

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR- SEDE
LIMA SUR N° 3
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : ATEM-CA S.A.C.
MATERIA : IDONEIDAD
TRANSPORTE TERRESTRE.
ACTIVIDAD : OTROS TIPOS TRANSPORTE POR VÍA TERRESTRE

SUMILLA: *Se confirma la Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, que halló responsable a ATEM-CA S.A.C., por infracción del artículo 25° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse acreditado que dicho proveedor transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte identificada con Placa de Rodaje ACE-920, lo cual los expuso a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que están sujetos los proveedores.*

SANCIÓN: 450 UIT

Lima, 4 de julio de 2018

ANTECEDENTES

1. En el marco de lo establecido en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Comisión) solicitó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, la GSF) del Indecopi, la realización de acciones de supervisión a las empresas de transporte terrestre durante el año 2017.
2. En ese sentido, la GSF inició una investigación a la empresa ATEM- CA S.A.C.¹ (en adelante, la Empresa de Transportes) en relación con los hechos ocurridos el 9 de julio de 2017 en el Cerro San Cristóbal, ubicado entre el distrito del Rímac y San Juan de Lurigancho. En virtud a dicha investigación, la GSF emitió el Informe 305-2017/GSF del 20 de julio de 2017, concluyendo que existían indicios suficientes que determinaban que la mencionada empresa había infringido lo establecido en el artículo 25° del Código, al haber transportado una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad permitida de asientos de su unidad de transporte terrestre identificado con Placa de Rodaje ACE-920.

¹ RUC: 20565530616. Domicilio fiscal: Jr. Lanqui 563, distrito de San Luis, provincia y departamento de Lima.
M-SPC-13/1B

3. Mediante Resolución 1 del 4 de agosto de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra la Empresa de Transportes, por presunta infracción del artículo 25° del Código, en tanto:

“(...) habría transportado una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad permitida de asientos en su unidad de transporte terrestre de placa ACE-920, lo cual los expondría a un riesgo que contravendría el deber de seguridad al que están sujetos los proveedores (...)”.

4. El 15 de agosto de 2017, la Empresa de Transportes cumplió con presentar sus descargos alegando lo siguiente:

- (i) El vehículo implicado en el accidente inició su recorrido con treinta y seis (36) pasajeros, desconociendo su sobrecarga en el momento del accidente.
- (ii) el caso se encontraba en investigación ante el Poder Judicial;
- (iii) ostentaba la calidad de pequeña empresa, habiendo obtenido ingresos mínimos durante el desarrollo de sus actividades; y,
- (iv) buscó la formalidad de su empresa, requiriendo capacitaciones y charlas, para su ubicación y reordenamiento.

5. Mediante Resolución 2 del 6 de setiembre de 2017, la Comisión puso en conocimiento de la Empresa de Transportes, los siguientes documentos remitidos por la GSF, a fin de que exponga su posición sobre los mismos: (a) copia del Oficio 35-2017/INDECOPI-GFS² emitido por la División de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la Policía Nacional del Perú; (b) copia del Oficio 678-17-DIRNOS-DIRETTSV-PNP/DIVPIAT-DEPIAT emitido por la Dirección de Tránsito, Transportes y Seguridad Vial de la Policía Nacional del Perú³, que adjuntaba el informe técnico con las conclusiones y causas del accidente de tránsito ocurrido el 9 de julio de 2017; (c) copia del escrito del 25 de julio de 2017 presentado por Automotores Gildemeister Perú S.A.⁴, a través del cual dicha empresa informó las características técnicas del vehículo materia del procedimiento y presentó copia del Certificado de Fabricación – Montaje y Garantía y del Certificado de Conformidad de Montaje; y, (d) copia del Oficio 135-2017-MML/GTU-SRT⁵ expedido por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que adjuntaba copias de la autorización del permiso otorgado a la unidad vehicular materia de denuncia

² En la foja 175 del expediente.

³ En la foja 177 a 187 del expediente.

⁴ En la foja 189 a 192 y 194 del expediente.

⁵ En la foja 195 a 200 del expediente.

y de la Tarjeta Única de Circulación de dicho vehículo.

