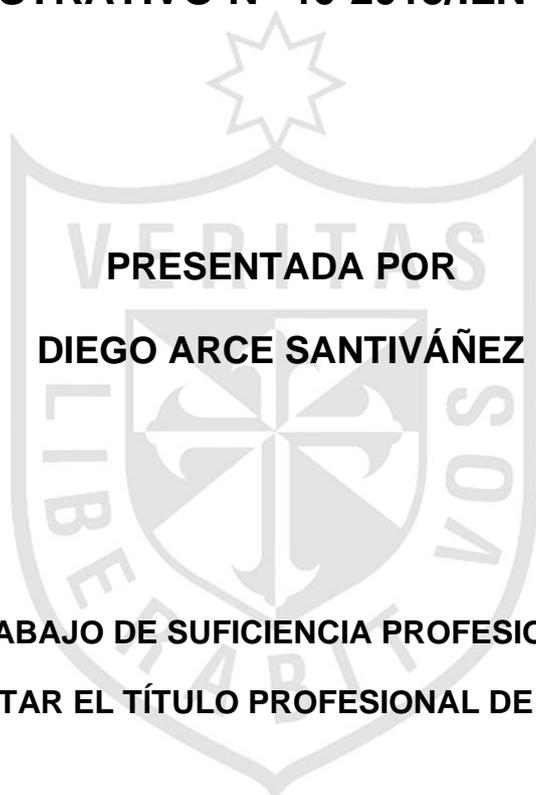




FACULTAD DE DERECHO

**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE
ADMINISTRATIVO N° 46-2015/ILN-CPC-SIA**



**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

LIMA – PERÚ

2021



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

En el presente Informe Jurídico se analiza un procedimiento administrativo sancionador de oficio por la presentación comisión de infracción al Código de Protección y Defensa del Consumidor. El procedimiento fue iniciado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor de Lima Norte, en atención a la Investigación N° 166-2014/ILN-CPC iniciada contra [REDACTED] para verificar si el servicio de transporte aéreo que ofrecía se encontraba de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que se advirtió la cancelación y/o retraso de siete vuelos operados por [REDACTED]

Mediante Resolución N° 396- 2015/ILN-CPC del 6 de mayo de 2015, la Comisión inició un procedimiento sancionador contra [REDACTED] por presuntas infracciones al artículo 19° del Código, toda vez que dicho proveedor habría demorado y cancelado el servicio de transporte aéreo de siete vuelos. [REDACTED] presentó sus descargos señalando que el Indecopi carecía de competencia para fiscalizar y sancionar las posibles infracciones a la legislación aeronáutica civil, pues el marco normativo que regulaba dicha actividad, reconocía a la Dirección General de Aeronáutica Civil; asimismo, que no eran responsables de la cancelación y/o retraso de los vuelos cuestionados pues dicha situación se encontraba fuera de su esfera de control.

La Comisión de Protección al Consumidor declaró fundada la imputación efectuada por presunta infracción a los artículos 18 y 19 del Código, al considerar que se habría infringido el deber de idoneidad debido a la cancelación de los vuelos. La Sala Especializada en Protección al Consumidor resolvió el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED] declaró la nulidad de lo resuelto por la Comisión, toda vez que dicho órgano no habría requerido informes o actuado pruebas que determinarían la responsabilidad de [REDACTED]. Posteriormente la Comisión emitió un nuevo pronunciamiento sin requerir los informes conforme a lo solicitado por la Sala y declaró fundada la imputación efectuada por considerar que se encontraba acreditado que [REDACTED] era responsable por la cancelación y/o retraso de los vuelos investigados. Dicho pronunciamiento fue confirmado por la Sala.

ÍNDICE

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | RELACIÓN DE LOS HECHOS PRINCIPALES EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO..... | 4 |
| 1. | Hechos que motivaron el inicio del procedimiento..... | 4 |
| 2. | Descargos..... | 4 |
| 3. | Pronunciamiento de la Comisión..... | 5 |
| II. | IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE..... | 6 |
| II.1 | Identificación..... | 6 |
| 1.1. | Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC | 7 |
| 1.2. | Apelación interpuesta contra la Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC..... | 7 |
| 1.3. | Resolución N° 911-2016/SPC-INDECOPI | 10 |
| 1.4. | Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC | 10 |
| 1.5. | Apelación contra la Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC..... | 12 |
| 1.6. | Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI | 12 |
| 1.7. | Resolución N° 2934-2018/SPC-INDECOPI | 12 |
| 1.8. | Nulidad de Oficio Resolución N° 2934-2018/SPC-INDECOPI | 12 |
| 1.9. | Resolución N° 2934-2018/SPC-INDECOPI: | 12 |
| II.2 | Análisis..... | 12 |
| III. | POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS..... | 14 |
| IV. | CONCLUSIONES..... | 23 |
| V. | BIBLIOGRAFÍA..... | 25 |
| VI. | ANEXOS..... | 26 |

I. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO O PROCEDIMIENTO

1. Hechos que motivaron el inicio del procedimiento:

Mediante Informe N° 90-2015/ILN-CPC del 4 de mayo de 2015, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Norte (en adelante, la Secretaría Técnica) puso en conocimiento de la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Norte (en adelante, la Comisión), los resultados de la Investigación N° 166-2014/ILN-CPC iniciada contra [REDACTED] para verificar si el servicio de transporte aéreo que ofrecía se encontraba de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código).

En el citado informe, la Secretaría Técnica señaló que las cancelaciones de los vuelos N° OB-2076, OB-2076, OY-3010, OY-3011, OY-3020, OY-3011 y OY-3011, involucrarían una afectación a los pasajeros respecto de sus expectativas de contratación del servicio de transporte aéreo, por lo que correspondía calificar tal conducta como presunta infracción al deber de idoneidad.

Mediante Resolución N° 396- 2015/ILN-CPC del 6 de mayo de 2015, la Comisión inició un procedimiento sancionador contra [REDACTED] por presuntas infracciones al artículo 19° del Código, toda vez que dicho proveedor habría demorado y cancelado el servicio de transporte aéreo de los vuelos detallados en el siguiente cuadro:

| N° | Vuelo N° | Ruta | Fecha de Salida | Hora | Incidencia Reportada | Motivo |
|----|----------|--------------|-----------------|-------|----------------------|------------------------|
| 1 | OB-2076 | Lima-Cusco | 05/09/2014 | 07:45 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 2 | OB-2076 | Cusco-Lima | 05/09/2014 | 11:30 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 3 | OY-3010 | Cusco-Lima | 15/09/2014 | 12:30 | Cancelado | Técnico de la aeronave |
| 4 | OY-3011 | Lima-Cusco | 15/09/2014 | 09:05 | Cancelado | Técnico de la aeronave |
| 5 | OY-3020 | Jauja - Lima | 15/09/2014 | 08:20 | Demorado | Técnico de la aeronave |
| 6 | OY-3011 | Lima-Cusco | 16/09/2014 | 09:05 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 7 | OY-3011 | Cusco-Lima | 16/09/2014 | 11:05 | Cancelado | Motivos operacionales |

1. Descargos:

Mediante escrito del 1 de julio de 2015, [REDACTED] presentó sus descargos, señalando que:

- (i) Indecopi carecía de competencia para fiscalizar y sancionar las posibles infracciones a la legislación aeronáutica civil, pues el marco normativo que regulaba dicha actividad reconocía a la Dirección General de Aeronáutica Civil

(en adelante, DGAC) como la autoridad competente en el ámbito regulatorio en materia aeronáutica;

- (ii) dada la complejidad y particularidad de la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en el cual suelen presentarse situaciones imprevisibles que pueden afectar el incumplimiento de itinerarios, resultaba indispensable que la DGAC determinara si correspondía atribuir responsabilidad a los operadores aéreos, por lo que era necesario que el Indecopi solicitara a dicho organismo la emisión de un informe que aclare aspectos técnicos involucrados que dieron inicio al presente procedimiento;
- (iii) la cancelación de los vuelos se dio por causas imprevisibles y ajenas a su voluntad, las cuales exoneraban de responsabilidad a su representada, consistentes en:
 - fallas presentadas en el equipo electrónico de las aeronaves que ocasionaron que ninguno de los 3 trenes de aterrizaje subiera luego del despegue (Vuelo OB-2076, Lima-Cusco-Lima);
 - problemas de velocidades en las hélices del avión (vuelos del 15 y 16 de setiembre);
- (iv) las demoras o cancelaciones de vuelos no constituían una infracción a las normas de protección al consumidor ni a la legislación aeronáutica, pues el marco normativo prevé la ocurrencia de tales eventos, siendo que frente a dicha situación se exigía que el operador adoptara las medidas necesarias para procurar su transporte alternativo o, en su defecto, que compense al pasajero afectado; y,
- (v) se encontraba acreditado que se protegió a los pasajeros en los próximos vuelos operados por otra aerolínea y se les brindó alimentación, transporte y hospedaje, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Decisión Andina N° 619, razón por la que no se justificaba la imputación de posibles conductas en su contra.

2. Pronunciamiento de la Comisión:

Mediante Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC del 6 de agosto de 2015, la Comisión de Protección al Consumidor de la Sede Lima Norte resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Sancionar a [REDACTED] con una multa de 8,14 Unidades Impositivas Tributarias por infracción al artículo 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado, durante el año 2014, canceló siete (7) vuelos, por causas que le son imputables.”

II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE

II.1 IDENTIFICACIÓN:

1.1. Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC

1.1.1. Respecto del cuestionamiento a la competencia del Indecopi:

La Comisión señaló que los argumentos formulados por [REDACTED] han sido desestimados en diversas oportunidades por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del Indecopi, estableciendo que el Indecopi es competente para supervisar, fiscalizar y sancionar los defectos de idoneidad en la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros - entre otros - por demora, cancelación y reprogramación.

En dichos pronunciamientos se estableció que la Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento no afectan las competencias del Indecopi en la medida que no regulan potestades de sanción por infracciones a las normas de protección al consumidor, similares a las atribuidas al Indecopi.

De este modo, el Indecopi es competente para conocer y resolver sobre infracciones a las normas de protección al consumidor por defectos en la prestación del servicio de transporte aéreo (demora, reprogramación y cancelación de vuelos), mientras la DGAC es competente para velar el cumplimiento de las normas aeronáuticas civiles vinculadas con los itinerarios de vuelo.

