

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA**  
**QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON**  
**SUBESPECIALIDAD EN TEMAS DE MERCADO**

**SUMILLA:** "... la boleta de venta electrónica es un comprobante de pago, respecto del cual el transportista (proveedor), además de cumplir con los requisitos establecidos por la Sunat, con fines tributarios; deberá consignar en su reverso las cláusulas generales de contratación que rigen el contrato de transporte. Esta obligación regulada en el Reglamento de Transporte constituye una garantía legal<sup>1</sup> a favor de los usuarios y por tanto es de ineludible cumplimiento para todo proveedor del servicio de transporte público provincial y regional."

**Expediente** : 05690-2019  
**Demandante** : Transportes Cruz del Sur S.A.C.  
**Demandado** : Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi  
**Materia** : Nulidad de Resolución Administrativa - Protección al Consumidor  
**Apelante** : Demandante  
**Procedencia** : Vigésimo Cuarto Juzgado Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado

**SENTENCIA DE VISTA**

Señores:  
WONG ABAD  
NÚÑEZ RIVA  
CASTAÑEDA BALBÍN

**RESOLUCIÓN NÚMERO DIECINUEVE**

Lima, veinticinco de febrero de dos mil veintidós

**VISTOS:** En Audiencia Pública, con el expediente administrativo acompañado digitalizado; e interviene como ponente la jueza superior Castañeda Balbín.

**RESOLUCIÓN MATERIA DEL GRADO**

Viene en apelación la **SENTENCIA (RESOLUCION DOCE)**, de fecha 12 de julio de 2021, que declara INFUNDADA la demanda interpuesta por Transportes Cruz del Sur S.A.C.<sup>1</sup> contra el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En adelante, Cruz del Sur.

<sup>2</sup> En adelante, el Indecopi.



## **FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La decisión de la jueza de primera instancia para desestimar la demanda se sustenta, medularmente, en las consideraciones siguientes:

**1.-** El artículo 79° numeral 2) del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC establece que el contrato de transporte se perfecciona con la emisión del comprobante de pago y/o la guía de remisión del transportista debidamente aceptada por el usuario. Seguidamente, en su numeral 3) precisa que en dicho comprobante los transportistas del servicio de transporte de personas, mercancías y mixto establecerán las condiciones del servicio pactado con el usuario, las cláusulas generales de contratación que regirán en el contrato de transporte, los seguros que cubren a los usuarios y sus bienes, y las normas contenidas entre los artículos 1392 al 1397 del Código Civil, las cuales deben constar en el mismo.

**2.-** Por su parte, el artículo 80.2, numeral 8), del citado estipula respecto a los comprobantes de pago por el servicio de transporte que: *"80.2 En el servicio de transporte de personas de ámbito nacional y regional, además de lo que señala como obligatorio el Reglamento de Comprobantes de Pago, el boleto contendrá la siguiente información: (...) 80.2.8 Cláusulas generales de contratación, las que estarán contenidas en el reverso del documento con caracteres claros y legibles. (...)"*

**3.-** Es decir, se establece claramente la obligación de las Empresas de Transportes (como la demandante) de consignar en los comprobantes de pago -entendiéndose por ello tanto boletos como comprobantes de pago de tipo "electrónico"-, las cláusulas generales de contratación que regirán el contrato de transporte, las que colocará en el reverso del comprobante de pago. En el presente caso la Empresa de Transportes incumplió el mandato expreso de la norma y con ello su obligación, lo que originó la respectiva sanción.

**4.-** Respecto a lo alegado por el demandante, en los extremos que sostuvo: (i) que brindó toda la información oportuna, veraz y eficaz a sus clientes; constituyendo prueba de ello, los letreros, banners y/o paneles a la vista, en cada una de las agencias y también en su página web; (ii) que de la revisión de la boleta de venta electrónica se podía verificar que en la parte *in fine* se señaló lo siguiente: *"al recibir el presente documento el pasajero acepta todos los términos y condiciones del contrato de servicio de transporte detallado en el letrero, banner y/o panela a la vista ubicados en el counter de ventas al momento de la compra, las cuales también se encuentran publicadas en la página web"*; y (iii) que la emisión de las boletas de venta electrónica tenían un carácter eminentemente tributario, por lo que, toda información concerniente a ellas se regía



por la Resolución de Superintendencia N° 097-2012/SUNAT. Al respecto, la jueza de primera instancia considera que coincide con el razonamiento expresado por la Sala del Indecopi, en la medida que la publicación de las cláusulas generales de contratación por medios distintos o alternos a los exigidos por la norma, no pueden eximirlo de su obligación de consignar los mismos en los comprobantes de pago (en el presente caso, las boletas de venta electrónicas expedidas por la denunciada), precisamente porque a través de dicho documento se desprende la relación de consumo con el proveedor; y en la medida que es la norma la que exige expresamente su cumplimiento.