6. Por Resolución 3 del 23 de octubre de 2017, la Comisión puso en conocimiento de la denunciada el Informe Final de Instrucción 064-2017/CC3-ST del 23 de octubre de 2017.
7. En virtud a ello, el 2 de noviembre de 2017, la Empresa de Transportes presentó sus observaciones señalando que: (a) no era una empresa con poder económico; (b) no propició el siniestro, en tanto procuró brindar el servicio dentro del marco de la formalidad de las empresas de transportes; (c) al momento del embarque, respetó la capacidad permitida de pasajeros, lo que se debía tener en cuenta para la búsqueda de la verdad; y, (d) la multa era desproporcionada teniendo en cuenta la actividad que realizaba.
8. Mediante Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, la Comisión sancionó a Empresa de Transportes, con una multa equivalente a 450 UIT, por infracción del artículo 25° del Código, al considerar que dicho proveedor transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para la unidad de transporte terrestre materia de denuncia, lo cual los expuso a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que estaban sujetos los proveedores.
9. Con fecha 3 de diciembre de 2017, Empresa de Transportes apeló la Resolución 159-2017/CPC-INDECOPI-PUN, limitándose a reiterar como único fundamento que los documentos valorados en el presente procedimiento, también formaban parte del acervo documentario de la denuncia que se encontraba en trámite en el Primer Juzgado de Tránsito y Seguridad Vial del Poder Judicial, por lo que no correspondía que la instancia administrativa emitiera un pronunciamiento sobre el particular.

ANÁLISIS

Sobre la competencia asignada al Indecopi

10. 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 usuarios⁶.
11. Sobre el referido mandato, conviene resaltar que, mediante Sentencia recaída en el Expediente 0008-2013-AI-TC, el Tribunal Constitucional afirmó lo siguiente:

⁶ **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)*

12. 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 sólo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley⁷.
13. De lo anterior, es posible afirmar que tanto la regulación general contenida en el Código, como la regulación especial que asigna competencia a otras entidades distintas del Indecopi para fiscalizar la prestación de determinados servicios y productos, forman parte del sistema de protección al consumidor

⁷ LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°. - Autoridad competente. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo 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. (...)

previsto dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

14. 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 públicos⁸, 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 país⁹.
15. 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 Estado¹⁰), tan es así que, si

⁸ **LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. 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. (...)

⁹ **LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. 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.

¹⁰ 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 standars 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 standars 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 Pueblo¹¹.

16. 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).
17. 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.

- ¹¹ **LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. 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.

18. 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 consumidores¹².
19. 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.**
20. 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.
21. 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.
22. 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

¹² LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 107°. - Postulación del 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 impugnada 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.

“asigne o haya asignado” el tema a favor de otro organismo, conforme a lo establecido de manera clara en el artículo 105° del Código anteriormente citado.

23. 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.
24. De acuerdo a ello, este Colegiado en mayoría, conviene en precisar que, si bien la conducta referida a transportar una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad permitida de asientos de la unidad vehicular, se encuentra recogida en el artículo 19°.2.3 del Reglamento de Transporte, como una condición de acceso y permanencia, específicamente como una condición técnica básica exigible a los vehículos destinados al transporte terrestre; y, aun cuando su incumplimiento se encuentra sancionado en el Anexo 1 – Tabla de Incumplimiento de las Condiciones de Acceso y Permanencia y sus Consecuencias de dicho reglamento, lo cierto es que la protección otorgada por el Indecopi respecto a esta conducta, se encuentra sustentada en la defraudación de las expectativas de los usuarios del servicio de transporte en el marco del derecho de protección al consumidor. Así, esta Sala, en mayoría, hace notar que el procedimiento sancionador que pudiera iniciarse según lo establecido en la referida Tabla tutelaría un bien jurídico distinto al derecho de los consumidores de no ser expuestos a un riesgo al ser trasladados por unidades que transportan una cantidad de pasajeros mayor a la permitida de asientos, lo cual se encuentra estipulado dentro de los parámetros del deber de idoneidad que deben observar los proveedores según lo establecido en el Código¹³.

Sobre la seguridad e introducción de un riesgo injustificado

25. El artículo 25° del Código¹⁴ establece que los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible,

¹³ De acuerdo a ello, aun cuando exista la posibilidad de que el Indecopi imponga una sanción por la falta de entrega de boletos de viaje, no implicaría una afectación al principio de *Non bis in ídem*.

¹⁴ **LEY 29571 MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 25°. - Deber general de seguridad.** Los productos

riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes.