1.1.2. Respecto de la presunta infracción al deber de idoneidad:

La Comisión señaló que Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, define el servicio de transporte aéreo como la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación con sujeción a las frecuencias, itinerarios y horarios prefijados o informados a los consumidores, estableciendo como obligación de las aerolíneas hacer mención expresa de las condiciones del servicio al momento de la venta o en la publicidad que difunda.

Dada la naturaleza del servicio y la regulación que lo rige, el respeto de los horarios de vuelo constituye una condición básica para su prestación, de allí que el retraso en la salida o más aún en la cancelación del vuelo, en principio configurar un servicio no idóneo. En consecuencia, por regla general, los incumplimientos de los itinerarios de vuelo establecidos por las aerolíneas en la medida que no satisfacen las expectativas generadas en los consumidores, configuran un servicio falto de idoneidad.

Las medidas adoptadas por los proveedores del servicio de transporte aéreo de pasajeros constituyen obligaciones establecidas por el legislador con la finalidad de aminorar los efectos y consecuencias generadas por el incumplimiento contractual de la aerolínea y de este modo no generar un mayor daño en el consumidor, empero, ello no incide en la responsabilidad administrativa de transportar al pasajero de conformidad con lo ofrecido y acordado.

Así, las acciones realizadas por las líneas aéreas para mitigar los efectos del incumplimiento de las condiciones ofrecidas a los pasajeros no enervan su responsabilidad administrativa por infringir las normas de protección al consumidor, configurándose dichas medidas en obligaciones legales frente a servicios de transporte aéreo no idóneo.

En cuanto a las causas de los incidentes imputados, las fallas o averías en los componentes o piezas de una aeronave no constituyen, en principio, un evento ajeno o extraño a la actuación de una aerolínea pues es un aspecto bajo su esfera de control al punto que una condición regular para operar en este mercado es establecer un programa de revisión y mantenimiento para prevenir y dar solución a tales averías. Por lo tanto, si luego de verificado el incumplimiento de la prestación debida, una aerolínea alega desperfectos en sus aeronaves como eximente de responsabilidad debe acreditar que tal avería o falla resultaba imprevisible y fuera de su esfera de control, esto es, que la probabilidad de que no ocurra no podía ser controlada.

En tal sentido, no habiéndose verificado que las cancelaciones incurridas por [REDACTED] se debieron a circunstancias imprevistas, correspondía sancionar a [REDACTED] con una multa de 8,14 Unidades Impositivas Tributarias por infracción al artículo 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1.2. Apelación interpuesta contra la Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC

Por escrito del 20 de agosto de 2015, [REDACTED] interpuso recurso de apelación contra la Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC del 6 de agosto de 2015, señalado lo siguiente:

- (i) el servicio de aeronáutica civil es una actividad económica que, de acuerdo con nuestro ordenamiento, se encuentra regulada por las siguientes disposiciones: (i) la Constitución Política del Perú, (ii) los instrumentos internacionales, (iii) la Ley de Aeronáutica Civil del Perú - Ley N° 27261 (en adelante, la Ley); (iv) los reglamentos y anexos técnicos de la Ley, (v) las regulaciones aeronáuticas del Perú; y (vi) las demás disposiciones complementarias.

La normativa especializada nacional que regula el servicio de aeronáutica civil establece de forma expresa que las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización y sanción de la DGAC:

"Artículo 9.- De la competencia de la Dirección General de Aeronáutica Civil

La Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para:

d) Regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado, de conformidad con el Artículo 5, numeral 5. 2 de la presente Ley; (. ..)".

Artículo 13.- Es obligación de la DGAC el control, vigilancia, supervisión, inspección, fiscalización y sanción de todas las actividades aeronáuticas de Aviación Civil tales como las actividades de aviación comercial o general, aeródromos y aeropuertos, aeroclubes, paracaidismo, ultraligeros, planeadores, globos aerostáticos, dirigibles, talleres de mantenimiento aeronáutico y estaciones reparadoras, así como las escuelas de aviación de tripulantes técnicos y centros de instrucción de despachadores de vuelo, controladores de tránsito aéreo y de técnicos de mantenimiento (. ..)".

Artículo 10.- Las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil correspondiéndole, pero no limitándose a:

- a) Exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Permisos de Operación o Permisos de Vuelo, en los Certificados de Explotador, en las Conformidades de Operación y en las Especificaciones Técnicas de Operación;
- b) Determinar y fiscalizar la capacidad legal, técnica y económico - financiera de los explotadores;
- c) Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando considere que no se cumplen las condiciones mínimas de seguridad operacional o cuando no se cuente con los seguros obligatorios y autorizar su reiniciación cuando hayan sido subsanadas las deficiencias;
- d) Prohibir el empleo de material de vuelo que no ofrezca seguridad;
- (...)
- h) Adoptar todas las medidas o acciones que sean necesarias para que las actividades aeronáuticas sean seguras.

Las normas en cuestión han establecido los parámetros de los procedimientos sancionadores a cargo de la DGAC y las infracciones y sanciones se encuentran claramente contenidas en el "Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas" aprobado por Resolución Ministerial N° 361-2011-MTC/02 (en adelante, el Reglamento de Infracciones y Sanciones):

"Artículo 314°.- Las sanciones a que hubiere lugar por las infracciones a la Ley de Aeronáutica Civil y sus disposiciones reglamentarias y a las disposiciones normativas que emita la DGAC serán impuestas mediante Resolución Directoral por el Director General de Aeronáutica Civil, a recomendación de la Junta de Infracciones".

"REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES AERONÁUTICAS

Artículo 19.- Infracciones Imputables

19.3 CON CARÁCTER GRAVE

(...)

19.3.8 Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados."

De acuerdo con la Ley, en el presente caso existe una autoridad administrativa a la que se ha asignado competencia específica para fiscalizar y sancionar

preventivamente las posibles afectaciones a las obligaciones vinculadas al incumplimiento de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados.

Se consultó a la DGAC respecto a la competencia de este órgano administrativo en materia de aeronáutica civil y la respuesta fue contundente: la DGAC es la autoridad única encargada de regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar el incumplimiento a las regulaciones del sector; tal y como consta en el Oficio N° 50-2014-MTC/12.02 emitido el 5 de junio de 2014, que obra en el expediente:

“OFICIO N° 050-2014-MTC/12.02

"Sobre el particular debemos señalar que la DGAC es la única autoridad que cuenta con competencia legal y técnica suficiente a fin de determinar los aspectos técnicos de las aeronaves. lo que incluye su mantenimiento. (...)

Asimismo, dentro de las competencias que ostenta la DGAC atribuidas por Ley, se considera que la DGAC debería ser consultada en aquellos procesos administrativos que pudieran estar relacionados con la naturaleza de las fallas de las aeronaves de explotadores aéreos peruanos."

De lo anterior, se evidencia que la DGAC es la autoridad competente para investigar, fiscalizar y, de ser el caso, atribuir responsabilidad a los operadores por infracciones a la legislación del servicio de aeronáutica civil.

Con relación a los motivos de la cancelación y/o postergación de los vuelos, efectivamente, pueden ocurrir situaciones imprevisibles en el ámbito aeronáutico que hacen imposible que los itinerarios no se vean afectados. Esto ha sido reconocido por la propia autoridad mediante Informe N° 139-2014-MTC/12.04.IPO emitido por el Inspector de Operaciones de la DGAC, quien concluyó lo siguiente:

"Aún en el estado actual de la tecnología es imposible que no exista la posibilidad de retraso de vuelos por lo mencionado en cuanto a operaciones de vuelos y eventos de fallas técnica imprevisibles en aeronavegabilidad."

Por ello, resultaba indispensable que el organismo técnicamente capacitado y especializado en la materia de aeronáutica civil, esto es la DGAC, sea quien determine si corresponde atribuir responsabilidad o no a los operadores de servicios de transporte aéreo de pasajeros por la reprogramación, retraso y cancelación de los vuelos.

No resulta razonable presumir de plano que las empresas que brindan el servicio de transporte aéreo de pasajeros se encuentran en la posibilidad de evitar todo tipo de ocurrencias, más aun si la propia naturaleza y características del servicio implican que el itinerario de vuelo no dependa exclusivamente del proveedor.

1.3. Resolución N° 911-2016/SPC-INDECOPI:

Mediante Resolución N° 911-2016/SPC-INDECOPI la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi declaró la nulidad de la Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC y ordenó la emisión de un nuevo pronunciamiento, toda vez que la Comisión vulneró los principios de los principios del debido procedimiento, impulso de oficio, verdad material y presunción de licitud al pronunciarse sobre las presuntas infracciones imputadas sin actuar mayores elementos de juicio que pudieran determinar el verdadero origen de la cancelación de los vuelos imputados o verificar las fallas técnicas alegadas.

Ello, toda vez que a criterio de la Sala la Comisión pudo efectuar, entre otras actuaciones probatorias, una consulta a la DGAC, a fin de conocer los sustentos técnicos de los motivos que originaron el incumplimiento de los itinerarios de los vuelos en cuestión. De este modo, pudo requerir al referido organismo que precisara el procedimiento y/o protocolo seguido por este para determinar la existencia de eventos imprevisibles y fortuitos con relación a los vuelos imputados; solicitando además la explicación técnica y documentación sustentatoria de su decisión.

1.4. Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC del 25 de noviembre de 2016:

La Comisión resolvió apartarse del mandato de la Sala, pues consideró que no se infringió el principio de licitud, verdad material e impulso de oficio, pues la acreditación de la infracción al deber de idoneidad por incumplimiento del servicio de transporte aéreo, en la modalidad de demora y cancelación, se sustentaba en la verificación de (i) la titularidad de la operación, y, (ii) el acaecimiento del incidente imputado.

Por lo tanto, no se requiere contar con una opinión técnica que desvirtúe la posibilidad de que el hecho haya sido a consecuencia de una circunstancia que lo exima de su responsabilidad (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de tercero o del propio consumidor), pues dicho aspecto corresponde al ejercicio de la defensa de la aerolínea.

En ese sentido, considerando que los documentos presentados por [REDACTED] reportarían la ocurrencia de los hechos descritos por la denunciada, lo cierto es que no brindan mayores detalles del incidente técnico, por lo que dicha documentación no resulta suficiente para determinar la existencia de una causa no imputable a la administrada, por lo que resolvió declarar fundada la imputación en contra de [REDACTED] y le impuso una sanción ascendente a 7,44 UIT por la aplicación de atenuantes a la sanción producto de la adopción de medidas de subsanación de la conducta el momento de la ocurrencia de los hechos materia del procedimiento.

