

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
(LA COMISIÓN)
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
DENUNCIADO : EMPRESA DE TRANSPORTES EXPRESO
HUAMANGA S.A.C. (EXPRESO HUAMANGA)
TRANSPORTES CUEVA E.I.R.L.
(TRANSPORTES CUEVA)
MATERIA : PROTECCION AL CONSUMIDOR
IDONEIDAD DEL SERVICIO
MEDIDAS CORRECTIVAS
GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN
INCUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTO DE
INFORMACIÓN
ACTIVIDAD : TRANSPORTE INTERPROVINCIAL DE
PASAJEROS POR VÍA TERRESTRE

SUMILLA: *en el procedimiento seguido de oficio por la Comisión de Protección al Consumidor contra Empresa de Transportes Expreso Huamanga S.A.C. y Transportes Cueva E.I.R.L., esta Sala ha resuelto confirmar la Resolución N° 463-2005/CPC. Ha quedado acreditado que la excesiva velocidad a la que se desplazaban los conductores de ambos vehículos fueron los factores predominantes que ocasionaron el accidente en el que fallecieron 36 pasajeros y resultaron heridos 24 pasajeros. Adicionalmente, Transportes Cueva E.I.R.L. no ha acreditado que cumpliera con asistir a los heridos y fallecidos en el accidente.*

Finalmente, se está confirmando la decisión de la Comisión de Protección al Consumidor de sancionar a Empresa de Transportes Expreso Huamanga S.A.C. por la negativa injustificada de atender los requerimientos de información que se le formularon con anterioridad al inicio del procedimiento.

SANCIÓN: 80 UIT (Transportes Cueva E.I.R.L. – Artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor)
60 UIT (Empresa de Expreso Huamanga S.A.C – Artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor)
5 UIT (Empresa de Transportes Expreso Huamanga S.A.C. – Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807)

Lima, 15 de marzo de 2006

I ANTECEDENTES

Mediante Resolución N° 1 emitida el 8 de setiembre de 2004, la Comisión resolvió iniciar un procedimiento de oficio en contra de Expreso Huamanga y

de Transportes Cueva por presunta infracción al artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor cometida con ocasión de la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros.

Asimismo, se resolvió iniciar un procedimiento contra Expreso Huamanga por no cumplir con atender el requerimiento de información que le formuló la Secretaría Técnica de la Comisión, en aplicación del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807.

La Comisión indicó que, por medio del Informe N° 0295-2004/CPC presentado por la Secretaría Técnica de la Comisión, se había tomado conocimiento que el 9 de julio de 2004 se produjo un accidente de tránsito a la altura del kilómetro 360 de la carretera Panamericana Sur, entre unidades de transporte propiedad de Expreso Huamanga y Transportes Cueva, en el que fallecieron 36 personas y 24 resultaron heridas. De acuerdo con el informe, Transportes Cueva había informado que en el accidente participó un vehículo de su propiedad que cubría la ruta Ica-Nazca y que, a raíz del accidente, cumplió con atender y trasladar a los heridos y fallecidos al Hospital de Palpa y al Hospital Regional de Ica, asumiendo los gastos iniciales, hasta que la compañía de seguros emisora del SOAT se hizo cargo del siniestro.

Asimismo, se señaló que en el Atestado Policial N° 007-04-IX-DTPA-RPI-CP-SIAT se había determinado que el accidente se produjo por la actitud negligente de los conductores de ambas empresas, al desplazar sus unidades a una velocidad no apropiada en el momento del evento, por la neblina presente, así como por una supuesta maniobra temeraria del conductor de la unidad de Transportes Cueva, quien al momento del impacto venía circulando por el carril contrario al suyo.

Finalmente, se dejó constancia que Expreso Huamanga no había cumplido con atender el requerimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión para que presente información sobre el accidente.

En sus descargos, Expreso Huamanga señaló lo siguiente:

- (i) La empresa se encontraba debidamente constituida y contaba con todas las garantías exigidas para la prestación de servicios de transporte. El vehículo de placa VG-5447 –que sufrió el accidente– se encontraba inscrito en el registro de propiedad vehicular de Lima, pintado con los colores que distinguen a la empresa, llevaba inscrita la nomenclatura “Expreso Huamanga S.AC.” y al momento de producirse el accidente contaba con la póliza de SOAT vigente.

- (ii) El accidente se produjo debido a una colisión frontal con el vehículo de placa UI-3449, propiedad de Transportes Cueva, que venía circulando a excesiva velocidad e invadió el carril contrario, conforme lo había determinado la investigación de la Policía Nacional, que concluyó que la negligencia del conductor de Transportes Cueva fue el factor predominante del accidente.
- (iii) La empresa cumplió con atender a todos los fallecidos y heridos del accidente, pues contaba con la Póliza del SOAT vigente.

Por su parte, Transportes Cueva manifestó lo siguiente:

- (i) La Dirección General de Circulación Terrestre, mediante Resolución Directoral N° 3258-2004-MTC/15 del 13 de agosto de 2004, la había sancionado con una suspensión temporal del servicio, por lo que no cabía imponerle una doble sanción administrativa.
- (ii) De acuerdo con el artículo 24° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el conductor del vehículo era responsable administrativamente por las infracciones vinculadas a su propia conducta.
- (iii) Los atestados policiales N° 005-04 y 007-04-IX-DTPA-RPI-CP-SIAT emitidos por la Policía Nacional determinaron la responsabilidad compartida de ambos conductores, quedando aún dudas al respecto, por lo que no podía ser sancionada en la vía administrativa..

Mediante Resolución N° 463-2005/CPC del 14 de abril de 2005, la Comisión resolvió lo siguiente:

- (i) Declarar fundado el procedimiento contra Transportes Cueva y contra Expreso Huamanga por infracción al artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor en el extremo referido a las causas que motivaron el accidente de tránsito de fecha 9 de julio de 2004, pues quedó acreditado que el accidente fue provocado por la imprudencia de los conductores de ambas empresas de transporte.
- (ii) Declarar fundado el procedimiento contra Transportes Cueva por infracción al artículo 8° de la Ley de Protección la Consumidor, en el extremo referido a las medidas adoptadas para disminuir los daños ocasionados por el accidente, pues la empresa no acreditó que hubiera brindado atención a los pasajeros de su unidad de transporte.

- (iii) Declarar infundado el procedimiento de oficio contra Expreso Huamanga por presunta infracción al artículo 8° de la Ley de Protección la Consumidor, en el extremo referido a las medidas adoptadas para disminuir los daños ocasionados por el accidente, toda vez que la empresa acreditó que, a través del SOAT, se habían cubierto los gastos de atención médica y sepelio de los pasajeros accidentados en su unidad de transporte.
- (iv) Sancionar a Expreso Huamanga con una multa de 60 UIT y a Transportes Cueva con una multa de 80 UIT.
- (v) Sancionar a Expreso Huamanga con una multa de 5 UIT por incumplir injustificadamente el requerimiento de información efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión, de conformidad con el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807.

El 3 de mayo de 2005, Expreso Huamanga interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 463-2005/CPC reiterando los argumentos de sus descargos. Solicitó tener en cuenta que la Dirección General de Circulación Terrestre no la sancionó por el accidente, lo que determinaba que no tenía responsabilidad al respecto. Señaló que la multa era excesiva considerando que no obtuvo beneficios del accidente, pues su vehículo quedó destrozado, ocasionándole una pérdida de S/. 220 000,00.

Respecto a la sanción por incumplir el requerimiento de información, Expreso Huamanga manifestó que no había tenido intenciones de incumplir el requerimiento de información, sino que tuvo que atender numerosas diligencias a raíz del accidente.

En la misma fecha, Transportes Cueva apeló la resolución de la Comisión, indicando que había sido sancionado en base a presunciones, tal como lo señalaba la sumilla de la resolución de la Comisión. Manifestó que no había quedado fehacientemente establecida la razón por la que su vehículo se encontraba transitando por el carril contrario, o si había existido imprudencia de los conductores, lo que debía ser determinado en la vía judicial. También señaló que había cumplido con atender a los pasajeros heridos y fallecidos en el accidente, y que la Sala debía solicitar información a Generali Cia. de Seguros y Reaseguros para confirmarlo. Finalizó señalando que la Comisión sólo debía velar por la idoneidad del servicio, sin perjuicio de las facultades de fiscalización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que ya lo había sancionado por estos hechos.

II CUESTIONES EN DISCUSIÓN

Determinar lo siguiente:

- (i) si la Comisión y esta Sala son competentes para pronunciarse sobre las presuntas infracciones a la Ley de Protección al Consumidor cometidas por Transportes Cueva y Expreso Huamanga
- (i) si Transportes Cueva y Expreso Huamanga resultan responsables por brindar un servicio no idóneo, infringiendo con ello lo establecido en el artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor;
- (ii) si corresponde modificar la sanción por la Comisión a Transportes Cueva y a Expreso Huamanga; y,
- (iii) si correspondía que la Comisión sancione a Expreso Huamanga por no atender el requerimiento de información que le formuló la Secretaría Técnica de la Comisión.

III ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. La competencia de la Comisión

III.1.1 La necesidad de identificar al responsable en la vía judicial

Transportes Cueva ha manifestado que no existía certeza respecto a quién era responsable del accidente, lo cual debía determinarse en la vía judicial.

Pese al tiempo transcurrido desde que se inició el procedimiento, Transportes Cueva no ha demostrado la existencia de ninguna investigación o proceso judicial en el que se busque identificar al responsable del accidente. No obstante, es pertinente precisar que la tramitación de un proceso penal destinado a determinar si el conductor de alguna de las empresas investigadas incurrió en delito de homicidio culposo o lesiones en perjuicio de los pasajeros, no tiene identidad con el presente procedimiento, ni determina la imposición de una doble sanción por el mismo hecho.

El presente procedimiento versa sobre la presunta infracción a la Ley de Protección al Consumidor en la que habrían incurrido Transportes Cueva y Expreso Huamanga con ocasión de la prestación del servicio de transporte de pasajeros en las rutas Ica–Nazca y Cuzco–Lima, respectivamente, el 9 de julio de 2004. La finalidad del procedimiento es determinar si la prestación del servicio fue idónea considerando que se produjo un accidente en el que perdieron la vida 36 pasajeros y otros 24 resultaron heridos.

Conforme a lo dispuesto en la Ley de Protección al Consumidor, la Comisión, y esta Sala en segunda instancia, son competentes para conocer aquellos casos que constituyan infracciones a las disposiciones contenidas

en dicha norma¹. Así, el INDECOPI constituye una entidad pública cuya competencia está debidamente establecida por ley para conocer de las infracciones en que puedan incurrir los proveedores con ocasión de la prestación de servicios y venta de productos. En ese sentido, no existe impedimento para que la Comisión y esta Sala se pronuncien sobre las condiciones del servicio prestado por Transportes Cueva y Expreso Huamanga.

III.1.2. Sobre las atribuciones conferidas a la Comisión de acuerdo a ley

La Comisión y esta Sala tampoco se están arrogando las facultades del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en materia protección al consumidor de los servicios de transporte terrestre de pasajeros.

La Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre establece lo siguiente:

**"LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE,
Artículo 14.- De la asignación de las competencias:**

14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción." (Subrayado añadido)

En este mismo sentido, la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre señala que:

**"LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE,
Artículo 20.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI**

20.1 Son aplicables en materia de transporte y tránsito terrestre las normas generales sobre protección al consumidor, siendo ente

¹ **LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Artículo 39°.-** La Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como para imponer las sanciones administrativas y medidas correctivas establecidas en el presente Título. La competencia de la Comisión de Protección al Consumidor sólo podrá ser negada por norma expresa con rango de ley.

Las sanciones administrativas y medidas correctivas detalladas en el presente Título se aplicarán sin perjuicio de las indemnizaciones de carácter civil y la aplicación de las sanciones penales a que hubiera lugar.
(Modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 27311 publicada el 18 de julio del 2000) (subrayado añadido)

LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACION DEL INDECOPI, Artículo 11°.- El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad intelectual está constituido por dos Salas: la Sala de Defensa de la Competencia, que conocerá de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Comisiones del INDECOPI y la Sala de la Propiedad Intelectual, que conocerá de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Oficinas del INDECOPI. (...) (Modificado por el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 807).

competente para la supervisión de su cumplimiento la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, el que deberá velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores (...)" (Subrayado añadido)

De acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre ha establecido expresamente que el INDECOPI es el ente competente a efectos de pronunciarse sobre materia de transportes y tránsito terrestre, en los aspectos referidos a protección al consumidor.

Al respecto, la Sala considera que lejos de excluir o limitar la competencia del INDECOPI, el artículo 20° de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre le otorga ésta respecto de temas de protección al consumidor, sin perjuicio de que las autoridades de transporte conserven la potestad de desarrollar las acciones de fiscalización y sanción que consideren pertinentes para asegurar el cumplimiento de las normas que regulan su sector.

La interpretación del mencionado artículo en el sentido de que las facultades de fiscalización y sanción -en lo que respecta a temas de protección al consumidor- están reservadas exclusivamente a las autoridades de transporte, dejaría sin contenido la mencionada norma, toda vez que la protección de los consumidores requiere que el INDECOPI cuente con las facultades de fiscalización y sanción necesarias para ejercer su función, ya que de lo contrario no sería posible cumplir con el objetivo de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, cual es encomendar al INDECOPI la protección de los consumidores.

El efectivo cumplimiento de la labor encomendada al INDECOPI en el mencionado artículo 20° de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, determina la necesidad de implementar y desarrollar acciones dirigidas a establecer la existencia de infracciones, y de ser el caso, sancionar a los responsables de éstas, con la finalidad de generar incentivos suficientes para que tales conductas no se repitan en el futuro. Carecería de sentido que el INDECOPI esté en capacidad de conocer los problemas suscitados entre las empresas de transporte y los usuarios, pero que en caso verifique la infracción de las normas de protección al consumidor, esté imposibilitada de aplicar sanción alguna a los infractores de tales normas.

Por tanto, si bien de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, la competencia para pronunciarse sobre materia vinculada a la protección del consumidor corresponde al INDECOPI,

ello no impide que las autoridades de transporte ejerzan competencia a efectos de fiscalizar y sancionar aquellos casos en los que se presenten hechos que vulneren su ordenamiento.

En relación con esto, si la intención de la norma es que el INDECOPI sea el encargado de pronunciarse respecto de la idoneidad de la información y servicios ofrecidos por las empresas, no tiene sentido que se haga una distinción entre los procedimientos iniciados a pedido de parte y los iniciados de oficio, ya que en ambos supuestos el ente administrativo tiene como objetivo específico proteger al consumidor de las actividades infractoras desarrolladas por las empresas de transporte, resultando en ambos casos, que conductas reguladas por el INDECOPI tienen su sustento en la existencia de una relación de consumo entre el usuario y el proveedor del servicio, sin que ello implique que se asuma competencia respecto de la relación existente entre las autoridades de transporte y las empresas concesionarias.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las normas recogidas por el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, así como las infracciones y sanciones que acarrea el incumplimiento de las obligaciones previstas para los concesionarios de los servicios públicos de transporte terrestre nacional, tienen como finalidad la racionalización del uso de la infraestructura vial, el cual al ser un bien escaso debe ser atribuido a aquellas empresas que resulten más eficientes en el uso de los recursos. Por tanto, resulta de especial importancia que los costos de las externalidades negativas producidas por la falta de diligencia en que incurran las empresas de transporte, sean asumidas por éstas y no trasladadas a la sociedad en su conjunto², todo esto a efectos de crear condiciones de mercado en las que el precio ofrecido a los consumidores responda a los costos reales en los que incurran las empresas por brindar tales servicios.

En este sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha establecido una serie de obligaciones que las empresas de transporte nacional deben cumplir en tanto concesionarias de un determinado servicio público, obligaciones que constituyen parámetros de observancia obligatoria y que tienen por objetivo establecer un nivel de servicio mínimo, a efectos de continuar en el desarrollo de las actividades.

² **LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, Artículo 6.- De la internalización y corrección de costos**

6.1 El Estado procura que todos los agentes que intervienen en el transporte y en el tránsito perciban y asuman los costos totales de sus decisiones, incluidos los costos provocados sobre terceros como consecuencia de tales decisiones. Asimismo, promueve la existencia de precios reales y competitivos en los mercados de insumos y servicios de transporte y corrige, mediante el cobro de tasas u otros mecanismos similares, las distorsiones de costos generadas por la congestión vehicular y la contaminación (...)

Dada la importancia que reviste el cumplimiento de las mencionadas obligaciones, la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre ha previsto en el artículo 16º, la facultad de fiscalización, la cual tiene como finalidad promover un funcionamiento transparente del mercado³, es decir, un mercado en el cual los costos sean asumidos por aquellos que se ven beneficiados directa o indirectamente por ellos. En tal sentido, la autoridad de transporte ha previsto una serie de infracciones que vulneran la noción de empresa de transporte eficiente, las cuales al ser verificadas traen consigo la aplicación de una sanción que busca corregir la infracción en que se haya incurrido y desincentivar la comisión de futuras infracciones.

De lo anterior, puede desprenderse que la razón de ser del ordenamiento de transportes es regular el desarrollo de las actividades al interior del sector, regulando cuáles son los patrones mínimos de funcionamiento en el supuesto que las concesionarias deseen participar de dicho mercado. En este sentido, la autoridad de transporte establece los parámetros que deben respetar aquellas empresas que pretendan ofrecer sus servicios a los demandantes de tales prestaciones.

Por otro lado, la Comisión de Protección al Consumidor no sanciona la infracción a las normas de transporte o tránsito terrestre, sino las actividades desarrolladas por las empresas de transporte -en este caso Transportes Cueva y Expreso Huamanga- que contravengan las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor, de conformidad con la cual, los proveedores son responsables por la seguridad, idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen. En tal sentido, debe señalarse que la garantía implícita se observa en la obligación que tienen los proveedores de responder cuando el bien o servicio no es seguro o idóneo para los fines y usos previsibles para los que normalmente se adquieren o contratan en el mercado.

Al respecto, debe señalarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 21º de la Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre⁴, un

³ **LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**
(...)

Competencias de fiscalización:

- 1) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio, en el campo de la supervisión. (...) La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios (...)

⁴ **LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO TERRESTRE, Artículo 21.- Del sometimiento a jurisdicción única**
(...)

- b) No se puede sancionar una misma infracción a las normas por dos autoridades distintas. Sin embargo si se puede sancionar varias infracciones derivadas de un solo hecho, siempre que no transgredan las competencias establecidas en la presente Ley y en los reglamentos nacionales.

mismo hecho puede tener distintas consecuencias jurídicas, de forma tal, que a partir de una conducta específica se pueden derivar diversas infracciones, las que a su vez pueden ser materia de distintas sanciones.

Así, 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 la Comisión de Protección al Consumidor es el interés de los consumidores, es decir, que los bienes o servicios que estos adquieran sean seguros y cubran las expectativas que éstos razonablemente pudieron generar, en tanto, las normas emitidas por la autoridad de transporte buscan regular el mercado y la adecuada atribución de la infraestructura vial entre las diferentes concesionarias.

Cabe señalar que la competencia del INDECOPI para sancionar infracciones a la Ley de Protección al Consumidor cometidas con ocasión de la prestación del servicio de transporte interprovincial de pasajeros ha sido confirmada por la Corte Suprema al resolver la demanda contencioso administrativa interpuesta por Miguel Segundo Ciccía Vásquez E.I.R.L. contra la Resolución Nº 0221-1998/TDC-INDECOPI, mediante Sentencia emitida por la Sala Civil Transitoria el 15 de marzo de 2001, en la que se resolvió lo siguiente:

“Décimo.- Que, (...) las sanciones que puede imponer el Ministerio de Transportes y en su oportunidad la Comisión de Protección al Consumidor, son totalmente independientes entre sí, porque el Ministerio es competente para conocer de las infracciones al servicio de transporte público en general y la comisión de Protección al Consumidor puede actuar en aquellos casos en que el servicio ofrecido en el mercado a un usuario o destinatario final no resulte idóneo de acuerdo a las expectativas que tendría un consumidor razonable; Décimo Primero.- Que, más aún según el texto definitivo del artículo cuarentiséis de la Ley de Protección al consumidor la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor sólo podrá ser negada por norma expresa de rango legal, es decir por una Ley y las disposiciones de las sanciones que impone el Ministerio de Transportes y Comunicaciones derivan de Decretos Supremos por lo que no podían afectar a la Ley de Protección al Consumidor;”

Por lo tanto, aplicando la norma y los criterios de interpretación mencionados en los párrafos precedentes –y que ya han sido expuestos por esta Sala en pronunciamientos anteriores– se concluye que ni la Comisión ni esta Sala se están arrogando las facultades de la autoridad de transporte, ni se podría configurar un supuesto de doble sanción por un mismo acto, toda vez que no

existiría una identidad de materias entre los procedimientos administrativos seguidos ante ambas instancias, motivo por el cual corresponde desestimar este argumento presentado por la denunciada.

III.2 La idoneidad del servicio

El artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor⁵ establece un supuesto de responsabilidad administrativa objetiva conforme al cual los proveedores son responsables por la calidad e idoneidad de los servicios que ofrecen en el mercado⁶. Ello no impone al proveedor el deber de brindar una determinada calidad de servicios a los consumidores, sino simplemente el deber de prestarlos en las condiciones ofrecidas y acordadas, expresa o implícitamente.

Al respecto, el supuesto de responsabilidad administrativa objetiva en la actuación del proveedor impone a éste la obligación procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien colocado en el mercado o el servicio prestado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de la responsabilidad objetiva. Así, una vez acreditado el defecto por el consumidor, corresponde al proveedor acreditar que dicho defecto no le es imputable.

III.2.1 La falta de adopción de medidas de seguridad durante la prestación del servicio

Para evaluar si la actuación de un proveedor de servicios de transporte es la adecuada, resulta necesario analizar si cumplió con la adopción de las precauciones mínimas exigidas por la ley y, adicionalmente, para eximirlo de la responsabilidad objetiva que se deriva de la normatividad sobre Protección al Consumidor, si acreditó que los hechos materia de responsabilidad se produjeron como consecuencia de causas que no le son atribuibles.

⁵ **LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Artículo 8.-** Los proveedores son responsables, además, por la idoneidad y calidad de los productos y servicios; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben los productos; por la veracidad de la propaganda comercial de los productos; y por el contenido y la vida útil del producto indicados en el envase, en lo que corresponde.

⁶ Ver Resolución N° 099-96-TDC, en el proceso seguido por Nora Olivero Pacheco de Noejovich contra la empresa United Airlines, por infracciones en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. En dicha oportunidad se sancionó a la empresa denunciada, al considerarse que era objetivamente responsable por la inejecución de parte de las obligaciones que como empresa de transporte aéreo le correspondían. Se consideró que, a pesar de la existencia de un caso fortuito, el mismo que impidió la realización oportuna de parte de las prestaciones materia del contrato, un consumidor razonable no se encontraba en posición de prever que, aún en dicha circunstancia, se vería privado de contar con su equipaje, máxime si tendría que retrasarse su vuelo hacia la ciudad de destino por un día entero.

En cuanto se refiere a las medidas de seguridad preventivas, algunas se consideran imprescindibles y están adecuadamente tipificadas en la legislación, tanto que su omisión se sanciona con independencia de que el incumplimiento dé lugar a un accidente o no. Ello ocurre, por ejemplo, con los límites máximos de velocidad en carreteras, el empleo de vehículos diseñados originalmente para el transporte de pasajeros o la obligación de no conducir en estado de ebriedad.

En la resolución apelada, la Comisión señaló que acuerdo con el Informe Técnico N° 35-GMPREIAT.PNP del 20 de julio de 2004 emitido por la Sección de Prevención e Investigación de Accidentes de Tránsito de la Policía Nacional del Perú, y del Atestado Policial N° 007-04-IX-DTPA-RPI CP SIAT del 5 de agosto de 2004, el factor predominante que ocasionó el accidente fue la operatividad de los conductores de ambas unidades de transporte, quienes actuaron en forma negligente al conducir sus vehículos a una velocidad excesiva, considerando las condiciones climatológicas del lugar, pues la visibilidad se encontraba restringida a causa de la neblina.

En su apelación, ni Transportes Cueva ni Expreso Huamanga han aportado medios probatorios que desvirtúen estas conclusiones. Conforme se infiere del texto de los informes policiales antes citados, si los conductores de ambos vehículos se hubieran desplazado a una velocidad razonable, y hubieran adoptado medidas de seguridad y precaución al transitar por una vía en esas condiciones, el accidente pudo haberse evitado.

Transportes Cueva se ha limitado a manifestar que fue sancionado en base a presunciones, conforme se consigna del texto de resolución y de su sumilla. No obstante, de la lectura de la Resolución N° 463-2005/CPC se aprecia que la Comisión fundamentó su decisión en hechos fehacientemente demostrados a través de los informes policiales antes citados⁷. Cabe precisar que las referencias a “presuntas infracciones” están contenidas en la Resolución N° 1 por la que la Comisión dio inicio al procedimiento, afirmación que en ese contexto es la adecuada, pues únicamente existían indicios de una infracción a cargo de las empresas de transporte, siendo necesaria la tramitación del procedimiento para determinar si éstas efectivamente se había producido.

Por su parte Expreso Huamanga ha manifestado que no correspondía sancionarla porque había dado cumplimiento a todas las disposiciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que regulan su actividad, sin

⁷ Si bien es cierto en el Atestado Policial N° 007-04-IX-DTPA-RPI CP SIAT, transcrita en la resolución, se hace referencia a una presumible maniobra temeraria del conductor de Transportes Huamanga, al invadir el carril contrario al suyo, esta afirmación no ha sido tomada en cuenta por la Comisión para determinar la existencia de una infracción a cargo de las empresas de transporte. Ello, justamente porque no existe certeza de que la maniobra se haya producido.

embargo, éstas no pueden ser alegadas como circunstancias que lo eximen de responsabilidad por los defectos en los que hubiera podido incurrir en la prestación del servicio. Todas ellas son obligaciones que debe cumplir un proveedor de servicios que vela por la seguridad de sus pasajeros.

Las consideraciones expuestas demuestran que Transportes Cueva y Expreso Huamanga prestaron un servicio de transporte no idóneo a sus pasajeros. Por tal motivo corresponde confirmar la resolución apelada en los extremos que determinó que habían infringido el artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor⁸.

III.2.2 La asistencia a los pasajeros

En relación con las medidas adoptadas por Transportes Cueva luego de ocurrido el accidente, esta Sala coincide con la Comisión en que no ha quedado acreditado que cumpliera con brindar adecuada asistencia a los pasajeros afectados.

Entre las responsabilidades que debería esperarse que asuma una empresa que brinda el servicio de transporte de pasajeros, ante la ocurrencia de un accidente, se encuentran las siguientes: trasladar a los heridos a lugares idóneos para su atención médica y conducirlos, luego de su recuperación, a

⁸ **LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, Artículo 42°.**- Sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiera lugar, la Comisión de Protección al Consumidor, actuando de oficio o a pedido de parte, podrá imponer a los proveedores que incurran en alguna de las infracciones tipificadas en la presente Ley, una o más de las siguientes medidas correctivas:

- a) Decomiso y destrucción de mercadería, envases, envolturas y/o etiquetas;
- b) Clausura temporal del establecimiento o negocio hasta por un máximo de 60 (sesenta) días calendario;
- c) Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine la Comisión, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción hubiera ocasionado. La publicación se realizará por cuenta y costo del infractor, hasta por un máximo de 30 (treinta) días calendario;
- d) Reposición y reparación de productos;
- e) Devolución de la contraprestación pagada por el consumidor; y/o,
- f) Que el proveedor cumpla con lo ofrecido en una relación de consumo, siempre que dicho ofrecimiento conste por escrito en forma expresa;
- g) La devolución o extorno, por el proveedor de las sumas de dinero pagadas por el consumidor cuando el producto entregado o servicio prestado no corresponda a lo que haya sido expresamente acordado por las partes;
- h) Que las entidades depositarias cumplan con efectuar el traslado y el pago de las cuentas CTS del trabajador conforme a lo establecido en la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios;
- i) Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado;
- j) Que el proveedor pague las coberturas ofrecidas en los seguros contratados por los proveedores, quedando sujeto el pago al cumplimiento de las condiciones establecidas en la correspondiente póliza de seguros;
- k) Cualquier otra medida que tenga por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente en el futuro.

Los bienes o montos que sean objeto de medidas correctivas serán entregados por el proveedor directamente al consumidor que los reclama, salvo mandato distinto contenido en la resolución. Aquellos bienes o montos materia de una medida correctiva, que por algún motivo se encuentren en posesión del INDECOPI y deban ser entregados a los consumidores beneficiados, serán puestos a disposición de éstos. En el caso de bienes o montos que no hayan sido reclamados al cabo de un año, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 45 de este Decreto Legislativo.

su lugar de origen o destino, según el caso. Asimismo, asumir los gastos de traslado y sepelio de los fallecidos⁹.

Transportes Cueva no ha demostrado ningún medio probatorio que demuestre que asumió algún gasto derivado del accidente, limitándose a señalar que la Sala debía requerir esta información a Generali Cía. de Seguros y Reaseguros, quien emitió el SOAT que aseguraba su vehículo.

Desde el inicio de las investigaciones que dieron origen al presente procedimiento se ha requerido a Transportes Cueva que presente la documentación que sustente las acciones adoptadas por su empresa para la atención de los heridos y fallecidos en el accidente¹⁰, sin embargo no ha presentado la Póliza emitida por Generali ni la documentación que acredite que el seguro se hizo efectivo y cumplió con atender a los heridos y fallecidos. Si bien la Sala tiene la facultad de requerir los medios probatorios que sean necesarios para esclarecer los hechos materia del procedimiento, esta facultad no exime a las partes de su deber de acreditar que el defecto en el servicio que se les imputa, no existe o no les es atribuible.

Las consideraciones expuestas demuestran que Transportes Cueva no brindó atención a los pasajeros afectados por el accidente, por lo que corresponde confirmar este extremo de la resolución apelada que declaró fundada la denuncia en su contra por infracción al artículo 8° de la Ley de Protección al Consumidor.

III.3 Graduación de la sanción

De acuerdo al artículo 41° de la Ley de Protección al Consumidor¹¹, a efectos de determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender a la gravedad de la falta, el daño resultante de la infracción, los beneficios obtenidos por el proveedor, la conducta del infractor a lo largo del

⁹ Ver Resolución N° 303-1998/TDC de fecha 28 de octubre de 1998 en el Expediente N° 325-1997-CPC seguido de oficio contra Expreso Molina Unión E.I.R.L.

¹⁰ Ver fojas 8 y 9 del expediente.

¹¹ **LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, Artículo 41°.-** Los proveedores son objetivamente responsables por infringir las disposiciones contenidas en la presente Ley. Los proveedores infractores podrán ser sancionados administrativamente con una Amonestación o con una Multa, hasta por un máximo de 100 (cien) Unidades Impositivas Tributarias, sin perjuicio de las medidas correctivas a que se refiere el artículo siguiente, que se dicten para revertir los efectos que las conductas infractoras hubieran ocasionado o para evitar que éstas se produzcan nuevamente en el futuro. La imposición y la graduación de la sanción administrativa a que se refiere el párrafo precedente serán determinadas atendiendo a la gravedad de la falta, el daño resultante de la infracción, los beneficios obtenidos por el proveedor, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento, los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado y otros criterios que, dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar la Comisión. Las multas impuestas constituyen en su integridad recursos propios del INDECOPI, salvo por lo dispuesto en el artículo 45 de la presente Ley. *(Texto según el Artículo 1° de la Ley N° 27311)*

procedimiento, los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado y otros criterios que, dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar la Comisión.

En el presente caso el daño resultante de la infracción está configurado por el daño generado a los consumidores que sufrieron las consecuencias del accidente de tránsito. Al respecto, la gravedad de la falta cometida ha quedado acreditada en tanto el servicio no idóneo prestado por Transportes Cueva y Expreso Huamanga trajo como consecuencia la producción de un accidente en el que fallecieron 36 pasajeros, quedando 24 pasajeros heridos¹².

Debe tenerse en cuenta que el daño causado a los consumidores es el resultado de la infracción cometida por el proveedor a la Ley de Protección al Consumidor. Así, en el presente caso ha quedado demostrado que el accidente fue ocasionado por el exceso de velocidad a la que conducían los conductores de ambas empresas, considerando las condiciones climatológicas del lugar .

Adicionalmente, no se ha demostrado que Transportes Cueva cumpliera con su obligación de brindar asistencia a los pasajeros accidentados y asumir los gastos de curación o sepelio, según fuera el caso.

En los servicios de transporte terrestre, más allá del traslado de un grupo de personas de un lugar a otro, dentro de un horario determinado, están en juego la vida, seguridad e integridad de las personas, por lo que, independientemente del beneficio o perjuicio económico sufrido por los proveedores de servicios a raíz del accidente, debe imponerse a las empresas de transporte infractoras una sanción suficiente para incentivarlas a adoptar las medidas de seguridad necesarias para evitar que infracciones de esta naturaleza se repitan en el futuro.

Por las consideraciones expuestas, y coincidiendo con aquellas que tuvo en cuenta la Comisión al emitir la resolución apelada, corresponde confirmar la multa de 60 UIT impuesta a Expreso Huamanga y de 80 UIT impuesta a Transportes Cueva.

III.4 El incumplimiento del requerimiento de información

Tratándose de una actividad orientada a facilitar el desarrollo de las funciones asignadas a la autoridad administrativa, los requerimientos de información que formulen los órganos funcionales del INDECOPI deberán

¹² Ver fojas 24 en adelante del expediente.

cumplirse bajo apercibimiento de aplicar las sanciones previstas en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807, el cual establece que quien se niegue a cumplir los requerimientos de información, será sancionado con una multa de hasta 50 UIT sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda¹³.

Al tomar conocimiento del accidente que se produjo entre las unidades de transporte propiedad de Expreso Huamanga y Transportes Cueva, la Secretaría Técnica de la Comisión estimó necesario requerir a ambas empresas que le brinden información sobre las circunstancias en las que se produjo el accidente y las medidas adoptadas respecto a los pasajeros afectados.

Expreso Huamanga fue notificada con el requerimiento de información el 12 de julio de 2005¹⁴, sin embargo, no lo absolvió dentro del plazo que le fue concedido, como tampoco solicitó prórroga para presentar la información, ni indicó el motivo por el cual no le era posible brindarla oportunamente.

El 25 de agosto de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión intentó reiterarle el requerimiento de información, pero la empresa se negó a recibir la comunicación¹⁵

La conducta de Expreso Huamanga pone en evidencia la falta de colaboración de la empresa con las labores de investigación realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión para determinar si existían elementos que indicaran que el accidente configuraba una infracción a la Ley de Protección al Consumidor.

El hecho que la recurrente hubiera tenido que realizar múltiples diligencias a raíz del accidente, no la eximía de su obligación de dar respuesta a los requerimientos que le formulara cualquier autoridad administrativa, aún cuando lo hiciera para indicar que no le era posible atender el requerimiento dentro del plazo requerido. De esta manera hubiera puesto en evidencia su intención de colaborar con las investigaciones de la Comisión, a pesar de los inconvenientes que tuvo que afrontar. La empresa no sólo guardó silencio,

¹³ **LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACION DEL INDECOPI, Artículo 5.-** Quien a sabiendas proporcione a una Comisión, a una Oficina o a una Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual información falsa u oculte, destruya o altere cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido por la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal o sin justificación incumpla los requerimientos de información que se le haga o se niegue a comparecer o, mediante violencia o amenaza, impida o entorpezca el ejercicio de las funciones de la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal, será sancionado por ésta con multa no menor de una UIT ni mayor de cincuenta (50) UIT, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda. La multa se duplicará sucesivamente en caso de reincidencia.

¹⁴ Ver fojas 8 y 9 del expediente.

¹⁵ Ver fojas 22 y 23 del expediente.

sino que se negó a recibir un nuevo requerimiento de información, lo que demuestra el carácter injustificado de su conducta.

Si bien Expreso Huamanga ha presentado la información que le fue solicitada, lo hizo cuando ya se había iniciado un procedimiento sancionador en su contra, tanto por las infracciones a la Ley de Protección al Consumidor cometidas a raíz del accidente, como por no atender los requerimientos de la Secretaría Técnica de la Comisión.

Por lo tanto, en aplicación del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807, corresponde confirmar la decisión de sancionar a Expreso Huamanga con una multa de 5 UIT por no atender oportunamente el requerimiento de información que le formuló la Secretaría Técnica de la Comisión.

IV RESOLUCIÓN DE LA SALA

Confirmar en todos sus extremos la Resolución N° 463-2005/CPC emitida por la Comisión de Protección al Consumidor el 14 de abril de 2005.

Con la intervención de los señores vocales: Juan Francisco Rojas Leo, Julio Baltazar Durand Carrión, Sergio Alejandro León Martínez, José Alberto Oscátegui Arteta, Luis Bruno Seminario De Marzi y Lorenzo Antonio Zolezzi Ibárcena.

JUAN FRANCISCO ROJAS LEO
Presidente