5.- Si bien el demandante arguye haber cumplido con los requisitos que exige la Resolución de Superintendencia N° 097-2012/SUNAT -Resolución de Superintendencia que crea el Sistema de Emisión Electrónica desarrollado desde los sistemas de contribuyente-, para la emisión de su boleta de venta electrónica; dicha alegación no lo exonera de la exigencia impuesta por el Reglamento de Transporte, de incluir en sus comprobantes de pago las cláusulas generales de contratación.

6.- En consecuencia, no se advierte que la Resolución N° 0348-2019/SPC-INDECOPI de fecha 8 de febrero de 2019, emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Indecopi, incurra en alguna causal de nulidad prevista en el artículo 10° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; correspondiendo declarar infundada la pretensión principal.

### **FUNDAMENTOS DEL RECURSO IMPUGNATORIO**

Mediante el escrito de fecha 16 de julio de 2021, Cruz del Sur interpone recurso de apelación contra la sentencia. Expone, sustancialmente, lo siguiente:

1.- No se ha considerado que los comprobantes electrónicos son constancias de la contratación y tienen un carácter eminentemente tributario, por lo que toda información concerniente a ellos se rige por la Resolución de Superintendencia 097-2012/SUNAT. En este sentido, señala que no existe obligación legal de indicar expresamente las cláusulas generales de contratación del servicio en la boleta de venta electrónica.

2.- La decisión de la *A quo* contraviene derechos constitucionales como la libertad de contratación y la libertad de empresa, porque limita su actividad empresarial.

3.- Cumple con informar a sus clientes sobre las cláusulas generales de contratación, a través de los letreros, banner y/o paneles que se encuentran en sus agencias y por medio de su página web; asimismo, agrega que resulta imposible que dichas cláusulas se anoten en las boletas de venta, a menos que se use una letra de diminuta e ilegible para un usuario promedio. En todo caso, indica que en la boleta de venta electrónica se señala lo siguiente: *al recibir el presente documento el pasajero acepta todos los*



*términos y condiciones del contrato de servicio de transporte detallado en el letrero, banner y/o panel a la vista ubicados en el counter de ventas al momento de la compra, las cuales también se encontraban publicadas en la página web.*

4.- Se les ha sancionado sin considerar que no han tenido quejas de sus usuarios por no agregar las cláusulas generales de contratación al reverso de las boletas de pago, con lo que acredita que los consumidores reciben una adecuada información de dichas cláusulas a través de su página web y de sus banners y paneles ubicados en su counters de atención que están a la vista de todos sus clientes.

5.- Se debió considerar que lo resuelto en la Resolución 3255-2018/SPC-INDECOPI, de fecha 21 de noviembre de 2018, que resuelve que el Indecopi carece de competencia para pronunciarse sobre el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia previstas en el Reglamento Nacional de Transporte. Ello en razón de que una de las fuentes del derecho administrativo son las resoluciones emitidas por la Administración y en mérito de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo VI del TUO de la Ley N° 27444. En tal razón, señala que la *A quo* emite una sentencia que incurre en vicios por falta de motivación, lo que afecta el debido proceso.

6.- El Indecopi no puede resolver en base a una norma del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, porque vulnera el principio *non bis in idem*.

#### **FUNDAMENTOS DE LA SALA SUPERIOR**

**PRIMERO:** El artículo 364° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al presente proceso, establece que: *“El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional Superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente”*. Así, la apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior a solicitud de parte o tercero legitimado, reexamine la resolución expedida por el inferior jerárquico como garantía del principio a la doble instancia reconocido en el inciso 6° del artículo 139° de la Constitución Política del Perú. En atención a ello, conforme lo establece el inciso 5° del mismo artículo 139° de nuestra Carta Fundamental, los justiciables tienen derecho a que las resoluciones judiciales que se expidan en los procesos en los cuales intervienen, tengan una adecuada motivación o fundamentación que les permita conocer las razones por las cuales se concede o deniega su pretensión. Asimismo, el artículo 370° del Código Procesal Civil estipula que el Juez no puede modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante, salvo que la otra parte también haya apelado o se haya adherido. Ello implica que el órgano jurisdiccional revisor que conoce de la apelación sólo resolverá sobre aquello que le es sometido en virtud del recurso. Por lo tanto, únicamente será materia de análisis lo que ha sido cuestionado en el recurso de apelación y que ha sido reseñado brevemente.



**SEGUNDO:** Es materia del presente proceso la demanda de nulidad de acto administrativo planteada por Cruz del Sur contra la Resolución N° 0348-2019/SPC-INDECOPI, de fecha 8 de febrero de 2019, mediante la cual la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi resolvió confirmar la Resolución Final N° 005-2018/INDECOPI-CHT, de fecha 21 de junio de 2018, emitida por la Comisión Regional del Indecopi de Ancash – Sede Chimbote, en el extremo que halló responsable a Cruz del Sur, por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al constatar que no consignaba en el reverso del comprobante de pago electrónico entregado a los consumidores como boleto de viaje, las condiciones y términos del servicio de transporte.

#### Absolución de agravios

**TERCERO:** La apelante arguye que los comprobantes electrónicos son constancias de la contratación y tienen un carácter eminentemente tributario, por lo que toda información concerniente a ellos se rige por la Resolución de Superintendencia 097-2012/SUNAT. En este sentido, señala que no existe obligación legal de indicar expresamente las cláusulas generales de contratación del servicio en la boleta de venta electrónica. Al respecto, consideramos lo siguiente:

1.- El artículo 79° del Reglamento Nacional de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC<sup>3</sup> regula sobre el contrato de transporte lo siguiente:

#### **“Artículo 79.- Contrato de transporte**

79.1 Mediante el contrato de transporte, el transportista se obliga a prestar el servicio de transporte de personas, mercancías o mixto por vías terrestres, a cambio de una retribución.

79.2 El contrato de transporte se perfecciona con la emisión del comprobante de pago y/o la guía de remisión del transportista debidamente aceptada por el usuario.

79.3 **En dicho comprobante, los transportistas del servicio de transporte de personas, mercancías y mixto establecerán las condiciones del servicio pactado con el usuario, las cláusulas generales de contratación que regirán en el contrato, los seguros que cubren a los usuario y su bienes, y las normas contenidas entre los artículos 1392 al 1397 del Código Civil, las cuales deben constar en el mismo.”** El resaltado es nuestro.

2.- Asimismo, con relación al comprobante de pago por el servicio de transporte, en el artículo 80°, numerales 80.1 y 80.2.8 del precitado Reglamento se establece lo siguiente:

#### **“Artículo 80.- Comprobante de pago por el servicio de transporte**

80.1 Todo transportista que presta el servicio de transporte público de personas y de transporte mixto, está obligado a entregar al usuario el comprobante de pago a cambio del pago del precio del servicio, el que debe ser emitido de acuerdo con las normas del Reglamento de Comprobantes de Pago y demás disposiciones vigentes aprobadas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

---

<sup>3</sup> En adelante, el Reglamento de Transporte.



80.2 En el servicio de transporte de personas de ámbito nacional y regional además de lo que señala como obligatorio el Reglamento de Comprobantes de Pago, el boleto contendrá la siguiente información:

(...)

80.2.8 Cláusulas generales de contratación, las que estarán contenidas en el reverso del documento con caracteres claros y legibles.

(...).”

3.- De la normativa antes glosada se desprende que con la emisión de los comprobantes de pago se perfecciona el contrato por el servicio de transporte. Asimismo, que dichos comprobantes se emiten de conformidad con el Reglamento de Comprobantes de Pago y demás normas aprobadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, Sunat.

4.- En este contexto normativo, la Resolución de Superintendencia N° 097-2012-SUNAT crea y regula el Sistema de Emisión Electrónica Desarrollado desde los Sistemas del Contribuyente. Dicha norma define a la boleta de venta electrónica en su artículo 2°, numeral 2.4, de la siguiente manera: ... **boleta de venta a que se refiere el Reglamento de Comprobante de Pago, siempre que el documento electrónico que la soporte cuente con los requisitos mínimos a que se refiere el artículo 20, la cual se regirá por lo dispuesto en la presente resolución.**

5.-En este sentido, apreciamos que la boleta de venta electrónica es un comprobante de pago, respecto del cual el transportista (proveedor), además de cumplir con los requisitos establecidos por la Sunat, con fines tributarios; deberá consignar en su reverso, las cláusulas generales de contratación que rigen el contrato de transporte. Esta obligación regulada en el Reglamento de Transporte constituye una garantía legal<sup>4</sup> a favor de los usuarios y por tanto es de ineludible cumplimiento para todo proveedor del servicio de transporte público provincial y regional.

6.- Por consiguiente, al no haber consignado las cláusulas generales de contratación en el reverso de sus boletas electrónicas, Cruz del Sur ha incurrido en infracción al artículo 19° del Código de Protección al Consumidor, conforme ha resuelto la Sala Especializada

<sup>4</sup> Véase artículo 20° del 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.

(...).” El resaltado es nuestro.



en Protección al Consumidor del Indecopi en la Resolución N°0348-2019/SPC y la jueza de primera instancia en la sentencia impugnada.

**CUARTO:** Cruz del Sur alega que la decisión de la *A quo* contraviene derechos constitucionales como la libertad de contratación y la libertad de empresa, porque limita su actividad empresarial. Al respecto consideramos lo siguiente:

1.- Los derechos constitucionales a la libertad de contratación y de empresa a los que alude la apelante se ejercen en armonía con las normas de protección al consumidor que también tienen sustento constitucional. Así, el artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece que: *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 (...).*

2.- En este contexto normativo, este Colegiado advierte que con lo decidido en la sentencia de primera instancia, la *A quo* no ha vulnerado los derechos alegado por Cruz del Sur, toda vez que existe la obligación legal de toda empresa de transporte público provincial y regional, de consignar en el reverso de los comprobantes de pago que emiten por el servicio de transporte, las cláusulas generales del contratación.

**QUINTO:** La apelante refiere que informa a sus clientes sobre las cláusulas generales de contratación, a través de los letreros, banner y/o paneles que se encuentran en sus agencias y por medio de su página web; asimismo, agrega que resulta imposible que dichas cláusulas se anoten en las boletas de venta, a menos que se use una letra de diminuta e ilegible para un usuario promedio. En todo caso, indica que en la boleta de venta electrónica se señala lo siguiente: *al recibir el presente documento el pasajero acepta todos los términos y condiciones del contrato de servicio de transporte detallado en el letrero, banner y/o panel a la vista ubicados en el counter de ventas al momento de la compra, las cuales también se encontraban publicadas en la página web.* Al respecto consideramos lo siguiente:

1.- Como se ha indicado en el considerando tercero de la presente resolución, de conformidad con los artículos 79° y 80° del Reglamento de Transporte, la empresa apelante, Cruz del Sur, tenía la obligación legal de consignar al reverso de las boletas electrónicas que emitía, las cláusulas generales de contratación; sin embargo, no lo hizo conforme se constató en el procedimiento administrativo.

2.- En este sentido, ha incumplido con una garantía legal a favor de los consumidores, con lo cual vulnera el artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, pues no ha brindado el servicio de transporte público de forma idónea, que comprende el cumplimiento de la normativa vigente.



3.- El hecho de que Cruz del Sur informe sobre las cláusulas generales del contrato de transporte a través de los letreros, banners y/o paneles que se encuentran en sus agencias y por medio de su página web no le exime de responsabilidad, puesto que la norma establece expresamente la obligación de las empresas de transportes de consignar en el reverso de los comprobantes de pago que emiten, las cláusulas generales de contratación; lo que permitirá a los consumidores tomar conocimiento de dichas condiciones contractuales en el preciso momento de la contratación.

4.- De otra parte, la apelante arguye que cumplió con consignar en la boleta de venta electrónica que: *al recibir el presente documento el pasajero acepta todos los términos y condiciones del contrato de servicio de transporte detallado en el letrero, banner y/o panel a la vista ubicados en el counter de ventas al momento de la compra, las cuales también se encontraban publicadas en la página web.* Tal información no cumple con la garantía legal en cuestión contenida en el Reglamento de Transporte, que establece expresamente que en el reverso del comprobante de pago emitido con ocasión del servicio de transporte público provincial y regional deben consignarse las cláusulas generales del servicio de transporte con caracteres claros y legibles.

5.- Finalmente, el alegato referido a que por su extensión, las acotadas cláusulas no cabrían en el reverso del boleto de forma legible para un consumidor promedio es un hecho que no fue objeto de discusión en el procedimiento administrativo, ni en el presente proceso judicial, pues no fue alegado en la demanda; por tanto, carece de sustento y no puede ser objeto de pronunciamiento en esta instancia, en mérito del principio de congruencia procesal regulado en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil que establece que *el juez no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes.*

**SEXTO:** La apelante indica que se le ha sancionado sin considerar que no ha tenido quejas de sus usuarios por no agregar las cláusulas generales de contratación al reverso de las boletas de pago, con lo que acredita que los consumidores reciben una adecuada información de dichas cláusulas a través de su página web y de sus banners y paneles ubicados en su counters de atención que están a la vista de todos sus clientes. Al respecto consideramos lo siguiente:

Este argumento de Cruz del Sur no fue alegado en su demanda, por lo que debe desestimarse en mérito del principio de congruencia procesal. No obstante ello, resulta importante precisar que el sentido común y la lógica indican que el hecho de que los usuarios no se quejen respecto de una determinada infracción, no supone necesariamente que no se haya cometido. En el presente caso, existe un procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio en el que la administración pública determinó la responsabilidad administrativa de Cruz del Sur, en base a razones que no se han desvirtuado en el presente proceso.





**SÉPTIMO:** La apelante señala que la demandada al momento de resolver debió considerar lo resuelto en la Resolución 3255-2018/SPC-INDECOPI, de fecha 21 de noviembre de 2018, que resuelve que el Indecopi carece de competencia para pronunciarse sobre el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia previstas en el Reglamento Nacional de Transporte. Ello en razón de que una de las fuentes del derecho administrativo son las resoluciones emitidas por la Administración y en mérito de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo VI del TUO de la Ley N° 27444. En tal razón, concluye que la *A quo* emite una sentencia que incurre en vicios por falta de motivación, lo que afecta el debido proceso. Finalmente, arguye que el Indecopi no puede resolver en base a una norma del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, porque vulneraría el principio *non bis in idem*. Al respecto consideramos lo siguiente:

1.- Con relación a estos argumentos de la apelación, apreciamos que atacan lo concerniente a la competencia del Indecopi para pronunciarse respecto a las condiciones de contratación en el boleto de viaje, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Transportes. Este aspecto fue resuelto como cuestión previa por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi Ancash - Sede Chimbote, autoridad administrativa que determinó que el Indecopi sí tenía la cuestionada competencia, por lo que sancionó a Cruz del Sur por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado la omisión de las cláusulas generales de contratación al reverso de sus comprobantes de pago electrónicos. No obstante ello, este extremo de la Resolución de la Comisión no fue apelado por Cruz del Sur en el procedimiento administrativo; por lo que la Sala Especializada en Protección al Consumidor no aborda dicha cuestión en la Resolución N° 0348-2019/SPC-INDECOPI, que es objeto de impugnación en el presente proceso.

2.- De otra parte, -en la demanda- Cruz del Sur no presentó los argumentos de la apelación que abordamos en el presente considerando; esto es, no atacó la competencia del Indecopi para resolver el presente caso, ni tampoco alegó una supuesta infracción al principio del *nen bis in idem*. Por consiguiente, no corresponde emitir pronunciamiento sobre estos extremos de la apelación de la sentencia, pues hacerlo vulneraría el principio de congruencia procesal, ya que se trata de fundamentos que no fueron objeto de la demanda.

**NOVENO:** Consecuentemente, los agravios expuestos por la parte apelante no representan un aporte trascendental, pues no desvirtúan lo resuelto por la jueza de primera instancia y no persuaden para optar por su revocatoria o nulidad. En tal razón, la resolución *sub examine* ha sido expedida con arreglo a Ley y al proceso, por lo que deben desestimarse los agravios expresados por la apelante.



**DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

Por las consideraciones precedentes y en uso de las facultades conferidas por la Constitución Política del Estado, por lo argumentos expresados en la presente resolución: **CONFIRMARON** la **SENTENCIA (RESOLUCION DOCE)**, de fecha 12 de julio de 2021, que declara INFUNDADA la demanda. En los seguidos por **TRANSPORTES CRUZ DEL SUR S.A.C.** contra el **INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI**, sobre nulidad de resolución administrativa.

WONG ABAD

NÚÑEZ RIVA

**CASTAÑEDA BALBÍN**