1.5. Recurso de apelación contra la Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC:

Por escrito del 13 de diciembre de 2016, [REDACTED] interpuso recurso de apelación señalando lo siguiente:

- (i) La Comisión no cumplió con lo dispuesto por la Sala en la Resolución 911-2016/SPC-INDECOPI, pues emitió el nuevo pronunciamiento sin el pronunciamiento previo por parte de la DGAC, lo que contraviene el debido procedimiento.
- (ii) La Comisión no tuvo en cuenta que la DGAC consideró que no había mérito para el inicio de un procedimiento en contra de [REDACTED] [REDACTED] pues la información sobre los fallos en el sistema eléctrico de las aeronave no resultaban previsibles. Asimismo, cuestionó que el Indecopi no contaba con la capacidad técnica necesaria para interpretar la información técnica remitida, por lo que no podría emitir un pronunciamiento respecto de esta.

1.6. Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI:

La Sala resolvió confirmar la Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC pues consideró que si bien la autoridad debe disponer la actuación de todos los medios probatorios necesarios para acreditar los hechos invocados o que fueren conducentes a su pronunciamiento, pudiendo solicitar para ello, entre otros medios, informes y dictámenes de cualquier tipo, lo cierto es que ello en ningún modo quiere decir que la autoridad administrativa se coloca en la posición del proveedor y sustituir su carga probatoria, en tanto subsiste la carga del administrado de demostrar que no es responsable del hecho que se le imputa, y es también el que se encuentra en mejor posición de acreditar ello.

Siendo así, un proveedor de transporte aéreo no puede, pretender que en el marco de un procedimiento iniciado de oficio sea la autoridad administrativa quien esté obligada a actuar los elementos probatorios necesarios a efectos de demostrar la comisión de las infracciones imputadas, siendo que dicha concepción no tiene asidero legal.

1.7. Nulidad de oficio de la Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI:

Por escrito del 3 de agosto de 2018, [REDACTED] puso en conocimiento de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi la existencia de vicios de nulidad en la Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI a efectos de que dicha autoridad declare la nulidad de oficio de su pronunciamiento, toda vez que la Resolución emitida no había tenido en cuenta las modificaciones introducidas a nuestro ordenamiento por el Decreto Legislativo N° 1272, Decreto

La Comisión se limitó a señalar que existían pronunciamiento de la Sala en los que se reconocía la competencia del Indecopi para el conocimiento de infracciones en materia aeronáutica, sin pronunciarse respecto de los argumentos propuestos en el escrito de descargos.

Se vulneraron los principios de legalidad, impulso de oficio, verdad material y presunción de licitud.

La Sala confirmó la responsabilidad de [REDACTED] sin tomar en cuenta ninguna opinión técnica de la DGAC que acreditara que las cancelaciones y/o retrasos sea imputables a la denunciada.

La Sala confirmó lo señalado por la Comisión respecto de que era obligación de [REDACTED] desvirtuar su responsabilidad sobre el hecho imputado, cuando en realidad corresponde a la autoridad determinar su culpabilidad.

Los informes y opiniones emitidos por la DGAC, determinaron que los fallos que motivaron el retraso y la cancelación de los vuelos materia de investigación no resultaban previsibles y por tanto no podrían ser imputados al proveedor.

Se vulneró el principio de retroactividad benigna

Antes de la fecha de emisión de la Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI se produjeron modificaciones normativas que incidían sobre cuestiones vinculadas al procedimiento que pese a ser más favorables para el administrado no fueron aplicadas.

(v) Resolución N° 2934-2018/SPC-INDECOPI

Se vulneró el principio de informalismo y el deber de motivación

La Sala rechazó el pedido bajo formalismos irrelevantes y se limitó a señalar que no había vicios de nulidad sin pronunciarse sobre lo señalado en el escrito presentado por [REDACTED]

III. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PRESENTADOS.

SOBRE LA COMPETENCIA DEL INDECOPI:

El artículo 2°.1 literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda a dicha institución 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 consumo¹. Asimismo, el artículo 30° 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 contrario².

En concordancia con ello, el artículo 105° del Código³ 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.

De lo anterior, se puede colegir claramente que existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice una presunta contravención de las normas que se encuentran destinadas a la protección de una generalidad de consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida taxativamente a otras entidades.

Por ejemplo, el ámbito de la actividad aeronáutica civil de nuestro país se encuentra regulada específicamente por las siguientes disposiciones: (i) la Constitución Política del Perú, (ii) los instrumentos internacionales, (iii) la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley 2726; (iv) los Reglamentos y anexos técnicos de la Ley, (v) las Regulaciones Aeronáuticas del Perú (RAPS); y (vi) las demás disposiciones complementarias en la materia⁴.

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

² **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 30°.- Competencia primaria y exclusiva de las Comisiones.**

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

³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.-** Autoridad competente. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

⁴ **LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ. LEY 27261. Artículo 1.- De las normas que regulan la Aeronáutica Civil**

Este bloque normativo reconoce de forma expresa a la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) como la Autoridad Nacional Competente en materia de aeronáutica civil, estableciéndole una competencia de carácter regulatorio (jurídico-legal) y otra de carácter técnico – operativo, conforme se muestra a continuación:

LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ - LEY 27261

Artículo 10°.- Las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil correspondiéndole, pero no limitándose a:

- a) Exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Permisos de Operación o Permisos de Vuelo, en los Certificados de Explotador, en las Conformidades de Operación y en las Especificaciones Técnicas de Operación;
- b) Determinar y fiscalizar la capacidad legal, técnica y económico - financiera de los explotadores;
- c) Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando considere que no se cumplen las condiciones mínimas de seguridad operacional o cuando no se cuente con los seguros obligatorios y autorizar su reiniciación cuando hayan sido subsanadas las deficiencias;
- d) Prohibir el empleo de material de vuelo que no ofrezca seguridad;
- (...)
- h) Adoptar todas las medidas o acciones que sean necesarias para que las actividades aeronáuticas sean seguras.

REGLAMENTO DE LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ - DECRETO SUPREMO N° 050-2001-MTC

Artículo 314.- Las sanciones a que hubiere lugar por las infracciones a la Ley de Aeronáutica Civil y sus disposiciones reglamentarias y a las disposiciones normativas que emita la DGAC serán impuestas mediante Resolución Directoral por el Director General de Aeronáutica Civil, a recomendación de la Junta de Infracciones

Ahora bien, ante los supuestos de incumplimiento de las disposiciones bajo las cuales se confirió la autorización y/o certificación para la operación aeronáutica, de conformidad con los dispositivos antes mencionados, será también la DGAC la autoridad encargada de regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar según corresponda:

LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ - LEY 27261

*Artículo 9.- De la competencia de la Dirección General de Aeronáutica Civil
La Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para:*

- d) Regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado, de conformidad con el Artículo 3, numeral 5.2 de la presente Ley; (...)

Artículo 13.- Es obligación de la DGAC el control, vigilancia, supervisión, inspección, fiscalización y sanción de todas las actividades aeronáuticas de Aviación Civil, tales

1.1 La Aeronáutica Civil se rige por la Constitución Política del Perú, por los instrumentos internacionales vigentes, por la presente Ley, sus reglamentos y anexos técnicos, las Regulaciones Aeronáuticas del Perú y demás normas complementarias.

como las actividades de aviación comercial o general, aeródromos y aeropuertos, aeroclubes, paracaidismo, ultraligeros, planeadores, globos aerostáticos, dirigibles, talleres de mantenimiento aeronáutico y estaciones reparadoras, así como las escuelas de aviación de tripulantes técnicos y centros de instrucción de despachadores de vuelo, controladores de tránsito aéreo y de técnicos de mantenimiento.

(El énfasis es agregado)

Para tales efectos, el “Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas” aprobado por Resolución Ministerial N° 361-2011-MTC/02 establece el procedimiento administrativo específico que deberá seguir la DGAC en la investigación de las acciones u omisiones de los operadores que infrinjan la reglamentación aeronáutica y en el cual primará una motivación de carácter jurídico-legal y/o técnico-operacional, según corresponda.

En sentido, la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que las actividades aeronáuticas están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil, mientras que el Decreto Supremo 050-2001-MTC, Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil del Perú señala que dicha autoridad sancionará las infracciones a la referida ley y sus disposiciones reglamentarias.

En conclusión, siendo que el Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas aprobado por Resolución Ministerial 361-2011-MTC/02, ha previsto un procedimiento administrativo que tipifica como infracción sancionable el “Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados”, resulta claro que la fiscalización, determinación de la existencia de responsabilidad del operador aéreo y la eventual sanción por la existencia de una conducta infractora ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente a la DGAC.

Por lo tanto, la determinación de la configuración de la infracción por la cancelación o retraso de vuelos no puede ser evaluada dentro de un procedimiento administrativo ante el Indecopi.

El Indecopi tendría que esperar por la determinación de responsabilidad del operador para recién asumir sus funciones en defensa de los derechos de los consumidores reconocidos en el Código y la normativa sectorial. De lo contrario, estaría determinando infracciones asignadas por ley a otra entidad y sin el conocimiento técnico y operativo para ello.

Este criterio, fue recogido por el Vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza de la Sala Especializada en Protección al Consumidor, quien en su voto en discordia a la Resolución 1379-2018/SPC-INDECOPI, manifestó que:

“Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la fiscalización y eventual sanción de la conducta antes referida ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente a la DGAC y que, por ende, tal hecho no puede ser materia de un procedimiento administrativo ante el Indecopi.”

En consecuencia, bajo su consideración, corresponde declarar la nulidad de la resolución de imputación de cargos realizada contra [REDACTED] (por las cancelaciones de los 7 vuelos), así como la Resolución recurrida en todos sus extremos”

SOBRE LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE LICITUD:

Tanto la Comisión como la Sala en sus pronunciamientos han señalado que el hecho de que la autoridad administrativa no logre obtener la documentación requerida para acreditar la infracción imputada no implica la absolución de los cargos imputados, pues constituye obligación del proveedor acreditar que no es responsable por el hecho imputado y este se encuentra obligado a presentar la documentación pertinente para desvirtuar su responsabilidad.