26. Así, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o en las condiciones que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza y circunstancias que rodean la adquisición del producto o la prestación del servicio, así como a la normatividad que rige su prestación.
27. En ese orden de ideas, para el funcionamiento regular del mercado, la propia regulación estatal permite la producción, comercialización y prestación de distintos bienes y servicios que, aun cuando puedan conllevar un riesgo, éste es interiorizado y asumido, pues los beneficios de su operación pueden ser mayores que las externalidades negativas generadas por su actividad en el mercado.
28. Partiendo de dicha premisa, el concepto de riesgo injustificado señalado en el artículo 25° del Código no se encuentra relacionado al peligro intrínseco que, por su propia naturaleza, pueda tener un determinado grupo de bienes y/o servicios, sino al riesgo configurado por una serie de acciones y/u omisiones atribuibles a la esfera del proveedor al momento de comercializar un producto o prestar un servicio, teniendo como consecuencia una potencial afectación a la seguridad y salud de los consumidores.
29. En materia de prestación de servicio de transporte, conviene tener en cuenta que el artículo 1° del Decreto Supremo 058-2003-MTC, Reglamento Nacional Vehicular¹⁵ dispone que los requisitos y características técnicas exigibles a los vehículos las empresas de transporte, están orientados a la protección y a la seguridad de las personas, los usuarios de transporte y tránsito terrestre, así como a la protección del medio ambiente y el resguardo de la infraestructura vial.
30. Adicionalmente, resulta pertinente indicar que el artículo 3°.24 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, señala que las condiciones de seguridad son el conjunto de exigencias de carácter técnico que deberán cumplir los transportistas con el

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.

¹⁵ **DECRETO SUPREMO 058-2003-MTC, REGLAMENTO NACIONAL DE VEHÍCULOS. Artículo 1.- Objeto del Reglamento Nacional de Vehículos.** - El objeto del presente Reglamento es establecer los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos para que ingresen, se registren, transiten, operen y se retiren del Sistema Nacional de Transporte Terrestre. Los requisitos y características técnicas establecidas en el presente Reglamento están orientadas a la protección y la seguridad de las personas, los usuarios del transporte y del tránsito terrestre, así como a la protección del medio ambiente y el resguardo de la infraestructura vial.

objeto de minimizar el riesgo de la ocurrencia de accidente de tránsito u otros siniestros durante la prestación del servicio.

31. Finalmente, cabe resaltar que la Ordenanza 104 del 28 de enero de 1997, emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros en Ómnibus y otras Modalidades para la Provincia de Lima, cuyo objeto es regular el servicio público de transporte terrestre -entre los cuales se encuentra el servicio de transporte turístico brindado por la Empresa de Transporte-, dispone en su artículo 161°, que el número de pasajeros a transportar en un vehículo estará limitado por la cantidad de asientos disponibles, encontrándose prohibido conducir a personas de pie o en asientos adicionales.
32. En el presente caso, de los actuados se aprecia que se inició un procedimiento sancionador contra la Empresa de Transporte, por presunta infracción a lo establecido en el artículo 25° del Código, por haber transportado una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad permitida de asientos en su unidad de transporte terrestre de identificación con Placa de Rodaje ACE-920, lo que contravendría el deber de seguridad al que estaba sujeto dicho proveedor en el marco de la regulación antes señalada.
33. Cabe precisar que el inicio del procedimiento sancionador se produjo como resultado del análisis de los documentos que fueron recabados por la GSF durante las acciones de supervisión realizadas con relación al accidente sufrido por el vehículo de la denunciada identificado con Placa de Rodaje ACE-920 el 9 de julio de 2017 en el Cerro San Cristóbal, en el que hubo víctimas mortales y personas lesionadas.
34. Durante el procedimiento, en su escrito del 15 de agosto de 2017, la Empresa de Transportes sostuvo que el vehículo implicado en el accidente inició su recorrido con treinta y seis (36) pasajeros, desconociendo la existencia de una sobrecarga en el momento del accidente ocurrido. Sin embargo, la denunciada no presentó medio probatorio alguno para respaldar el mencionado alegato.
35. La Comisión halló responsable a Empresa de Transportes, por infracción del artículo 25° del Código, al considerar que dicho proveedor transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte terrestre, exponiendo a sus usuarios a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que se encontraba sujeto cumplir.
36. Al respecto, cabe precisar que la primera instancia sustentó su decisión en la valoración conjunta de los siguientes medios probatorios obrantes en el expediente: "Certificado de seguro obligatorio de accidentes de tránsito",

“Consulta vehicular del portal web de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos”, “Tarjeta de propiedad”, y “Certificado de Operación G00607009” expedido por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