Dicha afirmación resulta errada, más aun en el marco de un procedimiento sancionador de oficio en el que la autoridad está obligada a acreditar la responsabilidad del administrado, no es este último quien tiene que probar su inocencia.

La doctrina es muy clara al señalar que en materia sancionadora la carga de la prueba recae en la Administración, por lo que compete a las autoridades identificar, atraer al expediente y actuar la evidencia suficiente que sustente desestimar la presunción, quedando incluso el administrado liberado de actuar aquella prueba que lo pueda auto incriminar.

Este principio conlleva a que en el procedimiento sancionador se actúen cuando menos una mínima actividad probatoria sobre los hechos a analizar, no bastando las declaraciones o afirmaciones de los denunciantes, terceros o la propia autoridad para desvirtuar la presunción de licitud.

Las autoridad debe asumir que los administrados han actuado de conformidad con sus deberes mientras no cuenten con evidencia que demuestre lo contrario, presunción que origina, entre otros, que los administrados no sean sancionados, sino únicamente cuando existan medios probatorios que generen la suficiente convicción de la responsabilidad de éstos.

Este principio consiste en “suponer por adelantado (...) que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan de modo que se invierte la carga de la prueba en el procedimiento, sustituyendo la tradicional prueba previa de veracidad a cargo del administrado, por la acreditación de la falsedad a cargo de la Administración (...) y que “las autoridades públicas han de suponer legalmente que los administrados proceden con verdad”.

En atención a lo antes señalado, mientras no se cuente con evidencia concreta e

indubitable que demuestre lo contrario, los administrados no deben ser sancionados, sino únicamente cuando existan medios probatorios que generen la suficiente convicción de la responsabilidad de éstos.

SOBRE LA VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE VERDAD MATERIAL E IMPULSO DE OFICIO:

El artículo 3° del T.U.O. de la LPAG establece como requisito de validez de los actos administrativos, que estos sean dictados bajo la observancia del desarrollo de un procedimiento regular. En atención a dicho requisito, el inciso 5 de la norma en mención, señala que antes de su emisión, el acto administrativo debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento previsto para su generación.

Así, en el marco de la tramitación de un procedimiento sancionador en el que la autoridad emitirá un pronunciamiento que tendrá incidencia directa en el estatus jurídico de un administrado, el cumplimiento de estos requisitos (y/o principios) adquiere una mayor relevancia.

Resulta importante acotar que la dirección de un procedimiento administrativo corresponde siempre a la administración pública. Al respecto, el T.U.O. de la LPAG señala en el numeral 1.3 del artículo IV de su Título Preliminar, lo siguiente:

“1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.

Adicionalmente, la obligación impuesta a las entidades públicas en virtud del principio de impulso de oficio encuentra reflejo también en el principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la LPAG, el cual dispone lo siguiente:

“1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

Los principios antes mencionados imponen a toda entidad administrativa con facultades sancionadoras la obligación de llevar a cabo todas las medidas probatorias

necesarias autorizadas por la ley con la finalidad de esclarecer y resolver las cuestiones que se encuentra conociendo.

Ello demás, concuerda con lo señalado en los artículos 174° y 177° del T.U.O. de la LPAG⁵, los cuales prescriben que las autoridades deben disponer actuación de todos los medios necesarios para acreditar los hechos invocados o los que fueren conducentes a la emisión de un pronunciamiento final.

En efecto, los principios antes citados, constituyen pilares esenciales del procedimiento administrativo; y, como tales, garantías inherentes que toda autoridad deberá respetar en el marco de los procedimientos bajo su cargo.

En ese sentido, toda autoridad deberá realizar las actuaciones pertinentes, incidiendo en la verificación plena de los hechos que sirven de fundamento de las decisiones que toma en el marco de un procedimiento administrativo, pues la determinación de lo que sucedió en cada caso en particular es un requisito indispensable para que la decisión de la autoridad sea válida y arreglada a derecho, garantizando así, que las consecuencias jurídicas de una norma se apliquen correcta y debidamente.

Ello no ocurrió en el caso analizado pues la Comisión no efectuó actuación probatoria alguna ni requirió la opinión técnica especializada de la autoridad competente para la determinación de infracciones a la normativa aeronáutica. Basó su decisión en lo que a su entender supondría un desperfecto atribuible al proveedor.

⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 174.- Actuación probatoria**

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

174.2 La autoridad administrativa notifica a los administrados, con anticipación no menor de tres días, la actuación de prueba, indicando el lugar, fecha y hora.

174.3 Las pruebas sobrevinientes pueden presentarse siempre que no se haya emitido resolución definitiva.

(...)

Artículo 177.- Medios de prueba

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

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

SOBRE LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA:

Por regla general, la potestad sancionadora del Estado se encuentra sujeta a límites estrictos en su aplicación, pues esta supone una injerencia en la libertad o en el patrimonio de los administrados. Así, teniendo en cuenta, además, que el Estado tiene un margen de discrecionalidad amplio en el ejercicio de sus facultades, la potestad sancionadora se erige como una garantía que obliga a la administración al cumplimiento de una serie de requisitos y principios, a efectos de asegurar que su ejercicio no se realice de manera arbitraria, vulnerando derechos fundamentales.

Uno de los principios fundamentales de la potestad sancionadora de la administración es el de irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 246° del T.U.O de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁶. Este principio prescribe que serán aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento en que el administrado incurre en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

De acuerdo el principio en cuestión, en todos los procedimientos que impliquen el ejercicio de la potestad sancionadora del estado, resultarán aplicables las normas que se encuentran vigentes al momento en que se hubiese cometido la infracción, es decir, cuya entrada en vigor sea anterior al hecho infractor (preexistencia) y, de manera excepcional, aquellas normas posteriores que sean más favorables para el administrado, configurándose un supuesto de retroactividad benigna.

En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, según la ley preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva ley es más benigna para el administrado, bien porque suprime el carácter reprochable o sancionable del acto, o porque establece una sanción de menor efecto represivo, entonces será dicha ley aplicada al caso (entendida como más favorable o benigna) pese no haberse encontrado vigente al momento en que se ejecutó el ilícito administrativo.

Dicho ello, debe tenerse en cuenta que el ámbito de aplicación de este principio y su excepción no sólo incluye aquellas disposiciones que establecen las conductas que constituyen infracciones administrativas sino también aquellas que determinan las sanciones que corresponde imponer en virtud de tales infracciones, como las multas

⁶ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

u otras medidas previstas legalmente en los ordenamientos correspondientes, por tener estas carácter de norma sustantiva.

En ese sentido, resulta innegable que las entidades administrativas competentes para la evaluación de las cuestiones controvertidas puestas en su conocimiento, así como las que inicie de oficio en cumplimiento de las atribuciones que la ley le otorga, tienen la obligación, bajo sanción de nulidad, de aplicar la norma sancionadora más favorable al administrado en caso ocurra una modificación normativa antes de la emisión de un pronunciamiento firme.

El 21 de diciembre de 2016, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo. Dicha norma, no contempló una disposición transitoria general que regule su entrada en vigor, por lo que debe entenderse que, en principio, sus disposiciones sustanciales surten efectos a partir del día siguiente de su publicación, es decir, desde el 22 de diciembre de 2016.

Así, como parte de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, se redefinieron los alcances contemplados para los eximentes y atenuantes de responsabilidad de los administrados que hubiesen incurrido en alguna infracción, recogidos en el artículo 236-A de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, conforme al siguiente detalle:

| Ley N° 27444 | Modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272 |
|---|---|
| <p>Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones</p> <p>Constituyen condiciones <u>atenuantes</u> de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:</p> <p>1. <u>La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.</u></p> | <p>Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones</p> <p>Constituyen condiciones <u>eximentes</u> de la responsabilidad por infracciones las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>f. <u>La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.</u></p> |

Al respecto, teniendo en cuenta que, a diferencia de lo dispuesto por la norma antes de su modificación, en la cual la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de imputación de cargos constituía un atenuante para la

graduación de la eventual imposición de una multa, tras la modificación de dicho dispositivo por el Decreto Legislativo N° 1272 este supuesto pasó a considerarse como un eximente de responsabilidad del administrado, que devendrá incuestionablemente liberación de responsabilidad administrativa del imputado y el consecuente archivamiento del procedimiento en su contra. Ello, evidentemente siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para ello.

Este requisito, en el presente caso, la subsanación de la presunta conducta infractora antes de la notificación de la imputación de cargos, fue debidamente acreditado durante la tramitación del procedimiento; corroborados por la Comisión en primera instancia; y, ratificados por la Sala mediante el pronunciamiento aquí analizado. En ese sentido, su validez resulta incuestionable.

Sin embargo; y pese a que el dispositivo mencionado se encontró vigente desde el 22 de diciembre de 2016, aproximadamente dos años desde que la Sala se avocó al conocimiento de los hechos discutidos en el marco del procedimiento iniciado en nuestra contra; y, que dicho órgano venía aplicando regularmente (de oficio) el criterio antes señalado⁷, en el caso aquí analizado ello no ocurrió, en clara contravención a lo dispuesto en las disposiciones contenidas en el T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General, viciando así de nulidad el mismo.

IV. CONCLUSIONES

SOBRE LA COMPETENCIA DEL INDECOPI:

Considero que lo señalado la administrada respecto de la necesidad de un pronunciamiento previo o conjunto de la DGAC que determine su responsabilidad por las cancelaciones o retrasos es necesaria para que el Indecopi pueda emitir un pronunciamiento.

Si bien el Indecopi es la autoridad competente para la protección de los derechos reconocidos a los consumidores, dicha facultad no puede ser ejercida atribuyéndose competencias asignadas a otras autoridades por ley, menos aun, cuando no cuenta con el conocimiento técnico y operativo para la verificación y acreditación concreta de la responsabilidad del proveedor.

SOBRE LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL PROVEEDOR EN EL CASO ANALIZADO:

⁷ Ver Resoluciones:

N° 0177-2017/SPC-INDECOPI, emitida el 16 de enero de 2017.
N° 0036-2018/SDC-INDECOPI, emitida el 20 de febrero de 2018.
N° 0826-2018/SPC-INDECOPI, emitida el 18 de abril de 2018.

Considero que lo señalado por la autoridad respecto del obligado a determinar o acreditar la responsabilidad resulta errado. No es el administrado quien tiene que acreditar su inocencia, sino es la autoridad quien tiene que determinar su responsabilidad sobre las base de cuestiones objetivas y medios de prueba que desvirtúen sin margen de duda la responsabilidad el proveedor, situación que no ocurrió.

SOBRE LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA:

Se vulneró el principio de retroactividad benigna pues la autoridad resolvió el procedimiento sobre la base de norma que habían sido modificadas estableciendo un régimen más favorable para el administrado. La autoridad administrativa determinó que el proveedor denunciado cumplió con aplicar medidas de protección a los consumidores afectados y aplicó, en función a la norma modificada un atenuante a la sanción impuesta.

No existe cuestionamiento a la subsanación de la conducta infractora pues ambas instancias la reconocen en sus pronunciamientos; sin embargo, no aplicaron la norma vigente al momento de la emisión de la resolución final por parte de la Sala.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Octava Edición. Editorial Civitas.
2. MEIER E., Enrique. Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Alva SRL. Caracas. 2001.
3. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. Lima, Instituto Pacífico, 2013
4. MORON URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, 13 va edición, diciembre 2018.
5. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo- Tomo II, Palestra Editores, Lima, 2010
6. Lineamientos sobre Protección al Consumidor, 2019 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Primera edición digital: setiembre de 2019.
7. MEDINA, Omar Damián. PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Jurisprudencia Especializada. Grijley 2019.
8. BACA ONETO, Víctor Sebastián. ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano. IV Congreso Internacional de Derecho administrativo. Mendoza, Argentina, septiembre de 2010.
9. GÓMEZ TOMILLO, M., Derecho administrativo sancionador. Parte general. Teoría general y práctica del Derecho penal administrativo, Aranzadi, Pamplona, 2008.
10. RODRÍGUEZ GARCÍA, Gustavo M. Protección al consumidor e información espontánea: fuentes de información y autocorrectivos de mercado. Revista de Economía y Derecho, vol. 10, nro. 39 (invierno de 2013). Sociedad de Economía y Derecho UPC.
11. PATRÓN SALINAS, Carlos. “Un acercamiento preliminar a la función económica de la protección al consumidor”, en: Ensayos sobre protección al consumidor en el Perú (editor Óscar Súmar), Universidad del Pacífico, Lima (2011).
12. Resoluciones N° 0177-2017/SPC-INDECOPI, emitida el 16 de enero de 2017, N° 0036-2018/SDC-INDECOPI, emitida el 20 de febrero de 2018, N° 0826-2018/SPC-INDECOPI, emitida el 18 de abril de 2018.

ANEXOS.

- a. Resolución N° 396-2015/ILN-CPC
- b. Resolución Final N° 672-2015/ILN-CPC
- c. Recurso de Apelación
- d. Resolución N° 911-2016/SPC-INDECOPI
- e. Resolución Final N° 1016-2016/ILN-CPC
- f. Recurso de Apelación
- g. Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI
- h. Informa vicio de nulidad de la Resolución N° 1379-2018/SPC-INDECOPI
- i. Resolución N° 2934-2018/SPC-INDECOPI

servicio de transporte aéreo que ofrecía se encontraba de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código).

2. En virtud de lo señalado en el citado informe, mediante Resolución 396-2015/ILN-CPC del 6 de mayo de 2015, la Comisión inició un procedimiento sancionador contra [REDACTED] por posibles infracciones del artículo 19° del Código, debido a que había demorado y cancelado el servicio de transporte aéreo de los vuelos detallados en el siguiente cuadro:

| N° | N° de Vuelo | Ruta | Fecha de salida | Hora | Incidencia reportada | Motivo |
|----|----------------------|------------|-----------------|-------|----------------------|------------------------|
| 1 | OB-2076 | Lima-Cusco | 05/09/2017 | 07:45 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 2 | OB-2076 | Cusco-Lima | 05/09/2014 | 11:30 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 3 | OY-3010 | Cusco-Lima | 15/09/2014 | 12:30 | Cancelado | Técnico de la aeronave |
| 4 | OY-3011 | Lima-Cusco | 15/09/2014 | 09:05 | Cancelado | Técnico de la aeronave |
| 5 | OY-3020 ² | Jauja-Lima | 15/09/2014 | 08:20 | Cancelado | Técnico de la aeronave |
| 6 | OY-3011 | Lima-Cusco | 16/09/2014 | 09:05 | Cancelado | Motivos operacionales |
| 7 | OY-3011 | Cusco-Lima | 16/09/2014 | 11:05 | Cancelado | Motivos operacionales |

3. Mediante escrito del 1 de julio de 2015, [REDACTED] presentó sus descargos, señalando lo siguiente:
- (i) Indecopi carecía de competencia para fiscalizar y sancionar las posibles infracciones a la legislación aeronáutica civil, pues el marco normativo que regulaba dicha actividad, reconocía a la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) como la autoridad competente en el ámbito regulatorio en materia aeronáutica;
 - (ii) dada la complejidad y particularidad de la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros (situaciones técnico-operacionales), en el cual suelen presentarse situaciones imprevisibles que pueden afectar el incumplimiento de itinerarios, resultaba indispensable que la DGAC determinara si correspondía atribuir responsabilidad a los operadores aéreos, por lo que era necesario que el Indecopi solicitara a dicho organismo la emisión de un informe que aclare aspectos técnicos

² Mediante escrito del 17 de setiembre de 2014, [REDACTED] señaló que el mencionado vuelo no fue demorado, sino cancelado.

- involucrados que dieron inicio al presente procedimiento;
- (iii) la cancelación de los vuelos se dio por las siguientes causas, las cuales exoneraban de responsabilidad a su representada:
- fallas presentadas en el equipo electrónico de las aeronaves que ocasionaron que ninguno de los 3 trenes de aterrizaje subiera luego del despegue (Vuelo OB-2076, Lima-Cusco-Lima);
 - problemas de velocidades en las hélices del avión (vuelos del 15 y 16 de setiembre);
- (iv) las demoras o cancelaciones de vuelos no constituían una infracción a las normas de protección al consumidor ni a la legislación aeronáutica, pues el marco normativo prevé la ocurrencia de tales eventos, siendo que a su vez exigía que el operador adoptara las medidas necesarias para procurar su transporte alternativo o, en su defecto, compensarlo; y
- (v) en el presente caso, se protegió a los pasajeros en los próximos vuelos operados por otra aerolínea, así como brindar alimentación, transporte y hospedaje, razón por la que no se justificaba la imputación de posibles conductas en su contra.
4. Mediante Resolución 672-2015/ILN-CPC del 6 de agosto 2015, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Halló responsable a [REDACTED] por infracción del artículo 19° del Código, al considerar que había quedado acreditado que, durante el año 2014, canceló 7 vuelos, por causas que le eran imputables, sancionándolo con una multa de 8,14 UIT; y,
 - (ii) dispuso la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
5. En atención al recurso de apelación presentado por [REDACTED] la Sala Especializada de Protección al Consumidor (en adelante, la Sala), mediante la Resolución 911-2016/SPC-INDECOPI de 14 de marzo de 2016, declaró la nulidad de la Resolución 672-2015/ILN-CPC, toda vez que no se había observado los Principios del Debido Procedimiento, Impulso de Oficio, Verdad Material y Presunción de Licitud. Asimismo, ordenó a la Comisión que emita un nuevo pronunciamiento.
6. Mediante Resolución 4 del 27 de setiembre de 2016, la Secretaría Técnica requirió a [REDACTED] cumplir con (i) detallar las matrículas de las aeronaves asignadas a los siete (7) vuelos imputados; (ii) presentar copia simple del Informe de dificultades de servicio remitido a la DGAC; (iii) presentar el informe del área de mantenimiento correspondiente a las fallas técnicas que habrían ocasionado los siete (7) incidentes imputados en el presente procedimiento.

7. Mediante Oficio 127-2016/ILN-CPC-INDECOPI del 11 de octubre de 2016, la Secretaría Técnica requirió a la DGAC información sobre las dificultades del servicio que [REDACTED] hubiera presentado ante dicho organismo, respecto de los vuelos imputados o el documento que acreditara el reporte de los incidentes; no obstante, pese a que el documento fue recibido por la DGAC el 13 de octubre de 2016, no fue atendido.
8. El 22 de noviembre de 2016, [REDACTED] presentó un escrito absolviendo el requerimiento de información formulado mediante Resolución 4.
9. Mediante Resolución 1016-2016/ILN-CPC del 25 de noviembre de 2016, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
 - (i) Halló responsable a [REDACTED] por infracción del artículo 19° del Código, al considerar que quedó acreditado que canceló siete (7) vuelos durante el año 2014, por causas que le eran imputables, sancionándolo con amonestaciones y una multa ascendente a 7,44 UIT;
 - (ii) ordenó a [REDACTED] como medida correctiva, que en un plazo de 30 días hábiles cumpliera con devolver el costo del pasaje a los consumidores que lo solicitaran dentro del plazo otorgado; y,
 - (iii) dispuso la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, una vez que la resolución quedara consentida.
10. El 13 de diciembre de 2016, [REDACTED] [REDACTED] apeló la Resolución 1016-2016/ILN-CPC, manifestando lo siguiente:
 - (i) La Sala había ordenado que se le requiriera información a la DGAC, a efectos de conocer los sustentos técnicos que motivaron la cancelación del itinerario de los vuelos imputados; sin embargo, la autoridad no respondió y, pese a ello, la Comisión emitió un pronunciamiento del caso a través de la Resolución 1016-2016/ILN-CPC, por lo que se había vulnerado el Principio del Debido Procedimiento;
 - (ii) se presentaron dos desperfectos con la aeronave, respecto de los vuelos programados para el 5, 15 y 16 de setiembre de 2014; por un lado, tuvo problemas con los tres (3) trenes de aterrizaje, situación que obligó al capitán a regresar al aeropuerto y, de otro lado, aconteció una falla en la computadora que se encargaba del control de la velocidad de la hélice de la aeronave, siendo que ambos desperfectos se originaron por la falla de un equipo que no se podía prever; y,
 - (iii) respecto a la medida correctiva, su representada había adoptado las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de los pasajeros, frente a los sucesos acontecidos con los vuelos.

ANÁLISIS

Sobre el deber de idoneidad en el servicio de transporte aéreo

11. El artículo 19° del Código establece la responsabilidad de los proveedores por la idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de entregar los productos y prestar los servicios al consumidor en las condiciones ofertadas o previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos, la regulación que sobre el particular se haya establecido y, en general, a la información brindada por el proveedor o puesta a disposición³.
12. Asimismo, el artículo 20° del Código señala que para determinar la idoneidad de un servicio debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor ofrece y a las que está obligado, por lo que debe tomarse en cuenta las obligaciones del proveedor que se derivan de los términos y condiciones expresamente ofrecidos al consumidor en el contrato⁴.
13. La Ley de Aeronáutica Civil del Perú, define el servicio de transporte aéreo como la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación con sujeción a las frecuencias, itinerarios y horarios prefijados o informados a los consumidores, estableciendo como obligación de las aerolíneas hacer mención expresa de las condiciones del servicio al momento de la venta o en la publicidad que difunda⁵.

³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.**

El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

⁴ **LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 20°.- Garantías.**

Para determinar la idoneidad de un producto o servicio, debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor está brindando y a las que está obligado. Las garantías son las características, condiciones o términos con los que cuenta el producto o servicio.

Las garantías pueden ser legales, explícitas o implícitas:

a. Una garantía es legal cuando por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía. No se puede pactar en contrario respecto de una garantía legal y la misma se entiende incluida en los contratos de consumo, así no se señale expresamente. Una garantía legal no puede ser desplazada por una garantía explícita ni por una implícita.

b. Una garantía es explícita cuando se deriva de los términos y condiciones expresamente ofrecidos por el proveedor al consumidor en el contrato, en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o cualquier otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor. Una garantía explícita no puede ser desplazada por una garantía implícita.

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

⁵ **LEY N° 27261. Ley de Aeronáutica Civil del Perú. Artículo 78.- Del transporte aéreo, transporte aéreo especial y el trabajo aéreo**

14. Dada la naturaleza del servicio y la regulación que lo rige, el respeto de los horarios de vuelo constituye una condición básica para su prestación, de allí que el retraso en la salida o la cancelación del vuelo, en principio configura un servicio no idóneo. En consecuencia, por regla general, los incumplimientos de los itinerarios de vuelo establecidos por las aerolíneas, en la medida que no satisfacen las expectativas generadas en los consumidores, configuran un servicio falto de idoneidad que debe ser sancionado.
15. Esta concepción, no implica que se ignore la seguridad en la prestación del servicio de transporte, sino que busca que las aerolíneas se organicen a fin de brindar un servicio, que además de seguro, se efectúe cumpliendo con el itinerario al que ellas mismas se han comprometido, a fin de no defraudar las expectativas de los consumidores. Asimismo, no se ignora que al momento de desarrollar la actividad se pueden presentar hechos imprevisibles que pueden motivar la ejecución diferida, como por ejemplo por condiciones climatológicas, por el contrario, al acreditarse supuestos en los que la causa de la demora o cancelación del vuelo se deba a un evento extraño a la esfera de control del obligado, se deberá exonerar de responsabilidad administrativa a la operadora del servicio.
16. En esa línea, el incumplimiento de una obligación por parte del proveedor puede responder a causas imputables y no imputables. Las causas no imputables son aquellas que se imponen como un límite a la responsabilidad por incumplimiento, en donde el esfuerzo requerido es el máximo y el proveedor no puede liberarse salvo que acredite la ruptura del vínculo causal, lo que determina la inexistencia del nexo o continuidad causal y, por tanto, de la responsabilidad.
17. Es necesario precisar que en lo referente a las causas no imputables señaladas en el punto precedente, la doctrina establece que éstas deben ser entendidas como un *“evento extraño a la esfera de control del obligado”* y no como una *“causa no atribuible a la culpa del deudor”*, por cuanto existen impedimentos que por ser expresión de un riesgo típico de la actividad comprometida se consideran imputables al obligado⁶.

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

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

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

⁶ **VISINTINI, Giovanna.** Responsabilidad Contractual y Extracontractual. Estudios sobre el Incumplimiento de Obligaciones y los Hechos Ilícitos en el Derecho y la Jurisprudencia Civil. Ara Editores. Mayo 2002.

18. Así, conforme a lo establecido en el artículo 104° del Código, para que no resulte responsable administrativamente el proveedor por el retraso de un vuelo, se debe evaluar si dicha circunstancia obedeció a una causa no imputable, que la norma lo define como *“una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho, determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado”*⁷.
19. Cabe precisar que aun cuando en virtud del marco legal expuesto las causas de un retraso, reprogramación o cancelación de un vuelo puedan constituir un hecho no imputable al proveedor, para que el proveedor de transporte aéreo se exima de responsabilidad, dichas causas deberán ser acreditadas y deberán tener las características establecidas en el artículo 104° del Código. De modo que no basta con alegar la existencia de una causa no imputable como caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o del propio consumidor, sino que es necesario que se demuestre tal circunstancia y que ello haya incidido de manera decisiva en la prestación del servicio produciendo el retraso, reprogramación y/o cancelación.
20. Por lo expuesto, este Colegiado considera que, en los procedimientos de oficio como el presente, acorde con el principio de licitud, verdad material e impulso de oficio, la acreditación de la infracción al deber de idoneidad por incumplimiento del servicio de transporte aéreo, en la modalidad de demora, reprogramación o cancelación, se sustenta en la verificación de: (i) la titularidad de la operación; y, (ii) el acaecimiento del incidente imputado. Así, una vez de ocurrido ello, se le traslada al proveedor la carga de sustentar y acreditar que no es responsable por ello, por lo que son los administrados los que se encuentran obligados a presentar la documentación pertinente para acreditar sus afirmaciones.
21. En este punto, si bien los artículos 172° y 175° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG⁸) prescriben que, cuando la naturaleza del procedimiento lo exija,

⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 104°.- Responsabilidad administrativa del proveedor.**

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

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

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

⁸ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 172°.- Actuación Probatoria. -**

(...)

la autoridad debe disponer la actuación de todos los medios probatorios necesarios para acreditar los hechos invocados o que fueren conducentes a su pronunciamiento, pudiendo solicitar para ello, entre otros medios, informes y dictámenes de cualquier tipo, lo cierto es que ello en ningún modo quiere decir que la autoridad administrativa se coloca en la posición del proveedor, y sustituye su carga probatoria, en tanto subsiste la carga del administrado de demostrar que no es responsable del hecho que se le imputa, y es también el que se encuentra en mejor posición de acreditar ello.

22. Siendo así, un proveedor de transporte aéreo no puede, pretender que en el marco de un procedimiento iniciado de oficio sea la autoridad administrativa quien esté obligada a actuar los elementos probatorios necesarios a efectos de demostrar la comisión de las infracciones imputadas, siendo que dicha concepción no tiene asidero legal.
23. En efecto, el artículo 196° del Código Procesal Civil señala que la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión o a quien los contradice alegando nuevos hechos⁹. De igual forma, el artículo 171°.2 del TUO de la LPAG¹⁰ establece que es carga de los administrados el aportar pruebas.
24. Sin embargo, este Colegiado considera que resulta razonable requerir la colaboración de otras entidades cuando no sea factible obtener la información de las partes del procedimiento, es decir, cuando la documentación o

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

Artículo 175.- Medios de prueba

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

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

⁹ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 196°.-Carga de la prueba.** Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.

¹⁰ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 171°.- Carga de la prueba. -**

(...)

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

información no pueda ser aportada por la aerolínea, mas no en aquellos casos en donde esta sí cuente con dicha información.

25. En ese sentido, una aerolínea tiene la carga de demostrar su falta de responsabilidad ante el incumplimiento del itinerario de un vuelo, ello, sobre todo considerando que está en la posibilidad de presentar para ser evaluado ante el órgano resolutorio, entre otros, diversos documentos que desarrollan las Regulaciones Aeronáuticas del Perú (RAP). Así, por ejemplo, pueden presentar: (i) el Informe Técnico de Vuelo (ITV) o bitácora donde se reporten las fallas detectadas a la DGAC; (ii) el Programa de Mantenimiento, para el uso y orientación del personal de mantenimiento y operaciones, aprobado por dicha autoridad, el mismo que debe contener las tareas de mantenimiento y los plazos correspondientes en que se realizarán, teniendo en cuenta la utilización prevista de la aeronave; y, (iii) el Programa de análisis y vigilancia continua de la ejecución y la eficacia del programa de mantenimiento, el mismo que se utiliza para la corrección de cualquier deficiencia en los mantenimientos planificados¹¹.
26. De otro lado, las aerolíneas también pueden aportar, el Manual de Control de Mantenimiento para el uso y orientación del personal de mantenimiento y de gestión de la aeronavegabilidad continua, con los procedimientos e información de mantenimiento y de aeronavegabilidad continua aceptable para la DGAC, así como su Sistema de registros de la aeronavegabilidad continua de las aeronaves, el mismo que contiene el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) de la aeronave, de cada motor, y de cada hélice, si es aplicable, así como de todos los componentes de la aeronave, de vida limitada, el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) desde la última reparación general (*overhaul*) de los componentes de aeronave, instalados en la aeronave, que requieran una

¹¹ **REGULACIÓN AERONÁUTICA DEL PERÚ. RAP 121. REQUISITOS DE OPERACIÓN. OPERACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES REGULARES Y NO REGULARES.**

(...)

121.701 Informe técnico de vuelo (ITV) o bitácora

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

(...)

121.1115 Programa de mantenimiento

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

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

(...)

121.1120 Sistema de vigilancia continua del programa de mantenimiento.

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

reparación general obligatoria a intervalos de tiempo de utilización definidos, así como el estado actualizado de cada tipo de tarea de mantenimiento prevista en el programa de mantenimiento utilizado en la aeronave¹².

27. Finalmente, teniendo en cuenta que según el artículo 20° del Reglamento de Aeronáutica Civil – Decreto Supremo 050-2001-MTC – que establece que conforme a sus obligaciones relativas a la inspección, vigilancia y control de las actividades aéreas e investigaciones de accidentes y/o incidentes aeronáuticos, la autoridad aeronáutica tiene las más amplias facultades para realizar sus funciones de inspección y/o verificación de los aeródromos así como las relativas a los pasajeros, tripulantes, aeronaves y bienes transportados a la llegada, tránsito, salida y durante el estacionamiento de aeronaves, la aerolínea está obligada a remitir dicha información a la autoridad en mención, por lo que muy bien podría también presentar la documentación pertinente ante la autoridad administrativa.
28. A mayor abundamiento, esta Sala considera importante mencionar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia en el asunto C-257/14 Corina Van Der Lans contra Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) del 17 de setiembre de 2015¹³, señaló que las circunstancias que acompañan al surgimiento de problemas técnicos sólo podrán calificarse de «extraordinarias» cuando guarden relación con un acontecimiento que no sea

¹² **REGULACIÓN AERONÁUTICA DEL PERÚ. RAP 121. REQUISITOS DE OPERACIÓN. OPERACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES REGULARES Y NO REGULARES.**

(...)

121.1130 Manual de control de mantenimiento.

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

(...)

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

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

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

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

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

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

(...).

¹³

Ver:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dde7cb3e68474a4a6ba2f5e987ff6c25b9e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxz0?text=&docid=167942&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=138977>

inherente al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo, así señaló lo siguiente:

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

(...)

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

(...)

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

(...)”

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

Sobre la cancelación de siete (7) vuelos durante el año 2014

30. En el presente caso, la Comisión halló responsable a [REDACTED] por infracción del artículo 19° del Código, al considerar que quedó acreditado que canceló siete (7) vuelos durante el año 2014, por causas que le eran imputables.
31. En su recurso de apelación, [REDACTED] señaló que la Sala había ordenado que se le requiriera información a la DGAC, a efectos de conocer los sustentos técnicos que motivaron la cancelación del itinerario de los vuelos imputados;

sin embargo, la autoridad no respondió y, pese a ello, la Comisión emitió un pronunciamiento del caso a través de la Resolución 1016-2016/ILN-CPC, por lo que se había vulnerado el Principio del Debido Procedimiento.

32. Adicionalmente, la denunciada manifestó que se presentaron dos desperfectos con la aeronave, respecto de los vuelos programados para el 5, 15 y 16 de setiembre de 2014; por un lado, tuvo problemas con los tres (3) trenes de aterrizaje, situación que obligó al capitán a regresar al aeropuerto y , de otro lado, aconteció una falla en la computadora que se encargaba del control de la velocidad de la hélice de la aeronave, siendo que ambos desperfectos se originaron por la falla de un equipo que no se podía prever.
33. Al respecto, es preciso reiterar que, de conformidad con las consideraciones expuestas en el acápite anterior de la presente resolución, el punto de partida para eximir de responsabilidad al proveedor es la probanza de un evento que tiene una característica de exterioridad respecto a él, por lo que la denunciada únicamente se liberaría de responsabilidad si la causa que originó el incumplimiento de itinerario de los vuelos investigados en el presente procedimiento, era ajena a su control (para lo cual ésta tenía la carga de presentar los elementos probatorios que acrediten ello).
34. Sobre el particular, cabe precisar que no resulta un punto controvertido que los siete (7) vuelos detallados en el párrafo 2 de la presente resolución, se cancelaron, por lo que ahora resulta necesario determinar si la denunciada era o no responsable por dicho incidente.
35. Ahora bien, en relación al pronunciamiento de la Comisión, sin contar con la información remitida por la DGAC, cabe precisar que la primera instancia cumplió con requerir a la referida autoridad aeronáutica información sobre las dificultades del servicio que [REDACTED] hubiera presentado ante dicho organismo, respecto de los vuelos imputados o el documento que acreditara el reporte de los incidentes; no obstante, pese a que el documento fue recibido por la DGAC, el mismo no fue atendido
36. Sin perjuicio de ello, tal como se desarrolló anteriormente, es carga del administrado acreditar su falta de responsabilidad por los hechos imputados; presentando elementos probatorios suficientes y pertinentes; de este modo, el hecho de que la DGAC no haya emitido respuesta frente a la comunicación remitida, no limita a la Administración a emitir un pronunciamiento final, en atención a los medios probatorios que fueron presentados a lo largo del procedimiento por parte de la administrada, tal como sucedió en el presente caso. En ese sentido, corresponde desestimar el referido alegato.

37. De otro lado, en relación con los argumentos vertidos por la denunciada ante esta instancia, referidos a las fallas técnicas presentadas con los vuelos materia de imputación, es preciso señalar que la Sala no desconoce la existencia de situaciones imprevisibles que pudieran impedir el cumplimiento de los itinerarios de vuelo (entre ellos, las fallas técnicas que se susciten aun cuando la aerolínea fue diligente en cumplir con sus programas de mantenimiento). Sin embargo, a efectos de que dicha situación se constituya como un eximente de responsabilidad administrativa, resulta necesaria la acreditación de tal evento imprevisible.
38. De la revisión de los documentos denominados "Aircraft Journey Log" del 5 de setiembre de 2014¹⁴ y el 15 de setiembre de 2014¹⁵, que presentó la denunciada en calidad de medio probatorio, se tiene que los mismos dan cuenta de la existencia de las fallas técnicas suscitadas, las cuales acarrearón que se cancelaran los vuelos correspondientes al 5, 15 y 16 de setiembre de 2014.
39. Al respecto, si bien [REDACTED] señaló en su recurso de apelación que dicha documentación acreditaba que el desperfecto era atribuible a un hecho imprevisible; lo cierto es que puede advertirse que los mencionados medios probatorios fueron elaborados y suscritos por el propio personal de la aerolínea, con lo cual, tal documentación únicamente se constituye como una declaración de parte que no genera certeza de la imprevisibilidad del evento aludido por la denunciada.
40. En efecto, tal como se afirmó anteriormente, esta Sala no desconoce que puedan existir eventos imprevisibles o fortuitos, como lo podrían haber sido las fallas técnicas presentadas en las aeronaves de la denunciada; no obstante, es preciso recordar que era carga de [REDACTED] demostrar, con la presentación de la documentación señalada en párrafos anteriores, que la presentación de dichos desperfectos en particular no obedecían a una falta de mantenimiento, sino que justamente, aun habiendo cumplido diligentemente con dicha obligación, de todas maneras, se presentaron dichas averías. De este modo, no corresponde acoger dicho argumento.
41. Por los argumentos antes expuestos y, al haberse verificado las cancelaciones de siete (7) vuelos durante el año 2014, sin que la denunciada haya acreditado que tales incidentes se produjeron por una causa que no le era atribuible, corresponde confirmar la resolución venida en grado que halló responsable a la aerolínea.

¹⁴ En la foja 433 del expediente.

¹⁵ En la foja 426 del expediente.

Sobre la medida correctiva

42. El artículo 114° del Código, establece que la autoridad administrativa podrá -a pedido de parte o de oficio- adoptar las medidas que tengan por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente en el futuro. Asimismo, el artículo 115° del Código, dispone que la finalidad de las medidas correctivas reparadoras es resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior¹⁶.
43. En el presente caso, la Comisión dictó la siguiente medida correctiva: *“(…) que, en el plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución, cumpla con devolver el costo del pasaje a los consumidores que lo soliciten dentro del plazo otorgado.”*
44. En su recurso de apelación, la denunciada alegó que se debía considerar que su representada había adoptado las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de los pasajeros, frente a los sucesos acontecidos con los vuelos.
45. Ahora bien, en este tipo de procedimientos, la autoridad administrativa busca reparar únicamente a aquellos consumidores que no hayan disfrutado del servicio de transporte aéreo, pues de lo contrario, se estaría devolviendo el valor del boleto adquirido a aquellos usuarios que finalmente fueron reubicados en otro vuelo (lo cual no atiende a la finalidad de las medidas correctivas).
46. En ese sentido, este Colegiado conviene en precisar que la medida correctiva que corresponde ordenar en el caso materia de autos debe consistir en la devolución del costo del pasaje siempre y cuando no se haya prestado el servicio al pasajero (es decir, a aquellos usuarios que compraron un boleto aéreo, registraron su embarque y no viajaron debido a la demora en la salida del vuelo materia de investigación). Así las cosas y, teniendo en cuenta que tal información se encuentra en poder de la parte denunciada, ésta deberá acreditar que cumplió con devolver el costo del pasaje a los consumidores afectados.

¹⁶ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

(…)

Artículo 114°. - Medidas correctivas.

Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.

(…)

Artículo 115°. - Medidas correctivas reparadoras.

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior (…)

47. Asimismo, debe indicarse que, atendiendo a que la información sobre el vuelo materia de controversia la posee la parte denunciada, ésta deberá proceder a efectuar la devolución respectiva a los consumidores que cumplan con las características descritas precedentemente en el plazo concedido, no siendo necesario que los usuarios soliciten esto de manera particular ni que presenten el boleto aéreo como medio probatorio para acreditar la contratación del servicio.
48. Considerando lo señalado, corresponde confirmar la resolución venida en grado en el extremo que ha sido detallado al inicio del presente acápite. Para dicho efecto, se precisa que el pago respectivo se realizará sin requerimiento previo y únicamente procederá respecto de los consumidores que adquirieron su pasaje, registraron su embarque y no pudieron viajar debido a la reprogramación del vuelo investigado en el presente procedimiento, es decir, a aquellos que no hicieron uso del servicio que contrataron.
49. Asimismo, se informa a la parte denunciada que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código, y conforme a lo establecido en el numeral 5.5 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI¹⁷.

Sobre la graduación de la sanción y la inscripción de la denunciada en el RIS

50. En la medida que la denunciada no ha fundamentado su apelación sobre los extremos mencionados, asumimos como propias las consideraciones de la recurrida sobre tal punto; ello, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG¹⁸. En consecuencia, corresponde confirmar la resolución venida en grado en dicho extremo.

¹⁷ **Resolución 076-2017-INDECOPI/COD. Aprueban Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI denominada "Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor".**
V. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR POR INICIATIVA DE LA AUTORIDAD
5.5. Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos
En las resoluciones que se impongan medidas cautelares o correctivas, se establecerá la obligación a cargo del proveedor sancionado de acreditar el cumplimiento de lo ordenado, bajo apercibimiento de imponer multa coercitiva por incumplimiento de mandato.

¹⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo.**
(...)
6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
(...)

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 1016-2016/ILN-CPC del 25 de noviembre de 2016, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte, en el extremo que halló responsable a [REDACTED] por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que canceló siete (7) vuelos durante el año 2014, sin que la denunciada haya acreditado que tal incidente se produjo por una causa que no le era atribuible.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 1016-2016/ILN-CPC en el extremo referido a la medida correctiva ordenada. Para dicho efecto, se precisa que el pago respectivo se realizará sin requerimiento previo y únicamente procederá respecto de los consumidores que adquirieron su pasaje, registraron su embarque y no pudieron viajar debido a la reprogramación del vuelo investigado en el presente procedimiento, es decir, a aquellos que no hicieron uso del servicio que contrataron.

Asimismo, se informa a la parte denunciada que deberá presentar los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

TERCERO: Confirmar la Resolución 1016-2016/ILN-CPC en el extremo que sancionó a [REDACTED] con amonestaciones y una multa total de 7,44 UIT, por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, de acuerdo al siguiente detalle:

- 2,52 UIT: cancelación de vuelo OB-2076, ruta Lima-Cusco del 5 de setiembre de 2014;
- Amonestación: cancelación de vuelo OB-2076, ruta Cusco-Lima del 5 de setiembre de 2014;
- 0,39 UIT: cancelación del vuelo OY-3010, ruta Cusco-Lima del 15 de setiembre de 2014;
- 1,81 UIT: cancelación de vuelo OY-3011, ruta Lima-Cusco del 15 de setiembre de 2014;
- Amonestación: cancelación de vuelo OY-3020, ruta Jauja-Lima del 15 de setiembre de 2014;
- 2,72 UIT: cancelación de vuelo OY-3011, ruta Lima-Cusco del 16 de setiembre de 2014; y;
- Amonestación: cancelación de vuelo OY-3011, ruta Cusco-Lima del 16 de setiembre de 2014.

CUARTO: Confirmar la Resolución 1016-2016/ILN-CPC en el extremo que dispuso la inscripción de [REDACTED] en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle y José Francisco Martín Perla Anaya.

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 considera que, en virtud del ordenamiento jurídico vigente, el Indecopi no es competente para conocer el hecho imputado contra [REDACTED] en el presente procedimiento, en virtud de los fundamentos expuestos a continuación:

1. El límite impuesto por el *principio de legalidad*¹⁹ 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 General²⁰, establece que la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de ella se derivan.
2. De otro lado, el artículo 2°.1 literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda al Indecopi la misión de

¹⁹ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.** 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

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

(...)

²⁰ **DECRETO SUPREMO 006-2017-PCM. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 70°.- Fuente de Competencia Administrativa.**

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

(...)

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 consumo²¹. Asimismo, el artículo 30° 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 contrario²².

3. En concordancia con ello, el artículo 105° del Código²³ establece que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones por parte de los proveedores a las disposiciones contenidas en dicha norma, a fin de que se sancionen aquellas conductas que impliquen el desconocimiento de los derechos reconocidos a los consumidores, competencia que solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.
4. De lo anterior, se puede colegir que existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice una presunta contravención de las normas que se encuentran destinadas a la protección de una generalidad de consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida taxativamente a otras entidades.
5. En este punto, es preciso indicar que la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que las actividades aeronáuticas están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC), mientras que el Decreto Supremo 050-2001-MTC,

²¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2º.1.- 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.

²² **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 30°.- Competencia primaria y exclusiva de las Comisiones.**

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

²³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.- Autoridad competente.**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

(...)

Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil del Perú señala que dicha autoridad sancionará las infracciones a la referida ley y sus disposiciones reglamentarias.

6. Ahora bien, el Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas aprobado por Resolución Ministerial 361-2011-MTC/02, ha previsto un procedimiento administrativo que tipifica como infracción sancionable lo siguiente: *“Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados”*.
7. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la fiscalización y eventual sanción de la conducta antes referida ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente a la DGAC y que, por ende, tal hecho no puede ser materia de un procedimiento administrativo ante el Indecopi.
8. En consecuencia, bajo mi consideración, corresponde declarar la nulidad de la resolución de imputación de cargos realizada en contra de [REDACTED] (por las cancelaciones de los 7 vuelos), así como de la resolución recurrida, en todos sus extremos.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA



INSTITUTO NACIONAL
DE DEFENSA DE LA
COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA
PROPIEDAD INTELECTUAL

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

CONSTANCIA DE SECRETARÍA TÉCNICA N° 029-2018/SPC

Mediante el presente documento, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 15.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva¹, se deja expresa constancia de que las resoluciones finales señaladas en el Anexo N° 1 fueron debidamente notificadas a las partes involucradas y en tal sentido, las mismas han causado estado.

Teniendo en cuenta lo precisado en las cédulas de notificación de las resoluciones finales listadas en el Anexo N° 1, se debe señalar que los pronunciamientos emitidos por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi, en segunda y última instancia administrativa, agotan la vía administrativa, conforme lo establecen los artículos 18.1 del Decreto Legislativo 1033 - Ley de Organización y Funciones del Indecopi² y 34 del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi (aprobado por Decreto Supremo 009-2009-PCM, y modificado por Decreto Supremo 107-2012-PCM)³, en concordancia con el artículo 218.2 literal e) de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General⁴.

Lima, 5 de julio de 2018

Secretaría Técnica
Sala Especializada en Protección al Consumidor

¹ DECRETO SUPREMO 018-2008-JUS. T.U.O. DE LA LEY 26979, LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA
Artículo 15.- Resolución de Ejecución Coactiva

(...)
15.2 La resolución de ejecución coactiva será acompañada de la copia de la resolución administrativa a que se refiere el literal d) del numeral anterior, su correspondiente constancia de notificación y recepción en la que figure la fecha en que se llevó a cabo, así como la constancia de haber quedado consentida o causado estado.

² DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI
Artículo 18.- Agotamiento de la vía administrativa e impugnación judicial de pronunciamientos del INDECOPI.

18.1 En los asuntos de competencia de cualquiera de los órganos resolutivos del INDECOPI, no podrá recurrirse al Poder Judicial en tanto no se haya agotado previamente la vía administrativa. Para lo dispuesto en la presente Ley, se entiende que queda agotada la vía administrativa solamente cuando se obtiene la resolución final de la respectiva Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

³ (...)
DECRETO SUPREMO 009-2009-PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI
(Modificado por el Decreto Supremo 107-2012-PCM)

Artículo 34.- Agotamiento de la vía administrativa
Las resoluciones que expide el Tribunal agotan la vía administrativa y pueden ser impugnadas en la vía judicial, conforme a las normas que regulan el proceso contencioso administrativo. En los procedimientos sumarísimos, la vía administrativa se agota con la resolución de segunda instancia que concluya el procedimiento, salvo que se opte por recurrir al Tribunal en la vía del recurso de revisión, en cuyo caso la vía administrativa se agotará con la resolución del Tribunal.

⁴ LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL
Artículo 218.- Agotamiento de la vía administrativa

(...)
218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:
(...)

e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

2816-1*

ANEXO N° 1

| N° | SANCIONADO | RESOLUCIÓN FINAL N° |
|----|--------------------------------|---------------------|
| 1 | [REDACTED] | 1441-2018/SPC |
| 2 | [REDACTED] | 1379-2018/SPC |
| 3 | [REDACTED] | 1451-2018/SPC |
| 4 | [REDACTED] | 1377-2018/SPC |
| 5 | [REDACTED] | 1213-2018/SPC |
| 6 | [REDACTED] | 1245-2018/SPC |
| 7 | [REDACTED] | 1248-2018/SPC |
| 8 | [REDACTED] | 1321-2018/SPC |
| 9 | [REDACTED] | 1326-2018/SPC |
| 10 | [REDACTED] R.L. | 1463-2018/SPC |
| 11 | [REDACTED] | 1479-2018/SPC |
| 12 | [REDACTED] | 1403-2018/SPC |
| 13 | [REDACTED] | 1242-2018/SPC |
| 14 | [REDACTED] | 1244-2018/SPC |
| 15 | [REDACTED] | 1246-2018/SPC |
| 16 | [REDACTED] R.L. | 1243-2018/SPC |
| 17 | [REDACTED] | 1291-2018/SPC |
| 18 | [REDACTED] S.A. | 1252-2018/SPC |
| 19 | [REDACTED] S.A. | 1280-2018/SPC |
| 20 | [REDACTED] | 1408-2018/SPC |
| 21 | [REDACTED] | 1436-2018/SPC |
| 22 | INMOBILIARIA MARADENTRO S.A.C. | 1436-2018/SPC |
| 23 | [REDACTED] | 1331-2018/SPC |
| 24 | [REDACTED] | 1492-2018/SPC |
| 25 | [REDACTED] S.A. | 1486-2018/SPC |
| 26 | [REDACTED] S.A. | 1374-2018/SPC |
| 27 | [REDACTED] | 1459-2018/SPC |
| 28 | [REDACTED] | 1352-2018/SPC |
| 29 | [REDACTED] | 1454-2018/SPC |
| 30 | [REDACTED] | 1448-2018/SPC |
| 31 | [REDACTED] | 1447-2018/SPC |
| 32 | [REDACTED] | 1455-2018/SPC |
| 33 | [REDACTED] | 1442-2018/SPC |
| 34 | [REDACTED] S.A. | 1473-2018/SPC |
| 35 | [REDACTED] S.A. | 1489-2018/SPC |
| 36 | [REDACTED] S.A. | 1346-2018/SPC |
| 37 | [REDACTED] S.A. | 1440-2018/SPC |
| 38 | [REDACTED] S.A. | 1284-2018/SPC |
| 39 | [REDACTED] ERÚ S.A. | 1287-2018/SPC |
| 40 | [REDACTED] S.A. | 1264-2018/SPC |
| 41 | [REDACTED] | 1297-2018/SPC |
| 42 | [REDACTED] ERÚ S.A. | 1278-2018/SPC |
| 43 | [REDACTED] | 1299-2018/SPC |
| 44 | [REDACTED] | 1296-2018/SPC |
| 45 | [REDACTED] R.L. | 1267-2018/SPC |
| 46 | [REDACTED] | 1289-2018/SPC |
| 47 | [REDACTED] S.A. | 1327-2018/SPC |
| 48 | [REDACTED] S.A. | 1318-2018/SPC |
| 49 | [REDACTED] | 1419-2018/SPC |
| 50 | [REDACTED] | 1350-2018/SPC |
| 51 | [REDACTED] S.A. | 1385-2018/SPC |
| 52 | [REDACTED] | 1314-2018/SPC |
| 53 | [REDACTED] S.A. | 1145-2018/SPC |