37. Asimismo, la Comisión tuvo en cuenta que de la información obtenida de La Positiva Seguros y Reaseguros S.A., compañía aseguradora contratada por la denunciada para cubrir los potenciales riesgos del vehículo objeto de investigación, se tenían 47 cargos de cartas de garantías emitidas para la activación de la cobertura de gastos médicos del SOAT con las copias de las indemnizaciones realizadas a los pasajeros accidentados; y, del Oficio 678-17-DIRNOS-DIRETTSV-PNP/DIVIPIAT-DEPIAT, emitido por la Dirección de Tránsito, Transportes y Seguridad Vial, se registraron 10 pasajeros fallecidos y 42 de pasajeros lesionados; concluyendo que pese a que el número de asientos con los que contaba la unidad de la denunciada era de 34 (más el chofer), la Empresa de Transportes transportaba un número mayor de pasajeros.
38. En su recurso de apelación, la Empresa de Transportes expuso como único fundamento que los documentos que fueron materia de valoración en el presente procedimiento, también formaban parte del acervo documentario de la denuncia que se encuentra en trámite en el Primer Juzgado de Tránsito y Seguridad Vial del Poder Judicial.
39. De lo anterior, esta Sala aprecia que la denunciada estaría sustentando un pedido de suspensión a efectos de que esta instancia se abstenga de emitir un pronunciamiento sobre el particular.
40. Sobre el particular, corresponde tener en cuenta que el artículo 65º 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 supuestos:
 - (i) Cuando se haya iniciado un proceso judicial 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.

Cabe indicar que, en este último caso, la norma no impide que dicha cuestión contenciosa pueda surgir durante el procedimiento¹⁶.

41. El propósito del referido artículo es evitar que surjan pronunciamientos contrarios entre distintas autoridades que afecten los intereses o derechos de los particulares, así como la creación de inestabilidad e inseguridad jurídica respecto al propio ordenamiento jurídico¹⁷.
42. Sin embargo, esta Sala hace notar que, en el presente procedimiento lo que se discute se encuentra referido a determinar si la denunciada transportaba una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte terrestre, lo cual habría generado que el 9 de julio de 2017 exponga a sus usuarios a un riesgo injustificado, mientras que en la vía judicial lo que se investiga es la responsabilidad penal de los presuntos implicados en el siniestro ocurrido el mencionado día, en el que hubo víctimas mortales y pasajeros lesionados determinando las causas que generaron el evento, así como las consecuencias del siniestro (daños materiales y personales), por lo que queda claro que los mencionados procedimientos no versan sobre la misma materia.
43. Asimismo, tampoco se verifica la necesidad de esperar el pronunciamiento previo por parte del Poder Judicial, pues para la configuración de la infracción imputada en el presente procedimiento bastaba con constatar si la Empresa de Transportes, el día 9 de julio de 2017 transportaba un número de pasajeros mayor a la cantidad de asientos indicado por el fabricante, lo cual se verifica de los medios probatorios obrantes en el expediente que dan cuenta de que la

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 65°.** - Los órganos funcionales de 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.

¹⁷ Cabe destacar que lo mencionado no entra en conflicto con el artículo 41-A° del Decreto Legislativo 1272, Ley que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pues esta norma, si bien establece que no pueden suspenderse los procedimientos administrativos a la espera de otras resoluciones o información proveniente de otra entidad, ello no resulta aplicable en caso el procedimiento administrativo se rija bajo normas especiales, siendo que ese es el caso de los procedimientos seguidos ante Indecopi, los cuales se rigen por el Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, que entre sus disposiciones, se encuentra el artículo 65°, que detalla los dos supuestos en los que Indecopi está facultado a suspender sus procedimientos.

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 41-A°. - Validez de actos administrativos de otras entidades y suspensión del procedimiento. Salvo norma especial, en la tramitación de procedimientos administrativos las entidades no pueden cuestionar la validez de actos administrativos emitidos por otras entidades que son presentados para dar cumplimiento a los requisitos de los procedimientos administrativos a su cargo. Tampoco pueden suspender la tramitación de los procedimientos a la espera de resoluciones o información provenientes de otra entidad. [Subrayado nuestro].

denunciada transportaba, al menos, entre 52 y 55 pasajeros, determinando un incremento en el riesgo al que estos estaban expuestos.

44. Si bien de los actuados se aprecia que el número exacto de pasajeros transportados el día del siniestro no se encuentra determinado, pues de acuerdo al informe policial este ascendía a 52 (10 pasajeros fallecidos y 42 pasajeros lesionados), cantidad que incluso podría ser mayor si se toma en cuenta la información proporcionada por la aseguradora que señaló que el número de pasajeros fue 55 (10 fallecidos y 45 pasajeros lesionados), esta Sala hace notar que tal situación (la de haber transportado un número de pasajeros mayor a su capacidad de asientos) ha sido reconocida por la propia denunciada¹⁸.
45. En ese orden de ideas, aun cuando el número exacto de pasajeros podría determinarse en vía judicial, ello no enerva el hecho que la denunciada superó el número máximo que podía transportar el vehículo materia de este procedimiento, configurándose de esta manera la infracción del artículo 25° del Código, por haber expuesto a los pasajeros que transportaba a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que la Empresa de Transportes se encontraba sujeta.
46. En ese sentido, siendo que la denunciada no ha aportado mayores elementos de juicio que pudieran eximirla de responsabilidad por el hecho imputado, este Colegiado considera que corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia, por presunta infracción del artículo 25° del Código, al haberse acreditado que transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte identificada con Placa de Rodaje ACE-920, lo cual los expuso a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que se encontraba sujeta la Empresa de Transportes, lo que contribuyó a la gravedad y magnitud del daño evidenciado en el presente caso, en el que registraron 10 muertos y alrededor de 45 pasajeros lesionados, asumiendo como propios los fundamentos expuestos por la primera instancia, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.¹⁹

¹⁸ En tanto señaló que el día de los hechos inició su recorrido con 36 pasajeros, pese a que según la Tarjeta de Propiedad y demás documentación valorada en el presente procedimiento indicaba que este solo ascendía a 35 (34 pasajeros y 1 chofer)

¹⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. 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.

Sobre la graduación de la sanción

47. Atendiendo a los argumentos expuestos y considerando que la Empresa de Transporte no ha fundamentado sus cuestionamientos a la recurrida en relación con la graduación de la sanción impuesta -más allá de la pretendida suspensión del presente procedimiento, lo cual ha sido desvirtuado precedentemente-, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la resolución apelada sobre dicho extremo, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que, corresponde confirmar la resolución impugnada en tal extremo.
48. Sin perjuicio de ello, esta Sala considera importante resaltar que la conducta verificada en el presente procedimiento califica como muy grave, por la afectación potencial de bienes jurídicos que tienen una especial relevancia en nuestro ordenamiento jurídico, tales como la seguridad, integridad física y vida de las personas (en especial de los pasajeros de la unidad vehicular materia de denuncia), generando un riesgo no justificado en el servicio prestado, proscrito por el artículo 25° del Código, en tanto va más allá del peligro intrínseco a su propia naturaleza.

Sobre la disposición de la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi y remisión de la presente resolución a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima y a la Gerencia de Fiscalización Administrativa de la Municipalidad Distrital de Rímac

49. Finalmente, en la medida que no se ha desvirtuado la responsabilidad de la denunciada por el hecho imputado, esta Sala considera que corresponde confirmar la resolución venida en grado en los extremos accesorios referidos a la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi y a la remisión de la presente resolución a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima y a la Gerencia de Fiscalización Administrativa de la Municipalidad Distrital de Rímac.

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, que halló responsable a ATEM-CA S.A.C., por infracción del artículo 25° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse acreditado que dicho proveedor transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte identificada con Placa de Rodaje

ACE-920, lo cual los expuso a un riesgo que contravino el deber de seguridad al que están sujetos los proveedores.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que sancionó con una multa de 450 UIT a ATEM-CA S.A.C., por infracción del artículo 25° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse acreditado que dicho proveedor transportó una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte identificada con Placa de Rodaje ACE-920.

TERCERO: Confirmar la Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que dispuso la inscripción de ATEM-CA S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

CUARTO: Confirmar la Resolución 159-2017/CC3 del 10 de noviembre de 2017, en el extremo que dispuso remisión de la presente resolución a la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima y a la Gerencia de Fiscalización Administrativa de la Municipalidad Distrital de Rímac.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio y Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

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

El vocal que suscribe el presente voto difiere de la decisión de la mayoría respecto a confirmar la Resolución 159-2017/CC3 que halló responsable a Empresa de Transportes, por transportar una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transportes de Placa de Rodaje ACE-920, pues considera que el Indecopi no resulta competente para conocer dicha conducta como presunta infracción a las normas de protección al consumidor, sustentando su posición en los siguientes fundamentos:

1. El límite impuesto por el *Principio de Legalidad*²⁰ al ejercicio de las competencias administrativas, se traduce en la necesidad de que las mismas estén previstas en la ley. En esa línea, el artículo 70°.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)²¹, 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 consumo²². 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 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.

²⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.**

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.

²¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 70º.- Fuente de Competencia Administrativa**
70.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

²² **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.

4. El artículo 15° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y 8° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte establecen que son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre (en adelante, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre), según corresponda: a) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; b) Los Gobiernos Regionales; c) Las Municipalidades Provinciales; d) Las Municipalidades Distritales; e) La Policía Nacional del Perú; y f) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.
5. Asimismo, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre -norma que entró en vigencia con anterioridad al Código- señala en su artículo 17°.1 que las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen competencias de fiscalización en materia de transporte y tránsito terrestre, siendo una de ellas el supervisar, detectar infracciones e importar sanciones por incumplimiento de los dispositivos legales vinculados a dicho ámbito.
6. En ese sentido, el vocal que suscribe el presente voto considera que, existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice de oficio 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 expresamente a otras entidades.
7. Atendiendo a ello, el reconocimiento de la posibilidad de que por un mismo hecho el Indecopi imponga una sanción y también lo haga la autoridad competente en materia de servicios de transporte no se justifica, en tanto que se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho.
8. Sin embargo, cabe señalar que el problema interpretativo que se presenta no es a propósito de la aplicación del Principio de *Non bis in idem*, por cuanto, no se trata de dos (2) organismos administrativos que tengan competencia para sancionar el mismo supuesto en base al mismo fundamento, sino de la aplicación del Principio de Especialidad Normativa. En atención a dicho principio la Comisión será competente para conocer (no sólo) conflictos en las relaciones de consumo, siempre y cuando no haya otro organismo administrativo que asuma dicha competencia. Por lo que, la fiscalización y eventual sanción de la conducta consistente en la prestación del servicio de transporte dentro de la jurisdicción de una Municipalidad Provincial será de dicha entidad.
9. En dicho contexto, se ha verificado que la conducta referida a la prohibición de transportar usuarios que excedan el número de asientos indicados por el

fabricante del vehículo está recogida en el artículo 19.2.3° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte como una condición de acceso y permanencia que las empresas de transporte deben cumplir, cuya sanción por su incumplimiento se encuentra establecida en su Anexo 1 – Tabla de Incumplimiento de las Condiciones de Acceso y Permanencia y sus Consecuencias, conforme se muestra a continuación:

S.5	INFRACCION DEL TRANSPORTISTA Permitir que: a) Se transporte usuarios que excedan el número de asientos indicado por el fabricante del vehículo, con excepción del transporte provincial regular de personas que se realice en vehículos diseñados para el transporte de usuarios de pie b) El transportista ó el conductor ubique paquetes, equipajes, bultos, encomiendas u otros en el pasadizo del salón del vehículo c) Se transporte mercancías sin estibarlas, atarlas o protegerlas con los elementos necesarios para evitar que se desplacen o caigan del vehículo.	Muy Grave	Multa de 0.5 de la UIT	Al vehículo: Interrupción de Viaje. En el caso del literal d) procederá sucesivamente: Retención del vehículo Internamiento del vehículo.
-----	---	-----------	------------------------	--

10. Así, en tanto existe una norma especial que faculta a otra autoridad la supervisión y fiscalización de las empresas de transporte con relación al cumplimiento de la obligación de no transportar una cantidad de pasajeros mayor a la permitida de asientos, mi voto se sustenta en el hecho de que no correspondía al Indecopi iniciar el presente procedimiento por carecer de competencia.
11. En atención a dichos fundamentos, el vocal que suscribe el presente voto considera que correspondía declarar la nulidad parcial de la Resolución 1 y de la Resolución 159-2017/CC3, por vulneración al debido procedimiento, en el extremo que imputó y se pronunció, respectivamente sobre la responsabilidad de Empresa de Transportes, por presunta infracción del artículo 25° del Código, por haber transportado una cantidad de pasajeros mayor a la capacidad de asientos permitida para su unidad de transporte terrestre de Placa de Rodaje ACE-920, en la medida que el Indecopi carece de competencia para fiscalizar el cumplimiento de dicha conducta.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA