

**UNIVERSIDAD ESAN**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**  
**DERECHO CORPORATIVO**



**Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de  
abogado**

**Informe sobre el expediente N°23-2018/ILN-CPC-SIA**

**Autor**

**Pedro Luis Cayas Mejía**

**Código del alumno**

**14100319**

**Asesor**

**Dr. Carlos Gonzales Palacios ORCID N 0000-0001-6218-9687**

**Lima-2023**

# TSP

## INFORME DE ORIGINALIDAD

25%

INDICE DE SIMILITUD

25%

FUENTES DE INTERNET

11%

PUBLICACIONES

10%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

## FUENTES PRIMARIAS

1

[hdl.handle.net](http://hdl.handle.net)

Fuente de Internet

6%

2

[repositorio.usmp.edu.pe](http://repositorio.usmp.edu.pe)

Fuente de Internet

4%

3

[cdn.www.gob.pe](http://cdn.www.gob.pe)

Fuente de Internet

2%

4

[tesis.pucp.edu.pe](http://tesis.pucp.edu.pe)

Fuente de Internet

2%

5

[repositorio.usil.edu.pe](http://repositorio.usil.edu.pe)

Fuente de Internet

1%

6

Submitted to Universidad de Lima

Trabajo del estudiante

1%

7

[servicio.indecopi.gob.pe](http://servicio.indecopi.gob.pe)

Fuente de Internet

1%

8

Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú

Trabajo del estudiante

1%

9

[revistas.urosario.edu.co](http://revistas.urosario.edu.co)

Fuente de Internet

		<1 %
10	<b>qdoc.tips</b> Fuente de Internet	<1 %
11	<b>vlex.com.pe</b> Fuente de Internet	<1 %
12	<b>core.ac.uk</b> Fuente de Internet	<1 %
13	<b>repositorio.esan.edu.pe</b> Fuente de Internet	<1 %
14	<b>www.juristaeditores.com</b> Fuente de Internet	<1 %
15	<b>www.campuscede.edu.pe</b> Fuente de Internet	<1 %
16	<b>repositorio.uss.edu.pe</b> Fuente de Internet	<1 %
17	<b>example692734.files.wordpress.com</b> Fuente de Internet	<1 %
18	<b>sistemas.indecopi.gob.pe</b> Fuente de Internet	<1 %
19	<b>Submitted to Universidad San Ignacio de Loyola</b> Trabajo del estudiante	<1 %
20	<b>dokumen.pub</b> Fuente de Internet	

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de figuras jurídicas en materia de protección al consumidor, como lo es el deber de idoneidad y la graduación de la sanción en caso de atribuir responsabilidad administrativa por infracción, además del análisis de otro aspecto relevante como lo es la competencia de Indecopi en los servicios de transporte aéreo otorgado por la ley. De esta forma, se analizan estas figuras planteadas como problemas de relevancia jurídica, llegando a determinar si se ha generado una infracción al deber de idoneidad en la prestación de este servicio por parte de la empresa TAME, si Indecopi era competente para conocer el caso en particular y si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuada. En ese sentido, se llegó a la conclusión de que, sí se generó infracción a este deber por parte de la empresa infractora respecto a la afectación de itinerarios de 11 vuelos en el año 2017, que Indecopi sí era competente para conocer en este caso la infracción a las normas del Código de protección y Defensa del Consumidor en la prestación de este servicio y que se graduó de forma adecuada la sanción impuesta.

**Palabras clave:** deber de idoneidad; servicio de transporte aéreo; graduación de la sanción; competencia.

## **Abstrac**

*The purpose of this research work is to study legal figures in the field of consumer protection, such as the duty of suitability and the graduation of the sanction in case of attributing administrative responsibility for infringement, in addition to the analysis of another relevant aspect. as is the competence of Indecopi in terms of air transport services granted by law. In this way, these figures raised as problems of legal relevance are analyzed, arriving to determine if there has been a breach of the duty of suitability in the provision of this service by the company TAME, if Indecopi was competent to hear the case. in particular. and if the sanction imposed has been adequately graduated. In this sense, it was concluded that, if there was a breach of this duty by the infringing company regarding the affectation of itineraries of 11 flights in 2017, that Indecopi was competent to hear in this case the violation of Consumer Protection regulations and Defense Code in the provision of this service and that the sanction imposed was duly graduated.*

**Keywords:** *duty of suitability; air transport service; graduation of the sanction; competition.*

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	8
II. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSA EL EXPEDIENTE APROBADO.....	9
III. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE .....	10
IV. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LAS CONTROVERSIAS IDENTIFICADAS EN EL EXPEDIENTE.....	11
4.1. Inicio de procedimiento administrativo de oficio .....	11
4.2. Descargos .....	12
4.3. Resolución final de la Comisión de Protección al Consumidor .....	12
4.4. Recurso de apelación .....	14
4.5. Resolución final de segunda instancia .....	15
4.6. Voto en discordia del vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza .....	17
4.7. Solicitud de aclaración .....	18
4.8. Resolución de la Sala Especializada en Protección al Consumidor .....	18
V. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS .....	19
5.1. Determinar si se generó infracción al deber de idoneidad por parte de TAME, al haber afectado presuntamente el itinerario de 12 vuelos en el año 2017 de Lima a Quito.....	19
5.2. Determinar si Indecopi a través de la Comisión de Protección al Consumidor era competente para investigar y sancionar a TAME por la infracción imputada.....	20
5.3. Determinar si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuada y razonable.	20
VI. MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	21
6.1. Sistema de protección al consumidor.....	21
6.1.1. Características del sistema de protección al consumidor.....	22
6.2. Deber de idoneidad .....	24
6.2.1. Aspectos generales.....	24
6.2.2. Concepto de deber de idoneidad.....	26

6.2.3.	Evaluación del deber de idoneidad .....	28
6.2.4.	Responsabilidad administrativa por infracción al deber de idoneidad .....	29
6.3.	Servicio de transporte aéreo .....	30
6.3.1.	Obligaciones del transportista .....	31
6.4.	Competencia en materia de protección al consumidor .....	33
6.4.1.	Nociones generales sobre la competencia .....	33
6.5.	Competencia de Indecopi.....	35
6.6.	Competencia en los servicios de transporte aéreo .....	37
6.6.1.	La Dirección de Aeronáutica Civil .....	38
6.6.2.	Competencia específica en el servicio de transporte aéreo: DGAC e INDECOPI	39
6.7.	Graduación de la sanción .....	41
6.7.1.	Presupuestos para graduar la sanción .....	44
<b>VII. TOMA DE POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS.....</b>		<b>47</b>
7.1.	Posición personal sobre si se generó infracción al deber de idoneidad por parte de TAME .....	47
7.2.	Posición personal sobre si INDECOPI es competente para investigar y sancionar a TAME .....	50
7.3.	Posición personal sobre si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuado y razonable .....	51
<b>VIII. VALORACIÓN JURÍDICA PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN LA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE RESOLVIÓ LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN EL EXPEDIENTE .....</b>		<b>53</b>
8.1.	Resolución emitida por la Comisión de Protección al Consumidor .....	53
8.2.	Resolución emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor .....	54
<b>IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		<b>55</b>
<b>X. BIBLIOGRAFÍA .....</b>		<b>57</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

El deber de idoneidad constituye un pilar fundamental en el sistema de protección al consumidor, de tal forma que debe ser garantizado en toda relación de consumo y en toda transacción de bienes y servicios. De esta forma, el proveedor se encuentra obligado a entregar al consumidor un producto o servicio en los mismos términos y condiciones que ha ofertado en función a diversos aspectos relevantes como la información, las garantías, la publicidad, etc. de tal manera que exista una correspondencia entre lo que el consumidor espera y lo que efectivamente recibe.

En el caso de los servicios de transporte aéreo, el deber de idoneidad se materializa en el cumplimiento de las frecuencias, itinerarios y horarios programados, por lo que se debe garantizar la prestación efectiva del servicio bajo el cumplimiento de estos aspectos, caso contrario se configura infracción a este deber. Materializada la infracción, corresponde al órgano competente iniciar el procedimiento administrativo e imponer la sanción respectiva según los criterios ya establecidos en la ley.

Este aspecto se desprende concretamente del expediente en estudio N° N°23-2018/ILN-CPC-SIA en el que se discute una presunta infracción al deber de idoneidad por incumplimiento de itinerarios en el servicio de transporte aéreo prestado por la Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador, TAME en el año 2017.



## **II. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LA QUE VERSA EL EXPEDIENTE APROBADO**

El expediente analizado y desarrollado en el informe, se enmarca o sustenta en las siguientes áreas del derecho:

### **- Derecho de protección al consumidor**

El derecho de protección al consumidor se encuentra conformado por un conjunto de normas, principios y directrices que tienen como finalidad la regulación de las relaciones de consumo y la protección de los derechos e intereses del consumidor o usuario en las transacciones que realiza en el mercado. De esta forma, se regulan todos los derechos del consumidor y los deberes del proveedor, bajo la regulación general establecida en la Constitución Política del Perú en su artículo 65° que establece que es el Estado quien defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el acceso a la información de todos los bienes y servicios y velando por la seguridad de la población.

Dado que el expediente se sustenta en la vulneración del deber de idoneidad, como uno de los deberes del proveedor en el sistema de protección del consumidor, el análisis realizado se enmarca en el derecho de protección al consumidor, siendo aplicable todas las disposiciones pertinentes en la materia.

### **- Derecho administrativo**

El Derecho Administrativo se encuentra conformado por todas aquellas normas, reglamentos y principios que se encargan de regular las actuaciones del Estado y de sus órganos competentes según sea el caso, así como la relación con los particulares y las entidades de la Administración Pública. En el presente caso, la materia discutida se tramita en un procedimiento administrativo sancionador, cuya regulación de establece en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, es decir se enmarca dentro del derecho administrativo y del procedimiento regulado en la norma respectiva.

En ese sentido, el tema central versa sobre materias de derechos del consumidor y el derecho administrativo, en tanto se tramita la presunta infracción a uno de los deberes impuestos al proveedor en la relación de consumo a través del Código de Protección y Defensa del Consumidor, mediante el procedimiento administrativo seguido bajo las normas del derecho administrativo sancionador.

### **III. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE**

En el presente expediente se discuten tres aspectos de relevancia jurídica que son indispensables para el conocimiento académico: la infracción al deber de idoneidad, alegada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección Consumidor, respecto a 12 vuelos afectados por la denunciada, la graduación de la sanción administrativa y la competencia del órgano administrativo cuestionada por la denunciada en el marco de su ejercicio del derecho a la defensa o contradicción.

Así, la elección del expediente adquiere su justificación a nivel social, jurídico y práctico, toda vez que este tipo de casos resultan ser frecuentes en las relaciones de consumo que se establecen en el mercado, situaciones en las que se genera infracción al deber de idoneidad, vulnerándose las expectativas del consumidor razonable y transgrediendo las normas de protección al consumidor que pretenden establecer un equilibrio en el mercado, especialmente siendo un caso recurrente la vulneración a las expectativas al consumidor en el servicio de transporte aéreo.

Es de conocimiento práctico que muchos consumidores han encontrados diversos problemas con el servicio de transporte aéreo, ya sea por demoras, reprogramaciones, cancelaciones, etc, aspectos que afectan sus intereses como consumidores. El presente expediente aporta los criterios jurídicos que se deben emplear para determinar la responsabilidad de los proveedores en la afectación al consumidor al brindar este tipo de servicio, dilucidando también la competencia de Indecopi en relación a la Dirección General de Aeronáutica Civil; por lo que el presente expediente aporta jurisprudencia esencial e importante, así como la decisión adoptada servirá de manera importante para futuros casos similares, siendo de utilidad los fundamentos empleados.

En ese sentido, el análisis del presente caso resulta relevante por incidir en los derechos del consumidor y por ser de utilidad al conocimiento general, especialmente en el ámbito jurídico, pues permitirá conocer todo lo relativo al servicios de transporte aéreo, la afectación al consumidor en este tipo de servicios y la competencia para dilucidar una problemática de tal naturaleza.

En el mismo sentido, es importante conocer sobre la graduación de la sanción en el procedimiento administrativo sancionador y la competencia de los órganos de la autoridad administrativa encargada de tramitar estos procedimientos, aspectos que se consideran relevantes y de interés académico y jurídico.

Por otro lado, la revisión y análisis del presente caso resulta trascendente y de necesidad, por cuanto permite aclarar conceptos en este tipo de circunstancias, así como las normas aplicables al caso en concreto y los efectos de una resolución que declara fundada la denuncia realizada o el procedimiento iniciado de oficio.

Finalmente, el expediente cumple con todos los requisitos exigidos y la complejidad necesaria para que pueda ser analizado y sustentado en el Examen respectivo, en tanto contiene resoluciones contradictorias en algunos extremos y ha sido materia de análisis por el Tribunal de Indecopi.

#### **IV. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LAS CONTROVERSIAS IDENTIFICADAS EN EL EXPEDIENTE**

##### **4.1. Inicio de procedimiento administrativo de oficio**

Con fecha 09 de noviembre del 2018, la Comisión de Protección al Consumidor Sede Lima Norte resuelve iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador (en adelante TAME) por presuntas infracciones al artículo 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, debido a que habría afectado el itinerario de 12 vuelos de Lima a Quito durante el 2017, de la siguiente forma:

##### Fundamentos de hecho

- Se señaló que la Secretaría Técnica de la Comisión en el marco de sus actividades de prevención y fiscalización de los servicios prestados por empresas de transporte aéreo, tomó conocimiento de que TAME afectó el itinerario de 12 vuelos en el año 2017.
- Que, de la diligencia de inspección realizada por la Secretaría, TAME afectó los siguientes vuelos:
  - Vuelo 518 de fecha 6 de septiembre del 2017 (no se precisa incidencia reportada)
  - Vuelo 516 de fecha 6 de septiembre del 2017 (demorado)
  - Vuelo 516 de fecha 9 de septiembre del 2017 (cancelado)
  - Vuelo 516 de fecha 13 de septiembre del 2017 (reprogramado)
  - Vuelo 516 de fecha 16 de septiembre del 2017 (cancelado)
  - Vuelo 516 de fecha 18 de septiembre del 2017 (cancelado)
  - Vuelo 516 de fecha 20 de septiembre del 2017 (cancelado)

- Vuelo 566 de fecha 23 de septiembre del 2017 (cancelado)
  - Vuelo 516 de fecha 25 de septiembre del 2017 (reprogramado)
  - Vuelo 516 de fecha 27 de septiembre del 2017 (demorado)
  - Vuelo 516 de fecha 29 de septiembre del 2017 (demorado)
  - Vuelo 516 de fecha 5 de noviembre del 2017 (demorado)
- Bajo lo señalado, requirió a TAME cumpla con presentar sus descargos dentro del plazo de 5 días hábiles, señalar el domicilio procesal y cumplir con indicar el número de personas registradas en cada vuelo, informar sobre las medidas de protección a los pasajeros y documentos que acrediten el otorgamiento de dichas medidas, presentar copia del informe remitido a la Dirección General de Aeronáutica Civil y copia del programa de mantenimiento.

#### **4.2.Descargos**

Con fecha 3 de diciembre del 2018, TAME únicamente presentó solicitud de plazo ampliatorio para ejercer su derecho de contradicción posteriormente, la cual fue ratificada con fecha 18 de diciembre; sin embargo, no presentó descargos tendientes a desvirtuar la imputación realizada.

#### **4.3.Resolución final de la Comisión de Protección al Consumidor**

Con fecha 17 de mayo del 2019, la Comisión de Protección al Consumidor Sede Lima Norte emite resolución final en la que resuelve:

- **Sancionar** a TAME con una multa total de 26,4 UIT por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado la afectación de un total de 12 vuelos durante el 2017 por causas imputables. Así impuso una multa de 2.2 UIT por cada vuelo afectado.
- **Ordenar** a TAME que, en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, cumpla con devolver el pasaje a los consumidores de los vuelos afectados.
- **Disponer** la inscripción de TAME en el registro de infracciones y sanciones de Indecopi.

### Fundamentos de la decisión:

- En primer término, respecto a la rebeldía de TAME se precisó que, al no haber presentado los descargos correspondientes, se causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos; sin embargo, se deben tomar en cuenta los límites y garantías propias que el ordenamiento jurídico otorga para el procedimiento sancionador, por lo que no podrá presumirse que los hechos son ciertos, pues se trata de un procedimiento sancionador en el cual se debe probar la responsabilidad del proveedor.
- Se señaló que el servicio de transporte aéreo se encuentra dentro de una obligación de resultados, lo que implica que un pasajero esperaría de forma razonable que, al contratar el servicio aéreo, se le asegure el traslado a su lugar de destino en la fecha y hora que se ha convenido. Por tal razón, un consumidor espera en este tipo de servicios que se alcance el resultado pactado con el proveedor, que en este caso es la línea aérea.
- Que, en ese sentido, el respeto de los horarios y vuelos ya establecidos y pactados, constituye una condición indispensable para la prestación de este servicio, de allí que el retraso en la salida o la cancelación de vuelo, configuran un servicio no idóneo. En ese sentido, los incumplimientos en los itinerarios de los vuelos afectan las expectativas del consumidor, configurando una infracción al deber de idoneidad.
- Que, en el caso en concreto, conforme a las actas de inspección recabadas para los vuelos señalados se verifican los incidentes reportados contra TAME en dichos extremos. Que, en las referidas diligencias, el representante de la aerolínea indicó que tales incidentes fueron producto del mantenimiento que se estaba realizando.
- Que las actas acreditan que TAME incurrió en incumplimiento del servicio de transporte aéreo, y si bien se puede alegar fallas o averías en los componentes o piezas de una aeronave, ello no constituye un evento ajeno o extraño a la actuación de una aerolínea, toda vez que es un aspecto que se encuentra bajo su esfera de control de tal manera que, una condición para poder operar en este mercado es establecer un programa de revisión y mantenimiento para prevenir y dar solución a posibles averías.
- Que si luego de verificado el incumplimiento de la prestación debida, una aerolínea alega desperfectos en sus aeronaves relacionada a eventos técnicos como eximente de responsabilidad, debe acreditar que dichos eventos fueron imprevisibles y se encontraban fuera de esfera de control.

- Que TAME no ha presentado ningún medio de prueba tendiente a acreditar que el mantenimiento alegado se debió a un evento imprevisible o ajeno a su esfera de control, por lo que no se ha desvirtuado su falta de responsabilidad.
- Que en virtud del principio de impulso de oficio y verdad material se requirió a TAME los documentos que acrediten sus descargos hasta 2 oportunidades; sin embargo, no se ha cumplido con probar que los defectos alegados no le eran imputables.

#### **4.4.Recurso de apelación**

Con fecha 24 de junio del 2019, TAME interpuso recurso de apelación contra la resolución emitida por la Comisión, argumentando lo siguiente:

- Respecto al vuelo 518 de fecha 6 de septiembre del 2017, precisó que no existió tal vuelo, ya que dicha frecuencia ya no se operaba. Que, en la resolución de inicio de procedimiento administrativo, así como en la resolución final en los cuadros detallados sobre los vuelos afectados, se consigna un guion en incidencia reportada de dicho vuelo, verificándose que el mismo nunca se programó.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 6 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue demorado por 2 horas, periodo que de acuerdo a la Decisión Andina 619 no recibe compensación alguna, sino recién a partir de dicha demora se les conceden a los pasajeros las protecciones de ley, razón por la cual, si bien hubo una demora, esta no calificaría para otorgar protecciones y todos los pasajeros abordaron el vuelo sin presentar reclamo alguno.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 9 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue cancelado con anticipación, lo cual fue informado a la DGAC, tal y como se muestra en el formulario adjunto. Que según el artículo 7° de la Decisión Andina 619 si la cancelación del vuelo es notificada debidamente, con una anticipación de 15 días, el transportista no tendrá responsabilidad, y que además los pasajeros fueron protegidos.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 13 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue reprogramado con la debida notificación a los pasajeros, los cuales fueron protegidos según las facturas adjuntas.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 16 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue cancelado con anticipación y notificación a los pasajeros, los cuales fueron protegidos según facturas adjuntas.

- Respecto al vuelo 516 de fecha 18 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue cancelado con anticipación y notificación a los pasajeros los cuales fueron protegidos según facturas adjuntadas.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 20 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue cancelado con anticipación y notificación a los pasajeros los cuales fueron protegidos según facturas adjuntadas.
- Respecto al vuelo 566 de fecha 23 de septiembre del 2017, se precisó que la empresa no tiene ningún vuelo registrado con tal numeración, por lo que el vuelo imputado no fue operado por TAME.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 25 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue cancelado con anticipación y notificación a los pasajeros, los cuales fueron protegidos según facturas adjuntadas.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 27 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo sufrió una demora mínima, por lo que no se requirió de protecciones a los pasajeros.
- Respecto al vuelo 516 de fecha 29 de septiembre del 2017, se precisó que el mismo fue demorado por 2 horas periodo que de acuerdo a la Decisión Andina 619 no recibe compensación alguna, sino recién a partir de dicha demora se les conceden a los pasajeros las protecciones de ley, razón por la cual, si bien hubo una demora, esta no calificaría para otorgar protecciones y todos los pasajeros abordaron el vuelo sin presentar reclamo alguno.
- Finalmente, respecto al vuelo de fecha 5 de noviembre del 2017, se precisó que este fue demorado, pero se otorgaron las protecciones de ley a los pasajeros según se evidencia en las facturas adjuntadas.

#### **4.5.Resolución final de segunda instancia**

Con fecha 10 de febrero del 2020, la Sala de Protección y Defensa del Consumidor del Tribunal de Indecopi, emite resolución final determinando:

- Revocar la resolución emitida por la Comisión en el extremo que halló responsable a TAME por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor por el incumplimiento del vuelo 518 de fecha 6 de septiembre del 2017 y; en consecuencia, se exime de responsabilidad a la denunciada en dicho extremo.

- Confirmar la resolución de la Comisión en el extremo que halló responsable a TAME por infracción al artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor por el incumplimiento del itinerario de 11 vuelos con ruta Lima-Quito.
- Revocar la resolución de la Comisión en el extremo que sancionó a TAME con 26,4UIT y; en consecuencia, se impone una multa total de 13,5 UIT.
- Confirmar la resolución en el extremo que ordenó como medida correctiva la devolución del costo de los pasajes a los consumidores de los vuelos sancionados.

Fundamentos de la decisión:

- Se precisó que 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, la reprogramación y la cancelación configuren un servicio no idóneo. Que, en tal sentido, los incumplimientos en los itinerarios en la medida que no satisfacen las expectativas del consumidor configuran un servicio falto de idoneidad que amerita ser sancionado.
- Que, sin embargo, el incumplimiento de una obligación por parte del proveedor puede responder a causas imputables y no imputables. Respecto a las causas no imputables, estas son entendidas como eventos extraños a la esfera de control del obligado y no como una causa que se atribuye a la culpa o conducta del proveedor.
- Que, en ese sentido, acreditado el defecto, corresponde al proveedor acreditar que la situación imputada no es atribuible a su conducta, es decir, demostrar su falta de responsabilidad en el incumplimiento del itinerario de vuelo, y para tal efecto se consideran medios de prueba idóneos los siguientes:
  - Informe técnico de vuelo o bitácora donde se reportan las fallas detectadas a la DGAC.
  - El programa de mantenimiento.
  - El programa de análisis y vigilancia continua de la ejecución y la eficacia del programa de mantenimiento.
  - Manual de control de mantenimiento.
  - Sistema de registro de la aeronavegabilidad continua.



- Que, en el caso en concreto, del acta e inspección levantada por el presunto incumplimiento de itinerario, se verificó que el vuelo 518° de fecha 6 de septiembre no se encontró debidamente llenada, en tanto no se precisó el tipo de incumplimiento del itinerario de vuelo, por lo dicho instrumento en tal extremo carece de valor probatorio.
- Por otro lado, se precisó que si bien TAME alegó que remitió algunas comunicaciones a la DGAC con 15 días de anticipación a cada vuelo afectado en concordancia con el artículo 7° de la Decisión Andina 619, lo cierto es que, de la revisión de tales misivas no se desprende que efectivamente estas hayan sido comunicadas dentro del referido plazo a la autoridad aeronáutica, siendo además relevante para el cumplimiento de la norma en mención que se comunique anticipadamente al consumidor, lo cual no fue acreditado por TAME.
- Que, si bien se ha señalado la inexistencia de dos vuelos y la configuración de una demora mínima en algunos vuelos, lo cierto es que TAME no presentó medio de prueba para acreditar sus afirmaciones.
- Respecto a la graduación de la sanción, se precisó que TAME señaló que los pasajeros de algunos de los vuelos afectados en su itinerario fueron debidamente protegidos adoptando las medidas necesarias para ello, lo que permitirá que se reduzca en un 50% la multa base impuesta; sin embargo, no se acredita que se han brindado medidas de protección a los pasajeros de los 11 vuelos afectados, pues si bien obran medios de prueba en el expediente, estos no evidencian que las medidas de protección hayan sido efectivamente puestas a disposición del total de pasajeros, por lo que no resulta aplicar la reducción precisada.
- Que teniendo en cuenta el principio de predictibilidad, se tomaron en cuenta pronunciamientos anteriores para la imposición de la multa. Asimismo, que, de la revisión de casos similares al investigado en autos, se ha verificado que para demoras y cancelaciones en la salida de vuelos se ha impuesto multas aproximadas entre 0,5 UIT a 2 UIT, por lo que se considera que la cuantía proporcional a las infracciones detectadas es de 1 UIT por cada vuelo demorado o reprogramado y de 1,5 UIT por cada vuelo cancelado.

#### **4.6.Voto en discordia del vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza**

En la resolución emitida por la Sala, se presenta el voto en discordia del vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza, quien no concordó con la resolución emitida por las siguientes consideraciones:

- Preciso que según el artículo 105° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se puede colegir que existen casos en los cuales no será posible que Indecopi investigue una presunta contravención de las normas destinadas a la protección de una generalidad de consumidores en materias regulada, puesto que existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida taxativamente a otras entidades.
- Preciso que la 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.
- Que el reglamento de infracciones y sanciones aeronáuticas aprobado por Resolución Ministerial 361-2011-MTC ha previsto un procedimiento administrativo que tipifica como infracción sancionable “incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados”.
- Que tomando en cuenta lo señalado, resultaría claro que la fiscalización y sanción de la conducta antes referida ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente a la DGAC, y, por ende, tal hecho no podía ser materia de un procedimiento ante Indecopi, por lo que correspondía declarar la nulidad de la resolución de imputación de cargos.

#### **4.7.Solicitud de aclaración**

Con fecha 06 de marzo del 2020, TAME presentó una solicitud de aclaración, argumentando que la Sala señaló dentro del numeral 33 de la resolución que TAME no presentó medios probatorios dentro de los descargos para dos de los vuelos imputados, los cuales son los vuelos 518 y 566. Que dicha afirmación es incorrecta toda vez que al momento de presentar el descargo se adjunta al escrito los medios de prueba en tanto se acrediten las afirmaciones señaladas, es por ello que las imputaciones por los vuelos mencionados no forman parte de las frecuencias operadas por TAME (sic).

#### **4.8.Resolución de la Sala Especializada en Protección al Consumidor**

Con fecha 21 de octubre del 2019, la Sala Especializada en Protección al Consumidor emite resolución en el que establece:

- Encauzar el escrito presentado por TAME como una solicitud de nulidad formulada respecto a la resolución final emitida

- Se declara improcedente dicha solicitud

#### Fundamentos:

- Se precisó que en realidad TAME cuestionaba un vicio de nulidad en la resolución al considerar dentro del análisis de fondo el cuestionamiento de dos vuelos. Que la decisión de declarar de oficio la nulidad de un acto emitido por la Sala es atribución exclusiva de esta, sin que medie solicitud de parte.
- Que, resulta improcedente la solicitud presentada por un administrado para que la Sala declare la nulidad de su resolución, dado que la normatividad no ha otorgado al administrado una vía adicional para cuestionar una resolución emitida por la Sala.
- Que la decisión de declarar un acto nulo, emana de la misma entidad administrativa que expidió el acto nulo, sin que medie alguna solicitud de parte o algún tercer para tales efectos.

### **V. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

De la revisión y análisis de los hechos expuestos, se han identificado problemas de relevancia jurídica que constituyen la problemática identificada en el caso, y que permitirán establecer una postura sobre la decisión final emitida. En ese sentido, de estos problemas se podrá determinar si la imputación realizada debió declararse infundada en todos sus extremos, o si correspondía sancionar a TAME por la presunta infracción imputada.

De esta forma, se presentan los siguientes problemas jurídicos:

#### **5.1. Determinar si se generó infracción al deber de idoneidad por parte de TAME, al haber afectado presuntamente el itinerario de 12 vuelos en el año 2017 de Lima a Quito.**

El primer problema jurídico identificado en el expediente es determinar si se ha generado infracción al deber de idoneidad por parte de TAME. Como se aprecia de la imputación de cargos, la Comisión da inicio al procedimiento administrativo sancionador toda vez que TAME habría afectado el itinerario de 12 vuelos, aspecto que constituye una infracción a este deber al vulnerarse las expectativas razonables del consumidor.

En ese sentido, es necesario analizar y verificar si TAME efectivamente afectó tales itinerarios y si se han presentado medios de prueba tendientes a acreditar su falta de responsabilidad, en virtud de la carga de la prueba.

### **5.2. Determinar si Indecopi a través de la Comisión de Protección al Consumidor era competente para investigar y sancionar a TAME por la infracción imputada.**

Como segundo problema jurídico, se ha considerado determinar si el Indecopi era competente para investigar y sancionar a TAME por la imputación realizada. Como se aprecia del voto en discordia en la resolución final de la Sala Especializada en Protección al Consumidor, se estableció que, en relación a conflictos con itinerarios de empresas de transporte aéreo, estos son competencia exclusiva de la autoridad Aeronáutica Civil y no de Indecopi, razón por la cual correspondía declarar nula la resolución de imputación de cargos.

Este aspecto ha sido discutido en determinadas oportunidades, razón por la cual se genera la necesidad de analizar y verificar la competencia de Indecopi en los conflictos con el servicio de transporte aéreo, y determinar si efectivamente es o no competente para dilucidar sobre la controversia suscitada.

Como bien se ha señalado en el artículo 105° del Código, se ha establecido que Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código, dentro del cual se encuentra el deber de idoneidad, y siendo el servicio de transporte aéreo un servicio brindado al consumidor, estaría comprendido dentro de la competencia de Indecopi; sin embargo también existe la Ley de Aeronáutica Civil que en su artículo 9° inciso d) señala que la Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles.

En ese sentido, conviene establecer quien es competente para el caso en concreto, toda vez que se habla de una actividad aeronáutica civil, y se habla de un consumidor afectado, generando la necesidad de establecer a quien corresponde conocer el asunto en concreto.

### **5.3. Determinar si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuada y razonable.**

Como tercer problema de relevancia jurídica se ha considerado analizar si la sanción impuesta se graduó de forma adecuada y razonable, es decir si ha sido proporcional a la comisión de la infracción. Es necesario tomar en cuenta que, en los procedimientos sancionadores seguidos ante Indecopi, la sanción a imponer se debe graduar de forma adecuada en conformidad con lo

que establece el Código de Protección y Defensa del Consumidor, a efectos de evitar generar perjuicios demasiado graves o provocar que la conducta infractora sea más beneficiosa que la sanción a imponer.

## **VI. MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **6.1. Sistema de protección al consumidor**

Dentro de las relaciones de consumo el desarrollo económico y la evolución del mercado, se hace necesario que se brinde una protección al consumidor, el cual se constituye como el destinatario final de la cadena de consumo, a través de la adquisición de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. Se entiende que el consumidor constituye la parte más débil a comparación del proveedor, quien posee y maneja mayor información en el mercado, materializándose lo que se denomina como asimetría informativa. De esta manera resulta indispensable que se brinden los mecanismos necesarios y eficientes para la protección de los derechos del consumidor.

En esta línea de pensamiento, Purizaca José señala que: “La defensa del consumidor es también un deseo de mejorar la competitividad de los actores del mercado, es exigir más para tener mayor prestigio y solvencia económica y profesional”<sup>1</sup>. Es necesario señalar que esta protección comprende varios aspectos que se materializan a través de las relaciones establecidas entre consumidor y proveedor, como se observa por ejemplo en la capacidad de negociación, los conocimientos sobre los productos y servicios, entre otros recursos que un proveedor maneja mucho mejor que el consumidor. La protección al consumidor no es un hecho reciente y deviene de una larga evolución a través de la historia, en donde se procuró la corrección en el mercado respecto al desequilibrio existente entre las partes que conforman una transacción.

Esta corrección empezó a establecerse con el discurso del presidente Kennedy en el año 1962 a través del mensaje “especial al congreso de los Estados Unidos de América sobre la protección de los intereses de los consumidores”, en donde dejó establecido la incidencia e importancia del consumidor en el mercado, haciendo mención de todos los derechos que deben tutelarse en favor de estos y de la necesaria corrección de la asimetría en el mercado, siendo necesario de una obligatoria tutela en el sistema de protección al consumidor.

---

<sup>1</sup> Purizaca, José. 2010. «Los 18 años del Sistema Peruano de Protección al Consumidor» *Derecho y Sociedad* 90

Las Naciones Unidas han señalado que los derechos del consumidor se encuentran comprendidos en un conglomerado de derechos que se encuentran a la disposición de las personas para su reconocimiento y tutela. Estos derechos representan aspiraciones y se han plasmado en las constituciones de cada país<sup>2</sup>. De esta forma, se reconoce la importancia de la tutela del consumidor a través de este sistema de protección, el cual procura implementar medidas o mecanismos eficientes que generarán equidad, justicia social y garantía para los intereses involucrados en las relaciones de consumo.

Concordando con lo precisado, Roca, Santiago y Céspedes, Eva han señalado que:

La protección del consumidor es uno de los instrumentos más importantes de una economía social de mercado. De su buen funcionamiento depende que la verdadera libertad de elección y el trato justo y equitativo predominen en las relaciones económicas y en el desarrollo del proceso competitivo<sup>3</sup>.

Tal y como lo refieren los autores, el sistema de protección al consumidor es un instrumento de suma importancia en el sistema económico que ostenta el país, de tal forma que de su buen funcionamiento depende y de garantiza la libertad de elección y el trato justo en el mercado y el proceso competitivo. Se establece sin duda la necesidad de garantizar este sistema de protección en aras de tutelar adecuadamente los intereses y derechos del consumidor en el mercado.

En suma, se entiende que el sistema de protección al consumidor es un mecanismo necesario que tiene como fin la tutela y protección de los consumidores en el mercado, pues se constituye como el agente más importante del sistema económico, al ser quien da fin a la cadena de consumo o al círculo económico. Este sistema de protección comprende todas las garantías, normas y reglas para tal fin, asegurando el interés económico y los derechos del consumidor en las transacciones realizadas.

### **6.1.1. Características del sistema de protección al consumidor**

Ahora bien, es importante considerar que este sistema de protección se caracteriza por los siguientes aspectos:

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas. 2018. *Manual sobre protección al consumidor*. Nueva York: Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Roca, Santiago y Céspedes, Eva. 2011. «La ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú.» *Gestión política y pública* 486

- a. Se establecen normas y reglas a seguir en las relaciones de consumo, las cuales imponen ciertos deberes a cargo del proveedor y reconoce ciertos derechos a favor del consumidor, con la finalidad de evitar el abuso del consumidor en las transacciones llevadas a cabo.
- b. Se permite la intervención del Estado únicamente para regular y corregir los fallos en el mercado, así como para fiscalizar y asegurar la protección de los intereses del consumidor en las relaciones de consumo establecidas. Es importante destacar la participación del Estado en el sistema de protección del consumidor, especialmente porque es el que se encarga de la protección de los intereses de estos, según el artículo 65° de la Constitución Política del Perú.
- c. En ese sentido, se permite que se ejerza un control sobre los proveedores, naturalmente solo a través de la imposición de deberes o un estándar de actuación en el mercado, sometiéndoles a un procedimiento para determinar si ha infringido o no las normas respectivas.
- d. Finalmente garantiza que los productos o servicios comercializados en el mercado resulten idóneos o en su defecto no se llegue a afectar los intereses económicos del consumidor.

De esta manera, se entiende que bajo estos aspectos de conforma este sistema de protección al consumidor, en concordancia con lo establecido por la Constitución Política y el deber de garantizar la protección de los consumidores y usuarios a cargo del Estado. Ya lo ha establecido Echaiz Daniel al señalar que el Estado asume tres funciones en virtud del artículo antes referido: asume un rol de defensor del interés del consumidor, el cual tiene una naturaleza tuitiva, es decir de protección, otorgando al Estado la función regulatoria y no intervencionista en las relaciones de consumo<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, el Estado se encarga de permitir y garantizar el acceso a la información sobre lo que adquiere, esto es de los diversos productos y servicios que se comercializan en el mercado, con la finalidad de permitir una adecuada elección de consumo. Finalmente, asume un rol de protección a la salud y seguridad de la población.

Concordando con lo señalado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos manifiesta que:

Esta disposición constituye uno de los principios generales del régimen económico de la Constitución, entre los cuales también está la libre iniciativa privada y la libre

---

<sup>4</sup> Echaiz Moreno, Daniel. 2012. «El derecho del consumidor a la seguridad.» *Ius et praxis* 108

competencia de los agentes económicos, las cuales se deben ejercer en el marco de una economía social de mercado. De esta manera, la Constitución vela, de un lado, por los agentes económicos que se encargan de realizar la oferta de productos y/o servicios en el mercado (...) y, por otro lado, protege a los consumidores que producen la demanda de dichos productos y/o servicios<sup>5</sup>.

Lo señalado por el Ministerio resulta acertado en conformidad con el sistema o modelo económico del ordenamiento jurídico peruano; por un lado, se procura y promueve la iniciativa privada a través de la constitución de empresas y su desarrollo, y por otro lado se procura la protección al consumidor en el mercado, buscando un equilibrio o estabilidad en las relaciones de consumo. Bien lo señala Thorne Jaime “En el Sistema de Economía Social de Mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor”<sup>6</sup>.

En ese sentido, si bien es cierto que se goza del derecho fundamental a la libertad y la iniciativa privada, esta se ejerce en conformidad con el derecho a la protección del consumidor, de tal manera que todo proveedor en el mercado se encuentra bajo el deber de respetar los derechos e intereses del consumidor en las transacciones que se llevan a cabo.

Lógicamente que todo incumplimiento a este deber acciona los mecanismos del Estado, los cuales son tendientes a responsabilidad al proveedor por las infracciones cometidas y tutelar de forma efectiva al consumidor, protegiendo su interés económico y corrigiendo el desequilibrio en el mercado. Así, bien lo señalan Roca Santiago y Céspedes Eva “Esto le permite actualmente ofrecer un sistema legal de protección efectiva a través de la imposición de sanciones a conductas que infrinjan los derechos del consumidor y administrar los procesos de conciliación entre cliente y proveedor”<sup>7</sup>

## **6.2. Deber de idoneidad**

### **6.2.1. Aspectos generales**

Como se ha establecido anteriormente, el sistema de protección al consumidor procura que las relaciones de consumo se encuentren bajo ciertos parámetros que permiten garantizar la

---

<sup>5</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2021. *Manual sobre la protección y defensa del consumidor*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 5

<sup>6</sup> Thorne, Jaime. 2010. «Las Relaciones de Consumo y los Principios Esenciales en Protección y Defensa del Consumidor. Reflexiones en torno al Proyecto de Código de Consumo» *derecho y sociedad*. 64

<sup>7</sup> Roca, Santiago y Céspedes, Eva. 2011. «La ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú.» *Gestión política y pública* 518



protección al consumidor en las relaciones de consumo que se llevan a cabo. Así, dentro de este sistema de protección se encuentran ciertas normas que se encargan de regular todo lo referentes a la protección de los consumidor y usuarios en el mercado, materializándose lo ya establecido en la Constitución Política.

Se reconoce que la norma que establece esta protección es el Código de Protección y Defensa del Consumidor, norma que se ha implementado y se desarrolló con la finalidad de garantizar la tutela y protección de los usuarios y consumidores, regulando todos los aspectos derivados de la relación de consumo, haciendo precisión de que personas son consideradas como consumidores y cuales con denominadas como proveedores.

Dentro de las disposiciones que contiene esta normativa, se encuentran aquellas que han impuesto deberes a cargo del proveedor, los cuales materializan ciertos estándar de comportamiento en el mercado, a fin de evitar perjuicios al consumidor. Así, se evalúa la conducta del proveedor y se determina si la misma se adecúa al deber que se ha impuesta. Es necesario precisar que no se imponen deberes que limitan su intervención en el mercado o restringen la iniciativa privada, sino solo aquellos tendientes a asegurar la protección del consumidor y evitar al abuso por parte del proveedor para obtener algún beneficio.

Así, el objetivo fundamental de estos deberes impuestos radica precisamente en evitar el perjuicio del consumidor, personaje, que como se ha señalado, adquiere una especial relevancia en el mercado por ser quien finaliza la cadena de consumo. Así, la razón de estos deberes está determinada, en esencia, por la importancia que adquiere el consumidor en el mercado y el valor que se le ha atribuido incluso para los mismos proveedores.

Bien lo reconoce Silva Harold:

Se entiende que el cliente, es el punto fundamental para cualquier empresa; sin él, no habría una razón de ser para los negocios, por tanto, conocer a fondo las cada vez más sofisticadas y especializadas necesidades y deseos del consumidor, así como encontrar la mejor manera de satisfacerlas con estrategias adecuadas en una época de mercados cambiantes, es un asunto primordial de la supervivencia y prosperidad de las organizaciones<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Silva, Harold. 2012. «La importancia del comportamiento del consumidor: factor diferenciador de las organizaciones.» *TEACS* 38

Como agente fundamental en el mercado, se procura su protección, y ello se evidencia mediante estos deberes impuestos al proveedor, quien bajo un estándar de conducta debe procurar llevar de forma normal las transacciones de los productos y servicios que oferta. Todo ello permite evidenciar la naturalidad de implementar mecanismos, normas y deberes tendientes a garantizar este tipo de tutela.

### **6.2.2. Concepto de deber de idoneidad**

Ahora bien, dentro de estos deberes impuestos, se encuentra el deber de idoneidad, cuyos alcances se encuentran establecidos en los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. Así, el artículo 18° ha señalado que este deber se conceptualiza como la correspondencia entre lo que el consumidor espera y lo que realmente recibe, es decir una identidad entre lo que espera el consumidor y lo que llega a recibir en virtud de lo esperado.

Merino Roger al precisar sobre el deber de idoneidad, señala que este consiste en una obligación que se ha impuesto al proveedor para brindar los productos y servicios que ha ofertado en los mismos términos y condiciones<sup>9</sup>. Esto implica que, si se ofertó un producto bajo ciertas condiciones y términos, se debe cumplir con lo ofertado inicialmente, sin que exista alguna variación. Lógicamente que se debe entregar lo ofertado, pues resultaría totalmente irracional pretender no cumplir con la ofertada, y consecuentemente pretender tutelar o amparar ese tipo de conductas.

Salas Rodrigo ha señalada que:

La justificación de este deber es que si propuso una oferta en el mercado, la que fue más atractiva para los consumidores entre todos sus competidores, debe ser cumplida a cabalidad, puesto que, hubo un factor determinante en la oferta que los hizo inclinarse por ella. Por ejemplo, imaginemos el caso de la venta de calzados y uno de los proveedores, en su oferta al mercado, enfatiza una mejor calidad que la de sus competidores, en este caso, según el deber de idoneidad, “el proveedor sí tiene el deber de cumplir con el nivel de calidad a que se comprometió en su oferta. Los productos o servicios deben responder a los usos y fines para los cuales fueron fabricados o ideados, de acuerdo a lo que esperaría un consumidor razonable<sup>10</sup>.”

---

<sup>9</sup> Merino, Roger. 2008. *Contratos de consumo e idoneidad de los productos y servicios en la jurisprudencia del INDECOPI*. Lima: Gaceta Jurídica.

<sup>10</sup> Salas Valderrama, Rodrigo. 2010. «Algunos apuntes y reflexiones sobre la tutela de los derechos de los consumidores y la asimetría informativa en el mercado», *Foro jurídico*, 189.

Así, resulta evidente que, si se propuso una oferta en el mercado y esta llamó la atención del consumidor, se cumpla con dicha oferta, sin que se genere un perjuicio a las expectativas del consumidor. Es necesario comprender que además de la oferta atractiva para el consumidor, la cual llamó su atención en preferencia de otros proveedores, también se encuentra involucrada la expectativa creada, misma que se ha configurado por lo ofrecido inicialmente, por lo que al cumplir con ofrecido y satisfacer estas expectativas, se puede establecer que se ha cumplido con el deber impuesto.

Para entender de forma más adecuada lo señalado, se plantea el siguiente ejemplo: un proveedor ofrece un producto consistente en un televisor con resolución 4K a un precio relativamente bajo, oferta que llama la atención del consumidor y la cual crea una expectativa. Este adquiere el producto, esperando recibir lo mismo que la oferta, sin embargo, recibe un televisor que no tiene una resolución 4K sino menor e inclusive que no representa el precio consignado. En este caso se han defraudado las expectativas razonables del consumidor, pues no existe una correspondencia entre lo que se espera y lo que efectivamente se ha recibido, materializándose la vulneración a este deber.

Complementando lo señalado, Bullar Alfredo ha establecido que para determinar si el proveedor ha cumplido con lo ofertado, se elabora un modelo de idoneidad, de tal forma que, si lo recibido es menor que el modelo planteado, se ha generado infracción. En ese sentido, establece el siguiente ejemplo:

Existirá idoneidad cuando se cumpla con el siguientes supuesto:

Modelo de idoneidad:  $X+Y+Z$

Realidad:  $X+Y+Z$

Por otro lado, no existirá idoneidad cuando se cumple el siguiente supuesto:

Modelo de idoneidad:  $X+Y+Z$

Realidad:  $X+Y+H$ <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bullard Gonzales, Alfredo. 2010. «¿Es el consumidor un idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario.» *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* 14

Bajo lo establecido, se entiende de forma adecuada lo que comprende este deber, y en tal sentido el proveedor se encuentra en la obligación de cumplirlo, bajo la consecuencia de atribuirse responsabilidad administrativa.

### **6.2.3. Evaluación del deber de idoneidad**

Entendiendo que es indudable que la idoneidad de los productos y servicios constituye un aspecto fundamental en lo que se refiere a la protección del consumidor, llegando a considerarse incluso, como bien lo refiere Espinoza José un pilar fundamental en el sistema de protección al consumidor<sup>12</sup>, y tomando en cuenta lo que señala Damián Omar:

(i) Por una parte, ampara el Derecho del Consumidor frente al proveedor, de exigir la atención de la correspondencia entre lo que se espera recibir (ex ante) frente a lo que efectivamente recibe (ex post); (...) y (ii) Por otra, resalta el Deber del Proveedor de cubrir todas aquellas expectativas que el consumidor origine en virtud a lo previamente ofrecido e informado (...)<sup>13</sup>.

Se debe entender que los alcances de este deber en el sistema de protección del consumidor, es evaluado de determinada forma. Así, para determinar si ha infringido o no, se deben considerar los siguientes aspectos relevantes:

- a. El artículo 20° del Código de Protección y Defensa del Consumido establece que para evaluar la idoneidad es necesario comparar los productos y servicios ofrecidos con las garantías que se han dado y a las que el proveedor se encuentra obligado. Estas garantías constituyen, en esencia, las características de estos productos y servicios o los términos en los cuales se ofertan. Dentro de las garantías que se regulan, se precisan las siguientes:
  - Las garantías legales: son aquellas garantías que se han establecido mediante la ley, y el proveedor se encuentra obligado a observarlas al momento de ofertar determinados productos y servicios. No se puede acordar en contrario sobre esta garantía y su inobservancia configura responsabilidad para el proveedor.
  - Las garantías explícitas: son aquellas que se derivan de los mismos términos y condiciones que se encuentran previstas en el contrato de consumo, la publicidad

---

<sup>12</sup> Espinoza Espinoza, José. 2012. «Los derechos de los consumidores frente a la responsabilidad objetiva de los proveedores.» *Dialogo con la jurisprudencia* 346

<sup>13</sup> Damián Medina, Omar. 2014. «Idoneidad inidónea. El fin del legado de la protección al consumidor en el Perú.» *Revista Jurídica de Daños* 7

difundida, el etiquetado de los productos, etc, es decir son aquellas que expresamente el proveedor ha otorgado.

- Las garantías implícitas: son aquellas que se derivan de los usos y fines por los cuales los productos y servicios se han puesto en el mercado, considerando también los usos y costumbres del mercado.
- b. Lo precisado en el artículo 20° del Código, se complementa con lo señalado por el artículo 18° que establece que la idoneidad es evaluada “(...) en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso”.

Estos dos aspectos permiten evaluar si se ha generado o no infracción a este deber. Un aspecto de relevancia y de especial atención, es el referido a la información que el proveedor brinda al consumidor y de las cuales se desprenden las garantías explícitas. En este caso, la expectativa del consumidor se genera en base a la información que el proveedor ha brindado, por lo que el deber de cumplir con la oferta se limita a dicha información, lo que implica que el consumidor no puede esperar recibir algo que no se ha informado o un estándar mucho mayor que el ofertado.

#### **6.2.4. Responsabilidad administrativa por infracción al deber de idoneidad**

Finalmente, es necesario precisar que, en el caso de la denuncia por infracción a este deber, corresponde al consumidor acreditar el defecto que se está alegando, es decir acreditar la supuesta infracción a este deber, y al proveedor le corresponde acreditar que no es responsable por lo imputado.

El artículo 19° del Código señala que el proveedor responde por la calidad e idoneidad de los productos y servicios que oferta, como lo bien lo reconoce Sala Especializada en Protección al Consumidor:

Asimismo, el artículo 19° de la normativa referida establece que los proveedores son responsables por la calidad e idoneidad 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 disposición<sup>14</sup>.

Por otro lado, se tiene el artículo 104° del Código. Al respecto la Sala Especializada en Protección y Defensa del Consumidor señala que:

El artículo 104° del Código recoge el supuesto de responsabilidad administrativa, en virtud del cual, frente a la acreditación por parte del consumidor de un defecto en el producto o servicio, se impone al proveedor la carga procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del servicio ofrecido en el mercado<sup>15</sup>.

En ese sentido, corresponde al proveedor presentar los medios de prueba idóneos que se encuentren tendientes a establecer su falta de responsabilidad frente a la imputación de infracción al deber de idoneidad, con la finalidad de exonerarse de responsabilidad administrativa. De esta forma, deberá acreditar una causa objetiva, un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor, el hecho determinante de un tercero o que la infracción se ocasionó por la conducta del mismo consumidor.

### **6.3. Servicio de transporte aéreo**

Es preciso establecer que, dentro del mercado, un proveedor puede brindar diversos tipos de productos y servicios, los cuales poseen determinadas características y naturaleza, como lo es por ejemplo el servicio de transporte aéreo, que implica el traslado de una persona de un lugar a otro a través de un medio de transporte aéreo a cambio del pago de una contraprestación económica.

En este tipo de servicios, la empresa o proveedor que se denomina como la aerolínea, establece un contrato de consumo, en el cual ofrece al consumidor el traslado de una ubicación a otra a cambio de un pago, y bajo la sujeción de los términos y condiciones que se establecen en el contrato suscrito.

Es importante tomar en consideración que este tipo de servicios es uno de los más consumidos a nivel nacional, toda vez que constantemente los usuarios y consumidores se trasladan de un lugar a otra vía aérea, por considerar un medio de transporte rápido y efectivo en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. En ese sentido, se observa que este servicio tiene gran

---

<sup>14</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución 0534-2022/SPC-INDECOPI

<sup>15</sup> Sala Especializada en Protección y Defensa del Consumidor. Resolución 0001-2022/SPC-INDECOPI

incidencia en la economía y especialmente en los intereses del consumidor, pues también representar uno de los servicios que ha provocado conflictos con estos.

Uribe Danilo al conceptualizar este servicio, ha referido que es un contrato en el cual una persona, que en este caso es jurídica, denominada transportista contrata con otra, denominada usuario, para trasladarlo de un lugar a otro a través de una aeronave y por vía aérea, con arreglo a ciertas condiciones<sup>16</sup>.

La Ley de Aeronáutica Civil en su artículo 78° inciso 1 ha señalado que este servicio comprende una serie de actos tendientes al traslado por vía aérea a determinadas personas bajo ciertos parámetros o reglas y a cambio de un pago acordado inicialmente.

Cano Cristina, concordando con lo señalado anteriormente, señala que:

El contrato de transporte aéreo de pasajeros puede ser definido como el acuerdo de voluntades por el que una empresa (una compañía aérea) se compromete a trasladar de un lugar a otro por vía aérea –mediante una aeronave- al pasajero y a su equipaje, en el horario programado, a cambio del precio acordado<sup>17</sup>.

Un aspecto que merece atención en este tipo de servicios, es que consiste en una prestación de servicios de resultado, es decir que el transportista en este caso se obliga y compromete a trasladar al usuario al destino acordado. Esto implica que el transportista no se compromete únicamente a realizar la actividad que se ha pactado, sino a alcanzar el resultado que ya se ha previsto y que es deseado por el usuario bajo los términos y condiciones establecidos.

### **6.3.1. Obligaciones del transportista**

En el mismo sentido, para alcanzar la obligación asumida, es necesario que el transportista cumpla con lo siguiente:

- a. Brinde al usuario la información necesaria e indispensable sobre los términos y condiciones que conforman el servicio.
- b. Informe sobre la vigencia del boleto que se adquiere y de todos los aspectos y requisitos que se deben considerar en el caso de que se solicite la reprogramación del servicio o la cancelación del mismo.

---

<sup>16</sup> Uribe, Danilo. 2011. *El Contrato de Transporte Aéreo Internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

<sup>17</sup> Cano Ortega, Cristina. 2020. «Cláusulas abusivas en contratos de transporte aéreo de personas: doctrina jurisprudencial sobre el cargo por remisión de tarjeta de embarque.» *Revista de Análisis Turístico* 208

- c. Asumir la responsabilidad en el caso del extravío o pérdida de los objetos del usuario en la prestación del servicio.
- d. Debe cumplir con todos los itinerarios de los vuelos programados, de tal forma que debe evitar las demoras injustificadas, las reprogramaciones o las cancelaciones de los vuelos, a menos que logre acreditar la ruptura del nexo causal a través de la acreditación de un supuesto de fuerza mayor, caso fortuito o hecho determinante de un tercero.
- e. Debe brindar las medidas de protección a los usuarios cuando sean requeridas en caso de demoras o reprogramaciones del vuelo. Sobre este aspecto, Uribe Daniel señala que:

(...) si se cancela el vuelo y no se devuelve el precio pagado al pasajero, el transportador se encontrará en la obligación de compensar al pasajero: (i) sufragando los gastos de hospedaje; (ii) los gastos de traslado entre el aeropuerto y el hospedaje; y, (iii) en caso de haberse presentado demora en el vuelo, un refrigerio (para demoras mayores a 1 hora e inferiores a 3 horas), desayuno, almuerzo o cena (para demoras mayores a tres horas e inferiores a cinco horas), u hospedaje y transporte (para demoras superiores a cinco horas)<sup>18</sup> .

Un aspecto relevante es el cumplimiento con los itinerarios y horas programadas para la prestación del servicio, toda vez que dada la naturaleza del mismo y la regulación respectiva, el respeto de estos itinerarios constituye una obligación esencial para su prestación, de tal forma que el retraso, reprogramación y cancelación de un vuelo configura un servicio no idóneo y por lo tanto corresponde atribuir responsabilidad administrativa al proveedor.

Finalmente, es preciso indicar que, si el transportista quiere justificar algún retraso, reprogramación o cancelación del vuelo, es necesario que acredite que los mismos se han dado por supuestos de hechos imprevisibles o casos fortuitos o de fuerza mayor, que escapen de la esfera de control del proveedor, caso contrario asumirá la responsabilidad administrativa respectiva. Solo a través de la acreditación de estos supuestos, el transportista puede eximirse de responsabilidad y justificar los defectos en el servicio que se brinda, tal y como se ha reconocido en el artículo 104° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

---

<sup>18</sup> Uribe, Daniel. 2019. «La protección de los pasajeros de transporte aéreo en Colombia». *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. 300



## **6.4. Competencia en materia de protección al consumidor**

### **6.4.1. Nociones generales sobre la competencia**

Es preciso indicar que en nuestro ordenamiento jurídico el conocimiento y discusión de ciertas controversias son sometidas a diversas competencias según determinados criterios, de tal manera que existen varios órganos encargados de tramitar varios asuntos. Dentro del ámbito del derecho público, es la ley la que se encarga de delimitar la competencia de cada órgano para la tramitación de los diferentes asuntos, en aras de direccionar y distribuir adecuadamente las controversias a órganos especializados, quienes se encargaran de tramitar dichos asuntos garantizando la libertad y derechos de los involucrados. En ese sentido, la competencia cuenta con una norma que delimita su campo retributivo, es decir delimita el campo donde se podrá conocer y tramitar sobre determinados casos.

Sobre el particular, Artavia Sergio y Picado Carlos señalan que

Competencia viene de “competere”, que significa corresponder, incumbir a uno alguna cosa, es decir la medida en que la jurisdicción se distribuye entre las diversas autoridades judiciales o también la facultad que tiene un funcionario público de administrar justicia en un caso concreto<sup>19</sup>.

En ese sentido, la ley se encarga de asignar a un órgano respectivo un determinado asunto, con la finalidad de que pueda conocerlo y emitir una decisión adecuada, lo que dota de validez a la misma por ser emitida ante el órgano competente. En el campo del derecho administrativo, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que el acto administrativo emitido tendrá validez cuando es: “(...) emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión”.

Así, se puede observar de la norma en mención, que la competencia se encuentra establecida en virtud de diferentes aspectos o criterios trascendentes, a saber:

- a. Materia: el primer criterio de determinación de la competencia es la materia, o también denominada competencia material e implica que la competencia se determina en función de la relación jurídica que conforma el conflicto o controversia suscitada y por la pretensión que se interpone al momento de ejercer el derecho de acción. Priori Giovanni señala que

---

<sup>19</sup> Artavia, Sergio y Picado, Carlos. 2016. Principios sobre la competencia. *Master Lex*, 1

“para proceder a la determinación de este criterio de la competencia, se hace preciso analizar los elementos de la pretensión planteada en el proceso, es decir, tanto el *petitum* como la *causa petendi*”.<sup>20</sup>

- b. Territorio: este criterio supone la distribución de los diferentes procesos o procedimientos entre los diversos órganos del mismo grado en función al ámbito geográfico donde se ubique la controversia suscitada. En ese sentido, se lleva el conflicto de intereses ante el órgano que, por su sede, resulta ser el más adecuado o idóneo para conocer el caso en concreto.
- c. Grado: para determinar este tipo de competencia, es necesario que se observe la jerarquía entre los órganos a los cuales se va a recurrir. Por ejemplo, haciendo una breve comparación con el proceso civil, se tiene que el Poder Judicial cuenta con Juzgados civiles como órganos de primera instancia, Salas superiores como órganos de segunda instancia y sala de la Corte Suprema como órganos de casación. De esta forma, la competencia por razón de grado se caracteriza por dicha situación jerárquica.
- d. Tiempo: hace referencia a aquellos órganos que solo tienen facultades durante cierto lapso.
- e. Cuantía: finalmente este criterio hace referencia a la competencia otorgada por concepto de cuantía, es decir en razón del valor económico que ostenta el petitorio que se formula en la acción ejercida. Rocco Hugo ha establecido que, para determinar el valor económico de la pretensión, existen tres sistemas: el primero, que hace referencia a que la cuantía se determina según la propia declaración de quien ejercer la acción; el segundo, que establece que es el juez quien realiza la apreciación económica de la litis y finalmente; el tercero, que señala que la determinación del valor esta establecida a través de las normas respectivas según el tipo de conflicto<sup>21</sup>.

En ese sentido, bajo estos criterios es que se determina la validez de un acto administrativo, es decir que solo será válido cuando la ley permita conocer a un determinado órgano el asunto controvertido. Este aspecto responde al principio de legalidad, la cual señala que resulta necesario que la competencia sea otorgada por la ley y la Constitución.

---

<sup>20</sup> Priori Posada, Giovanni. 2017. «La competencia en el proceso civil peruano.» *Derecho y sociedad* 44

<sup>21</sup> Rocco, Ugo. 1983. *Tratado de derecho procesal civil*. Depalma.

Bajo estos aspectos es que Gabuardi Carlos señala que la competencia determina o regula las reglas necesarias y específicas que se deben tomar en cuenta de forma operativa para la asignación de las diferentes controversias o conflictos entre los tribunales de un país<sup>22</sup>.

### **6.5. Competencia de Indecopi**

En el caso de protección al consumidor, la Constitución Política del Perú en su artículo 65° ha señalado que es el Estado el encargado de tutelar y garantizar la defensa de los consumidores, de tal manera que tiene el deber de implementar todos los mecanismos necesarios para la protección de los usuarios y consumidores en el mercado.

Para viabilizar esta disposición constitucional, se han dado normas que se encargan de regular el ámbito de protección al consumidor, como lo es el Código de Protección y Defensa del Consumidor, consignada como la norma general en esta materia, que establece todas las reglas específicas respecto a los derechos del consumidor y los deberes del proveedor, así como la competencia para la tramitación de los asuntos controvertidos que involucran la afectación a los intereses del consumidor.

En ese sentido, el artículo 105° del Código, señala que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi), es la autoridad que tiene competencia primaria y de alcance nacional para conocer y tramitar todos los asuntos respectivos a las infracciones de las normas que regulan la protección al consumidor, de tal manera que tiene facultad de imponer medidas correctivas y sanciones según corresponda.

De esta manera, se ha otorgado competencia primera y a nivel nacional a Indecopi para tramitar todos los asuntos referidos a la protección del consumidor a través de un procedimiento administrativo sancionador, adquiriendo la facultad de imponer sanciones que pueden consistir en amonestaciones o multas según la gravedad de la infracción cometida. El artículo 106° de la norma en mención establece que procedimientos se encuentran bajo la competencia de Indecopi. Así, se señala que se puede tramitar los procedimientos por infracción a las normas del Código, por el incumplimiento de un acuerdo conciliatorio, por suministrar información falsa, destruirla o alterarla, por denuncias maliciosas, en vía de ejecución, etc.

Ahora bien, para ejercer la competencia asignada, Indecopi cuenta con varios órganos que los conforman (en materia de protección al consumidor):

---

<sup>22</sup> Gabuardi, Carlos. 2008. «Entre la jurisdicción, la competencia y el *forum non conveniens*.» *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 89

- a. El Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor-ORPS: según el artículo 124° y 125° del Código, este órgano se encarga de tramitar asuntos céleres o ágiles, de tal forma que se encargan de conocer en primer instancia administrativa denuncias cuya cuantía no superan las 3 UIT, así como denuncias que se encuentren sustentadas en incumplimiento de algún acuerdo de conciliación, falta de atención de reclamos, métodos abusivos de cobranza, etc.
- b. La Comisión de Protección al Consumidor: en el caso de los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor donde el ORPS actúa en calidad de primera instancia, la Comisión conoce el asunto controvertido en calidad de segunda instancia administrativa en virtud del recurso de apelación interpuesto. Actúa en calidad de primera instancia administrativa ante procedimientos ordinarios.
- c. La Sala Especializada en Protección al Consumidor: según Durant Julio la Sala Especializada en Protección al Consumidor es aquel órgano de alcance nacional que tiene como función conocer en calidad de segunda instancia las decisiones emitidas por la Comisión, así como la revisión de los ORPS<sup>23</sup>. A diferencia de los otros órganos, la Sala puede establecer criterios de interpretación sobre las materias discutidas y crear precedentes de observancia obligatoria para ciertos casos según sea necesario.

De esta forma, se otorga al Indecopi esta competencia a través de sus diversos órganos para conocer, en esencia, toda infracción relativa a las normas de protección al consumidor, y consecuentemente proceder a su sanción respectiva previo procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, es necesario tomar en consideración que su competencia puede ser negada cuando se haya asignado a favor de otro organismo por noma expresa.

Sobre el particular, Cerrón Lilian et al. establecen que:

Ello en aplicación del principio de especialidad, por el cual la norma especial prima sobre la norma general. Así, el Código no resulta aplicable cuando una norma con rango de ley referida a un sector específico “asigne o haya asignado” el tema a favor de otro organismo. Sin perjuicio de lo anterior, el Indecopi tiene competencia para juzgar aquellos casos en los cuales se verifiquen lesiones efectivas a los derechos de los

---

<sup>23</sup> Durant Carrión, Julio. 2015. «Nuevos criterios resolutivos de la Sala Especializada en Protección del Consumidor del Tribunal de Indecopi, una nueva mirada a la dimensión real del mercado y los consumidores del Perú.» *Derecho y sociedad* 290

consumidores. En dichos supuestos, la normatividad sectorial solo sirve como parámetro de idoneidad<sup>24</sup>.

Concordando con lo precisado Tello Sara y Gutarra Nicolaz<sup>25</sup> señalan que la negación de la competencia a Indecopi en estos supuestos, también requiere de la existencia de un sistema de protección equivalente al que se brinda en la competencia primaria, lo que implica tener la facultad y capacidad de imponer medidas correctivas, medidas de ejecución forzosa, contar con un órgano para resolver en la vía administrativa, etc.

De esta manera, es Indecopi quien se encuentra facultado para ejecutar la labor de protección al consumidor exceptuando los casos en los que la competencia haya sido asignada por ley. En el mismo sentido, se reconoce su potestad sancionadora para identificar y proceder a la corrección de las conductas que resultan contrarias a las normas establecidas y que llegan a afectar el mercado.

El artículo 2° literal d) de la Ley de Organización y Funciones de Indecopi señala que es Indecopi quien tiene la misión de resguardar los intereses de los consumidores vigilando el adecuado desarrollo del mercado. Así, se procura que las transacciones en el mercado se lleven de forma normal y adecuada, garantizando las expectativas razonables del consumidor frente al proveedor.

## **6.6. Competencia en los servicios de transporte aéreo**

Precisada la competencia primaria de Indecopi en materia de protección al consumidor a nivel nacional y la conformación de distintos órganos para ejercer dicha competencia, es necesario precisar sobre su competencia en los servicios de transporte aéreo. Como se ha señalado, el artículo 105° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que la competencia de Indecopi puede ser negada cuando la misma se haya atribuido a otro órgano por norma expresa. Esto implica claramente que si existe otra norma que se encarga de regular un asunto controvertido en la materia, Indecopi no está facultado para conocer y consecuentemente tramitar la misma.

---

<sup>24</sup> Cerrón Baldeón, Lilian et al. 2019. *Lineamientos sobre protección al consumidor*. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección al Consumidor.

<sup>25</sup> Tello Cabello, Sara y Gutarra Perochena, Nicolaz. 2016. «Protección al consumidor y la delegación de competencia de INDECOPI a la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco del Decreto Legislativo N° 1158.» *Lex* 278

### **6.6.1. La Dirección de Aeronáutica Civil**

En el caso del servicio de transporte aéreo puede existir una discusión respecto a la competencia de Indecopi, toda vez que la Ley N° 27261- Ley de Aeronáutica Civil otorga competencia a la Dirección General de Aeronáutica Civil en su artículo 10° para ejercer facultades de control, fiscalización y sanción de las actividades aeronáuticas. Se entiende que la DGAC es el órgano sectorial competente para la regulación, supervisión, fiscalización y sanción de todas las actividades aeronáuticas civiles, así por ejemplo ostenta las siguientes facultades según la normativa en mención:

- Puede exigir el cumplimiento de obligaciones relativas a los permisos de operación y vuelo, así como las especificaciones técnicas de operación.
- Suspender las operaciones de estos servicios cuando no se cumplan con las exigencias previstas en virtud de la seguridad operacional.
- Puede exigir al personal de la empresa aeronáutica que cuente con licencias o habilitaciones necesarias para ejercer la prestación del servicio.
- Adoptar las medidas o acciones pertinentes para garantizar y asegurar que las actividades en este caso sean llevadas de forma segura y responsable.

Por otro lado, el Reglamento de esta ley establece ciertos principios que se encargan de regular la circulación aérea de las aeronaves, como por ejemplo los principios de restricción, suspensión o prohibición del tránsito aéreo, el deber de operar en aeródromos, de portar los certificados exigidos, de llevar a bordo la relación de todos los pasajeros que son transportados en la ejecución del servicio brindado, de contar con los permisos pertinentes y exigidos, además de hacer cumplir con todos los procedimientos establecidos para las autorizaciones de ingreso, salida, etc<sup>26</sup>.

Según la Sala Especializada en Protección al Consumidor, se observa que la regulación sectorial en lo que refiere al servicio de transporte aéreo establece normas y principios que se encargan de recoger aspectos de carácter técnico y operativo que se encuentran vinculado a las actividades aeronáuticas<sup>27</sup>. Estos aspectos técnicos también recogen la infraestructura,

---

<sup>26</sup> Artículo 20.- La DGAC puede exigir que toda aeronave que penetre en zonas restringidas o prohibidas, aterrice en el aeropuerto que se le designe para tal efecto.

Artículo 21.- Las aeronaves civiles deben operar en aeródromos y aeropuertos debidamente autorizados y cumplir con los procedimientos, condiciones y formalidades establecidos por las normas correspondientes.

<sup>27</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 3869-2014/SPCINDECOPI

condiciones legales, autorizaciones e investigación de accidentes en la prestación de este servicio.

### **6.6.2. Competencia específica en el servicio de transporte aéreo: DGAC e INDECOPI**

De esta forma, se puede señalar que la competencia otorgada por la Ley de Aeronáutica civil a la DGAC se encuentra enfocado a los aspectos técnicos y operativos del servicio de transporte aéreo. Bien lo vuelve a establecer la Sala:

En el ámbito preventivo, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es competente para regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado. Cabe resaltar que su competencia está enfocada en acciones de carácter técnico y operativo, por ejemplo, el hecho de que las aerolíneas presenten fallas técnicas en las piezas de sus aeronaves. En ese sentido, el Indecopi no es competente para dichos efectos<sup>28</sup>.

De esta forma, si existe un conflicto referente a este tipo de fallas técnicas u operacionales, la DGAC es competente para conocer, tramitar y sancionar según corresponde, toda vez que la ley de la materia le ha atribuido dicha competencia; sin embargo, si se tratan de infracciones que se encuentran relacionadas a la vulneración de las expectativas del consumidor, la competencia es otorgada a Indecopi.

En ese sentido, si lo que se encuentra involucrado es una afectación a los derechos del consumidor por la prestación del servicio que se configura como no idóneo, entonces el Indecopi es competente para conocer sobre el asunto controvertido. Bien lo reconoce la misma Sala “Sin embargo, el Indecopi puede evaluar si la aerolínea cumplió con brindar el servicio contratado por los consumidores de acuerdo con las condiciones pactadas, por ejemplo, casos de cancelaciones, demoras o reprogramaciones injustificadas de vuelo”<sup>29</sup>.

Por ejemplo, según lo precisado por Aldana Edqwin:

Un consumidor que adquiere un pasaje para trasladarse vía aérea de un punto a otro tiene la expectativa de que el vuelo se lleve a cabo, en la hora programada (tanto de salida como de llegada). Es lo mínimo que esperaríamos, sin dejar de lado claro está el tema de seguridad tanto del consumidor como de su equipaje. Si el traslado no se lleva a cabo

---

<sup>28</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2367-2018/SPC-INDECOPI.

<sup>29</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0003-2019/SPC-INDECOPI

por causas atribuibles al proveedor, entonces estamos ante una infracción al deber de idoneidad.<sup>30</sup>

En este supuesto, el Indecopi tiene competencia para conocer el asunto controvertido. Si bien es cierto que el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la DGAC establece como conducta infractora y sancionable el incumplimiento injustificado de los itinerarios, frecuencias y horarios previamente autorizados, se debe tomar en cuenta que no existe una identidad causal, toda vez que el bien jurídico que se tutela o protege por el Indecopi es el interés del consumidor y la DGAC solo busca la regulación de las condiciones de acceso y operatividad de esta actividad.

La Sala ha dejado establecido también que ante el incumplimiento de las normas que se encargan de regular las condiciones de operatividad de las aeronaves y las normas que se encargan de regular la afectación al interés del consumidor, tanto el Indecopi como la DGAC podrán sancionar dichas infracciones en la medida que no se evidencia una identidad causal<sup>31</sup>. Así, a través del Indecopi se estaría velando por la tutela de los consumidores y a través de la DGAC sobre el correcto funcionamiento de la actividad aeronáutica.

De esta manera, es factible señalar que las normas sectoriales de regulación en este ámbito o servicio de transporte aéreo no restan ni merman la competencia del Indecopi para la supervisión y posterior sanción de los proveedores que brindan este tipo de servicios, cuando se llega a afectar los derechos del consumidor. Inclusive, sin afectar la competencia establecida, ante las presuntas infracciones por incumplimiento de itinerarios u horarios de vuelos programados, los proveedores pueden presentar ante el Indecopi documentos expedidos por la DGAC con la finalidad de acreditar su falta de responsabilidad administrativa.

Sobre el particular, el Tribunal Andino ha señalado que:

Resta señalar que, si bien la autoridad nacional competente para verificar si la aeronave esta recibiendo o no el mantenimiento programado o rutinario respectivo es la autoridad aeronáutica civil nacional, dada su competencia y especialidad en la materia, la autoridad de protección al consumidor competente puede efectuar valoraciones sobre

---

<sup>30</sup> Aldana Ramos, Edwin. 2015. «La responsabilidad del proveedor por la falta de idoneidad en bienes producidos en masa y su contraposición con el sistema de garantías contemplado en las normas de protección al consumidor.» *Revista de actualidad mercantil* 17

<sup>31</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2224-2014/SPC-INDECOPI



la base de la existencia o inexistencia de informes técnicos de la autoridad de aeronáutica civil<sup>32</sup>.

En ese sentido, queda perfectamente establecido a través del pronunciamiento de la Sala Especializada en Protección al Consumidor y el Tribunal de la Comunidad Andina la competencia en el servicio de transporte aéreo. Así, en supuestos de fallas técnicas, averías o problemas operacionales la DGAC es competente, y para los casos en los que se involucren los intereses y derechos del consumidor, el Indecopi como autoridad primera y de alcance nacional tendrá la competencia para conocer, fiscalizar e iniciar el procedimiento administrativo respecto y proceder a la sanción de la conducta infractora, sin que ello genere un conflicto de competencias.

### **6.7. Graduación de la sanción**

Luego de determinada la responsabilidad administrativa en el procedimiento respectivo, corresponde a la autoridad administrativa la imposición de una sanción, la cual será graduada en virtud de la gravedad de la infracción y de las circunstancias que la circundan. Es preciso indicar que este tipo de sanciones son conceptualizadas como medidas que tienen la finalidad de disuadir o desincentivar la materialización de actos contrarios a las normas administrativas por parte del administrado.

En ese sentido, al momento de imponer una sanción por la infracción cometida, lo que se pretende es disuadir al administrado de volver a cometer otra, esto es evitar que vuelva a transgredir las normas que conforman el ordenamiento jurídico, y que para el presente caso terminan por afectar los intereses del consumidor.

Concordando con lo señalado, Bermejo José señala que las sanciones se constituyen como:

Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos<sup>33</sup>.

Para el autor, las sanciones administrativas son resoluciones que imponen un gravamen al administrado, de tal forma que debilita o disminuye algún espacio de la esfera jurídica de este. Generalmente produce una disminución en su esfera patrimonial, pues dichas sanciones en este

---

<sup>32</sup> Tribunal Andino. Proceso 183-IP-2018

<sup>33</sup> Bermejo, José. 1999. *Derecho Administrativo, parte especial*. Madrid: Civitas. 81

ámbito tienden a genera un perjuicio de carácter económico, como por ejemplo a través de la imposición de una multa, cuya cuantía es determinada en virtud de ciertos criterios o aspectos relevantes.

En ese sentido, ante el incumplimiento de las normas que se encargan de regular todo lo relativo al comportamiento de los particulares, como sucede en el caso de las normas de protección al consumidor, la autoridad administrativa emite la resolución de gravamen e impone un perjuicio en la esfera patrimonial del proveedor que ha sido declarado responsable, materializándose la sanción correspondiente.

Por otro lado, es necesario tomar en consideración que las sanciones de carácter administrativo se componen de los siguientes elementos, como bien lo ha referido Ramírez María:

Los elementos sobre el cual se basa la sanción administrativa son; la carga que se impone al individuo; el gravamen consecuencia de la conducta lesiva a un bien jurídico vulnerado con la infracción; y el poder de la administración administrativa para imponer de acuerdo con la norma y con los principios de la actividad sancionadora<sup>34</sup>.

Como bien lo refiere el autor, las sanciones administrativas se componen de los siguientes elementos: se impone una carga al individuo, que en este caso constituye la obligación de cumplir con lo ordenado por la autoridad administrativa, se impone un gravamen como consecuencia de la conducta que ha vulnerado un bien jurídico protegido y finalmente, se evidencia el poder de la administración para la imposición de sanciones, ello derivado de la potestad sancionadora.

Es preciso indicar que esta potestad se constituye como un poder corolario que es otorgado a algunos órganos de la Administración Pública en ciertas materias, con la finalidad de que puedan regular de forma adecuada las actividades en la sociedad. Un claro ejemplo de esta potestad se encuentra otorgada al Poder Judicial en el ámbito del derecho penal, a través del cual mediante el proceso respectivo se imponen sanciones consistentes en penas a los imputados por la comisión de determinados delitos.

En el caso en materia administrativa, esta potestad es atribuida para imponer sanciones distintas a las impuestas en el ámbito penal, pero en que buena cuenta, generan un perjuicio al administrado sancionado y pretenden disuadir futuras conductas infractoras.

---

<sup>34</sup> Ramírez, María. 2007. «La sanción Administrativa y su Diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español.» *Revista de Derecho* 21. 575

Ahora bien, es importante tomar en consideración que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General al momento de imponerse las sanciones respectivas, estas deben contener un mínimo de razonabilidad. Así, el artículo IV inciso 1.4 establece que: “Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones (...), deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar”. Como bien lo refiere la norma, las sanciones que se impongan deben estar delimitadas a la facultad que se ha atribuido y existiendo una debida proporción entre los medios y los fines públicos, esto es que sea razonable y proporcional. Al respecto señalan que: “Si bien todos los principios son importantes para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, para la graduación de la sanción, los principios de razonabilidad y proporcionalidad son determinantes, pues tienen una relevancia particular”<sup>35</sup>

Lo precisado permite identificar que, al momento de imponer una sanción, la autoridad administrativa debe utilizar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual implica claramente que la sanción impuesta debe responder a los fines públicos por el cual se ha instaurado. Así, al momento de evaluar la imposición de la sanción, debe procurarse que la misma no resulte muy gravosa para el administrado, pues no se trata de generar un perjuicio serio o grave a quien cometió la infracción, sino solo disuadirlo de evitar volver a incidir en la misma conducta.

En el mismo sentido, tampoco se puede imponer una sanción que no resulte suficiente para cumplir esta finalidad, de tal manera que resulte incluso provechosa para el administrado a comparación de los beneficios que obtiene cometiendo la infracción. De esta forma, no se puede imponer por ejemplo una multa ínfima que permita al administrado seguir cometiendo la infracción.

De esta manera se procura bajos los principios de razonabilidad y proporcionalidad que las sanciones imponer encuentren un punto medio entre estas dos observaciones, es decir que las sanciones a imponer no sean ni muy gravosas ni ínfimas en relación a la infracción cometida. Concordante con lo manifestado, se tiene lo señalado por el Tribunal Constitucional:

La aplicación de una sanción administrativa, constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en

---

<sup>35</sup> Gómez Hugo, Isla Susan y Mejía Gianfranco. 2010. Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. *Derecho y sociedad*. 136

el contexto de un Estado de Derecho, está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales<sup>36</sup>.

Como bien lo establece el propio Tribunal Constitucional, la imposición de una sanción de encuentra sujeta y condicionada a la observancia de los principios constitucionales y especialmente en observancia de los derechos fundamentales, de tal forma que es estrictamente necesario la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad a cargo de la autoridad administrativa al momento de imponer la sanción respectiva.

#### **6.7.1. Presupuestos para graduar la sanción**

Con la finalidad de atender a estos principios, el Código de Protección y Defensa del Consumidor ha regulado todo lo relativo a la imposición de las sanciones por infracción a las normas de protección al consumidor. El artículo 110° de la norma en mención refiere que el órgano resolutivo puede imponer sanciones a las infracciones cometidas ya sea con amonestación o con multas de hasta 450 UIT, las cuales serán calificadas de la siguiente forma:

- a. Si el proveedor ha cometido infracciones leves, la autoridad administrativa podrá imponer una amonestación o una multa de hasta 50 UIT.
- b. Si el proveedor ha cometido infracciones graves, la autoridad administrativa podrá imponer sanciones de hasta 150 UIT
- c. Finalmente, si el proveedor ha cometido infracciones muy graves, la autoridad administrativa podrá imponer una sanción de hasta 450 UIT, siendo esta la multa máxima.

Es preciso indicar que en el caso de las micro empresas la multa que se impone no puede ser mayor que el 10% de las ventas o ingresos brutos que esta obtenga en ejercicio de las actividades económicas por la cual fue constituida. Este aspecto solo es aplicable cuando el proveedor acredite dichos ingresos, no haya reincidido en la comisión de las infracciones o que la infracción no verse sobre la vida, salud y seguridad del consumidor.

Por otro lado, tratándose de pequeñas empresas la multa que se imponga no puede superar el 20% de las ventas o ingresos brutos que esta obtenga conforme a sus actividades, y se sujeta a los mismos requisitos antes precisados.

---

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 3432-2004-AA/TC

En el mismo sentido, se debe tomar en cuenta que, si el proveedor incumple con algún acuerdo conciliatorio o cualquier acuerdo llegado con el consumidor, no sea factible imponer una amonestación, sino una multa de 1 a 200 UIT.

Cabe mencionar que las multas que se impone son independientes de las medidas correctivas que se puedan solicitar, toda vez que tiene una función y naturaleza diferentes, pues las primeras tienen como fin resarcir las consecuencias patrimoniales sean estas directas o indirectas y revertir en distintas ocasiones los efectos de la conducta infractora, en cambio las sanciones solo imponen un gravamen o cargo que suele afectar la esfera patrimonial del proveedor responsable.

Ahora, al graduar la sanción es necesario considerar ciertos criterios que se encuentran establecidos en el artículo 112° de la norma en mención. Según Gómez Hugo, Isla Susan y Mejía Gianfranco nos señalan que la sanción: “(...) debe ser graduada en función de determinados criterios que se encuentran establecidos en la ley, los cuales serán ponderados por la autoridad, según el caso, en aras de mantener la objetividad de la sanción”.<sup>37</sup>

De este modo, el artículo precisado señala los siguientes criterios:

1. El beneficio ilícito esperado: este criterio esta determinado por el beneficio que el infractor ha obtenido por la comisión de la infracción, es decir por la ventaja o provecho que ha obtenido al perjudicar al consumidor.
2. La probabilidad de detección: este criterio establece la probabilidad que tiene la autoridad administrativa de identificar o detectar la comisión de la infracción cometida por el proveedor.
3. El daño resultante de la infracción: este criterio implica evaluar el daño que se ha generado por la infracción cometida.
4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado: este criterio permite establecer por ejemplo si se ha generado desconfianza en el mercado sobre el producto o servicio en el que no se ha materializado la idoneidad exigida.
5. La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores,

---

<sup>37</sup> Gómez Apac, Hugo, Isla Rodríguez, Susan y Mejía Trujillo, Gianfranco. 2010. «Apuntes sobre la graduación de las sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor.» *Derecho y Sociedad* 139

6. Otros criterios que puedan ser tomados en cuenta o que se puedan adoptar según las consideraciones de la autoridad administrativo.

Bien pueden considerarse a estos criterios como delimitadores de la potestad sancionadora atribuida a Indecopi, pues procuran que la sanción a imponer no sea totalmente discrecional y tenga un margen de razonabilidad y proporcionalidad. De esta forma, la autoridad administrativa se encuentra obligada a seguir estos criterios y graduar la sanción de forma adecuada y acorde a lo exigido por el Derecho. Evidentemente se procura la interdicción de la arbitrariedad y se establece un parámetro razonable que coadyuba a la seguridad jurídica y especialmente a evitar perjuicios innecesarios o beneficios no deseados para los infractores que transgreden las normas respectivas.

En la misma línea de pensamiento, se debe tomar en cuenta que, a estos criterios, se le deben sumar las circunstancias agravantes o atenuantes que puedan circundar la infracción cometida. Así, el mismo artículo en mención establece las siguientes agravantes:

- La reincidencia o incumplimiento reiterado: en este caso, si el proveedor ha cometido mas de una vez la infracción imputada, se agravará la sanción a imponer.
- La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental: en este caso se evalúa la conducta del proveedor denunciado en relación al procedimiento llevado a cabo.
- Si la conducta infractora ha puesto en riesgo la salud, integridad o vida del consumidor: se entiende en este supuesto que la infracción es de tal magnitud que ha generado un riesgo significativo para el consumidor.
- Cuando el proveedor tiene conocimiento de la conducta infractora y no implementa las medidas necesarias para mitigar el daño o deja de aplicarlas.
- Si se ha afectado el interés colectivo de los consumidores
- Cualquier otra circunstancia que permita evidencia una agravante en la conducta del proveedor denunciado.

En el mismo sentido se consideran las siguientes atenuantes:

- Si el proveedor presenta una propuesta de conciliación que tenga relación con la medida correctiva ordenada por el órgano resolutorio.

- Si el proveedor cesa la conducta infractora cuando toma conocimiento de la misma y toma las medidas necesarias para tutelar al consumidor.
- Si el proveedor reconoce o se allana a las pretensiones planteadas por el consumidor.

Bajo todos estos aspectos es que la autoridad administrativa efectúa la graduación de la sanción, misma que una vez impuesta podrá ser rebajada en un 25%, si el proveedor sancionado cancela la misma antes del término para impugnar la resolución que puso fin a la instancia y no se interponga recurso de apelación.

## **VII. TOMA DE POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS**

En este caso corresponde asumir una posición personal sobre los problemas jurídicos identificados, posición que se sustenta en los desarrollado en el marco teórico y el análisis de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa. A través de la posición emitida, se establece como debió resolverse el caso en particular y si correspondía o no declarar fundada la imputación realizada por la administración.

### **7.1. Posición personal sobre si se generó infracción al deber de idoneidad por parte de TAME**

En el punto 5.1. se estableció como problema determinar si se generó infracción al deber de idoneidad por parte de TAME, al haber afectado presuntamente el itinerario de 12 vuelos en el año 2017 de Lima a Quito.

El proveedor tiene que cumplir con lo ofertado, lo que implica entregar un producto o hacer efectivo un servicio en los mismos términos y condiciones en los que ofertó y contrató inicialmente con el consumidor, tal y como se ha desarrollado anteriormente. En el caso del servicio de transporte aéreo, como bien lo ha referido la Sala Especializada en Protección al Consumidor en la resolución N° 0181-2020/SPC-INDECOPI:

(...) 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<sup>38</sup>.

En el presente expediente, mediante la imputación de oficio realizada contra TAME se señaló que habría afectado el itinerario de 12 vuelos de Lima a Quito durante el año 2017, de tal forma que habría afectado y atentado contra las expectativas de los consumidores que se vieron perjudicados por dicha afectación. Así, como bien lo establece la Sala, la afectación de itinerarios en este supuesto materializa una infracción al deber de idoneidad y consecuentemente amerita una sanción administrativa.

De la revisión de los 12 vuelos que se han imputado a TAME se puede verificar que el vuelo N° 518 de fecha 6 de septiembre del 2017 no precisa o detalla el tipo de incidente. Sobre el particular, bien lo ha señalado la Sala al momento de evaluar la infracción, que este vuelo no presenta incidente ni se precisan los detalles en el acta de inspección, es decir que el acta no se encuentra debidamente llenada en este extremo, lo que implica que carece de valor probatorio respecto a la imputación sobre el particular. De esta forma, no se puede atribuir responsabilidad administrativa a TAME si no se ha acreditado debidamente el acta respecto a este vuelo.

Por otro lado, respecto a los demás vuelos, existieron cancelaciones, demoras y reprogramaciones. Respecto a las cancelaciones, si bien es cierto que TAME argumentó que se habría notificado con 15 días de anticipación a la autoridad aeronáutica, tal y como lo señala la Sala, no se aprecia que tales notificaciones se hayan remitido dentro del plazo referido, especialmente no se puede evidenciar que se notificó a los usuarios del servicio, pues no existe elemento probatorio alguno que así lo acredite.

Como se ha señalado, la carga de la prueba luego de verificado el defecto, corresponde al proveedor para acreditar que el defecto no le es imputable. La Sala Especializada en Protección al Consumidor en la resolución N° 0176-2020/SPC-INDECOPI ha señalado que “Para que el proveedor se exima de responsabilidad, dichas causas deberán ser acreditadas y deberán tener las características establecidas en el artículo 104° del Código”<sup>39</sup>. En el presente caso, TAME no ha cumplido con acreditar tal supuesto de forma efectiva.

Finalmente, si bien es cierto que se señaló que en los demás vuelos se sufrió una demora mínima y que se brindaron las medidas de protección en el caso de las reprogramaciones, no

---

<sup>38</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0181-2020/SPC-INDECOPI

<sup>39</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0176-2020/SPC-INDECOPI



se han presentado medios de prueba que aleguen lo afirmado de forma fehaciente. En el presente caso, pudo adjuntar algún documento o medio de prueba tendiente a acreditar que las demoras efectivamente fueron mínimas.

En la misma línea, ya lo ha establecido el Tribunal Andino en la ciudad de Quito, Ecuador:

El transportista aéreo es responsable de la cancelación o retraso de un vuelo si esta circunstancia le es imputable a él, lo que significa que hay una relación causal entre la acción u omisión del transportista aéreo y la cancelación o retraso del vuelo. Por el contrario, el transportista aéreo no es responsable de la cancelación o retraso del vuelo si esta circunstancia no le es imputable; esto es, cuando hay una fractura del nexo causal<sup>40</sup>.

En este caso, el proveedor no ha acreditado la fractura del nexo causal, por el contrario, quedó acreditado plenamente el defecto alegado. Sin perjuicio de lo manifestado, atendiendo a que el simple hecho de incumplir con los itinerarios programados constituye una infracción al deber de idoneidad, no correspondía amparar los argumentos de TAME respecto a los 11 vuelos imputados. De esta forma, conviene tener presente lo señalado por el Tribunal de la Comunidad Andina:

La Decisión 619 ha establecido los supuestos de fractura o rompimiento del nexo causal. En el último párrafo del artículo 7 menciona como supuestos de fractura del nexo causal las circunstancias imprevistas, la fuerza mayor o el caso fortuito. A su vez, en su artículo 3 menciona como circunstancias imprevistas entre otras causas, las meteorológicas que impiden la operación del vuelo, las fallas técnicas que no corresponden al mantenimiento programado o rutinario de la aeronave o causadas por pasajeros o terceros en el momento del vuelo, las fallas de los equipos de soporte en tierra, entre otros<sup>41</sup>.

En base a lo señalado, lo que debió acreditar que es que las cancelaciones, reprogramaciones y demoras se encontraban justificadas, ya sea por algún evento ajeno a su esfera de control o un hecho de fuerza mayor; sin embargo, tampoco ha presentado medio de prueba alguno que acredite tal supuesto, corroborándose su responsabilidad sobre los 11 vuelos, eximiéndose de responsabilidad administrativa únicamente por el vuelo 518.

---

<sup>40</sup> Tribunal de la Comunidad Andina. Proceso 173-IP-2016

<sup>41</sup> Tribunal de la Comunidad Andina. Proceso 183-IP-2018

## **7.2. Posición personal sobre si INDECOPI es competente para investigar y sancionar a TAME**

En el punto 5.2. se precisó como problema determinar si Indecopi a través de la Comisión de Protección al Consumidor era competente para investigar y sancionar a TAME por la infracción imputada.

Como se aprecia, en el voto singular de la Sala, se estableció que en este supuesto Indecopi no era competente para conocer el caso, toda vez que por ley se habría atribuido la competencia de la Dirección de Aeronáutica Civil, por lo que la resolución de imputación de cargos resultaba nula.

La competencia de Indecopi, como bien lo refiere el Código de Protección y Defensa del Consumidor en su artículo 105° se expresa de la siguiente forma:

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 (...)

Se otorga competencia primaria a Indecopi y de alcance nacional para conocer todas las infracciones a las normas de protección al consumidor, es decir, para conocer las vulneraciones a las expectativas del consumidor que derivan de la relación de consumo. En ese sentido, podrá recepcionar denuncias sobre tal extremo e incluso investigar e imputar infracciones de oficio cuando así sea necesario, en aras de garantizar los derechos del consumidor.

Esta competencia solo puede ser negada cuando por ley se haya atribuida competencia a otro órgano, como bien lo reconocen Cerrón y otros (2019) establecen que: “Ello en aplicación del principio de especialidad, por el cual la norma especial prima sobre la norma general. Así, el Código no resulta aplicable cuando una norma con rango de ley referida a un sector específico “asigne o haya asignado” el tema a favor de otro organismo”.

En el caso del servicio de transporte aéreo, bien puede considerarse que cuando se han vulnerado las expectativas del consumidor, y consecuentemente se ha generado infracción a las normas del Código de Protección y Defensa del Consumidor como por ejemplo el deber de idoneidad, Indecopi es competente para conocer y tramitar el asunto a través de un procedimiento administrativo sancionador; sin embargo, debe considerarse también la

competencia de la autoridad aeronáutica civil, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil que tiene competencia sobre los servicios de transporte aéreo.

Sobre esta competencia, Sala en la resolución N° 2367-2018/SPC-INDECOPI señala claramente que:

En el ámbito preventivo, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es competente para regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado. Cabe resaltar que su competencia está enfocada en acciones de carácter técnico y operativo, por ejemplo, el hecho de que las aerolíneas presenten fallas técnicas en las piezas de sus aeronaves. En ese sentido, el Indecopi no es competente para dichos efectos.

Como bien lo refiere la Sala, la regulación sectorial en lo que refiere a este servicio a cargo de la autoridad aeronáutica se enfoca en aspectos de carácter técnico u operativo. En este sentido, se establecen normas y principios que recogen aspectos técnicos, mismas que se encuentran vinculadas a las actividades aeronáuticas.

Así, en el caso en el que exista una falla técnica u operacional, la DGAC será competente para conocer y tramitar el caso a través del procedimiento administrativo respectivo. Esto lleva a establecer indudablemente que no se interfiere con la competencia de Indecopi en el extremo de las expectativas del consumidor, pues únicamente se encuentra delimitado a los aspectos técnicos y operacionales.

Esto se complementa con lo señalado por la Sala en la resolución N° 0003-2019/SPC-INDECOPI “Sin embargo, el Indecopi puede evaluar si la aerolínea cumplió con brindar el servicio contratado por los consumidores de acuerdo con las condiciones pactadas, por ejemplo, casos de cancelaciones, demoras o reprogramaciones injustificadas de vuelo”.

En ese sentido, se establece que, para la presente materia, Indecopi a través de la Comisión de Protección al Consumidor si era competente para conocer sobre infracción al deber de idoneidad en el servicio de transporte aéreo, razón por la cual era competente para iniciar de oficio el procedimiento administrativo sancionador y sancionar a TAME como correspondía.

### **7.3.Posición personal sobre si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuado y razonable**

En el punto 5.3 se precisó como problema determinar si la sanción impuesta se ha graduado de forma adecuada y razonable.

Como se aprecia, la sanción impuesta por la Comisión fue variada por la Sala, quien impuso una sanción relativamente menor. La Sala Especializada en Protección al Consumidor en la resolución N° 0006-2021/SPC-INDECOPI, ha establecido que:

A efectos de graduar la sanción a imponer, el TUO de la LPAG, contempla el Principio de Razonabilidad según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones. Como parte del contenido implícito del Principio de Razonabilidad, se encuentra el Principio de Proporcionalidad, el cual supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas<sup>42</sup>.

A fin de garantizar estos principios, es que el Código de Protección y Defensa del Consumidor ha establecido ciertos criterios que se deben tomar en cuenta en relación con las circunstancias agravantes y atenuantes. En el presente caso, la Comisión al momento de graduar la sanción tomó los siguientes criterios:

- La naturaleza del perjuicio causado: en este caso se generaron perjuicios a diversos usuarios del servicio, quienes vieron frustrados sus expectativas al no llegar al destino que se había contratado en el horario ya establecido. En este caso, la conducta es grave toda vez que causó perjuicio a gran cantidad de pasajeros.
- Probabilidad de detección: en este caso la infracción cometida tenía una detección media alta, toda vez que Indecopi cuenta con una oficina local en el Aeropuerto Jorge Chávez.
- Efectos de la conducta infractora en el mercado: la infracción cometida promueve la desconfianza de los usuarios en este tipo de servicios.

En base a estos criterios es que determinó que correspondía imponer una sanción de 2.2 UIT por cada vuelo afectado. Si bien es cierto que TAME alegó que habría brindado medidas de protección a los pasajeros en el caso de las reprogramaciones, de la revisión de medios de prueba no se logra acreditar que cumplió con brindar medidas de protección a todos los pasajeros que fueron afectados en los distintos vuelos, por lo que no puede considerarse dicho argumento.

---

<sup>42</sup> Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0006-2021/SPC-INDECOPI

Sin embargo, si bien no correspondía aplicar la atenuante, no debió considerarse el vuelo 518 de fecha 6 de septiembre del 2017, pues el acta de inspección no había sido debidamente llenada respecto a dicho extremo, por lo que solo correspondía sancionar a TAME por 11 vuelos afectados.

En el presente caso, la Sala sí procedió a sancionar a TAME por los 11 vuelos afectados y tomando en consideración el principio de predictibilidad consideró de forma adecuada que para vuelos cancelados, reprogramados y demorados se imponía una sanción entre 0,5 a 2 UIT. De esta forma la Sala consideró que para cada vuelo demorado y reprogramado correspondía aplicar 1 UIT y para vuelos cancelados 1,5 UIT.

Considerando la predictibilidad alegada, se considera que la sanción atribuida a cada vuelo, ya sea reprogramado, demorado o cancelado es proporcional y razonable, por lo que se establece que se graduó de forma adecuada la sanción impuesta.

## **VIII. VALORACIÓN JURÍDICA PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE LA FORMA EN LA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE RESOLVIÓ LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS EN EL EXPEDIENTE**

### **8.1. Resolución emitida por la Comisión de Protección al Consumidor**

Respecto a la resolución emitida por la Comisión preciso que no concuerdo únicamente en el extremo que sancionó a TAME afectar el itinerario del vuelo N 518 de fecha 6 de setiembre del 2017. En el presente caso, si bien es cierto que se imputó infracción al deber de idoneidad por haberse afectado 12 vuelos, solo correspondía sancionar a TAME por la infracción de 11 como bien se ha desarrollado en párrafos anteriores.

Como se aprecia del acta de inspección, esta no se encontraba debidamente suscrita en lo que refería al vuelo 518°, e inclusive en el cuadro presentado por la misma Comisión en la resolución final a fin de mostrar los vuelos afectados, se evidencia que en el vuelo 518° no se precisa la incidencia reportada, esto es si fue demorado, reprogramado o cancelado, estableciéndose únicamente que “omisión en el acta de inspección: no se especifica el tipo de afectación”.

Evidentemente el acta de inspección respecto a este extremo carece de valor probatorio, pues no logra acreditar de forma efectiva la responsabilidad de TAME por el vuelo cuestionado,

aspecto que debió advertir la Comisión y desestimar dicho extremo. Esto implica necesariamente que la graduación de la sanción no debía considerar el vuelo 518°, razón por la cual, si sancionó con 2,2 UIT a cada vuelo, solo era atribuible para los 11 vuelos restantes.

De esta forma, la Comisión debió evaluar dicho aspecto y exonerar de responsabilidad a TAME en este vuelo imputado, evidenciando que no ha valorado de forma adecuada el medio de prueba presentado.

### **8.2.Resolución emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor**

Por otro lado, a diferencia de la Comisión la Sala si valoró y consideró de forma correcta y adecuada la falta de responsabilidad de TAME respecto al vuelo 518°, dejando en evidencia que si evaluó de manera integral el acta de inspección presentada como medio de prueba en la imputación de oficio.

De esta manera la infracción al deber de idoneidad solo era atribuible para los 11 vuelos, exonerando de responsabilidad respecto a uno. Esto incide significativamente en la graduación de la sanción, que acertadamente la Sala desarrolló al considerar el principio de predictibilidad e imponer una multa de 1 UIT para demoras y reprogramaciones y de 1,5 UIT para cancelaciones. Se evidencia que se ha atendido a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, razón por la cual concuerdo con todos los extremos de la resolución emitida por la Sala.

## **IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. Se concluye que, en toda relación de consumo, los proveedores tienen a su cargo el deber de idoneidad, el cual implica que debe existir una correspondencia entre lo que el consumidor espera y lo que realmente recibe. Esto significa que el proveedor debe cumplir de forma efectiva con lo ofrecido en la relación de consumo, es decir atender a los términos y condiciones pactados en un inicio en aras de garantizar las expectativas del consumidor.
2. Se concluye que el servicio de transporte aéreo es una actividad comercial que tiene como finalidad transportar a una determinada persona de un lugar a otro a cambio de una contraprestación económica, bajo ciertos aspectos relevantes como el cumplimiento de los itinerarios y horas programadas previamente. Así, cumplir de forma efectiva con los itinerarios y horarios ya establecidos determina que este servicio sea idóneo, caso contrario, ante el incumplimiento por parte del transportista, se genera infracción al deber de idoneidad y se atribuye responsabilidad administrativa.
3. Se concluye que, en el presente caso, se generó infracción a este deber por parte de TAME, quien afectó el itinerario de 11 vuelos en el año 2017 cuyo destino era de Lima a Quito. En esta situación, de la revisión del acta de inspección quedó acreditado plenamente que TAME canceló, reprogramó y demoró los 11 vuelos, generando una afectación a las expectativas del consumidor, sin que llegara a acreditar su falta de responsabilidad en la imputación realizada, esto es, sin que llegue a materializar lo señalado en el artículo 104° del Código de Protección y Defensa del Consumidor referente a acreditar una causa imprevisible o de fuerza mayor.
4. Se concluye que no correspondía sancionar a TAME por la afectación del vuelo N° 518 de fecha 6 de septiembre del 2017 toda vez que en el acta de inspección no se encontraba reportada la incidencia ni se había llenado debidamente, por lo que carecía de valor probatorio sobre este extremo. No se puede atribuir responsabilidad administrativa por un hecho que no se ha acreditado debidamente, de tal forma que, ante la ausencia de acreditación del defecto, corresponde eximir de responsabilidad al proveedor.
5. Se concluye que se ha graduado de forma razonable y proporcional la sanción que se ha impuesto a TAME por parte de la Sala Especializada en Protección al Consumidor. En este caso utilizando el principio de predictibilidad y considerando que solo se afectaron 11

vuelos de los 12 imputados, se impuso una sanción de 13,5 UIT, multa que no resulta ni muy gravosa para el administrado, ni es ínfima de tal forma que resulte mas provechosa que la infracción cometida. Se ha atendido a los principios establecidos y se han considerado los criterios precisados en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin que corresponde aplicar alguna atenuante.

6. Se concluye que Indecopi sí era competente para conocer, tramitar y sancionar a TAME por la afectación de itinerarios de 11 vuelos en el año 2017, toda vez que tiene competencia primaria y a nivel nacional para conocer y tramitar los casos en los que se genera afectación a los intereses y derechos del consumidor. Si bien la Dirección General de Aeronáutica Civil tiene competencia para fiscalizar y supervisar las actividades aeronáuticas, esta competencia atribuida sólo se limita a los aspectos técnicos y operacionales que no merman ni disminuyen la competencia de Indecopi para conocer sobre las afectaciones a las normas del Código.
7. Se recomienda que las diligencias llevadas a cabo por la Secretaría Técnica del Indecopi deban seguir un adecuado procedimiento y; en consecuencia, deban ser completadas de manera adecuada a fin de que las mismas puedan constituir medios probatorios útiles y pertinentes en el procedimiento administrativo.
8. Se recomienda que las empresas de transporte encargadas de brindar el servicio a los consumidores cumplan de manera idónea con brindar el servicio contratado; y que acrediten de manera fehaciente en el procedimiento los supuestos de hecho imprevisibles, caso fortuito o fuerza mayor que pudiera generar algún retraso, reprogramación o cancelación del vuelo



## **X. BIBLIOGRAFÍA**

### **Obras**

Bermejo, Jose. 1999. *Derecho Administrativo, parte especial*. Madrid: Civitas.

Cerrón Baldeón, Lilian et al. 2019. *Lineamientos sobre protección al consumidor*. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección al Consumidor.

Merino, Roger. 2008. *Contratos de consumo e idoneidad de los productos y servicios en la jurisprudencia del INDECOPI*. Lima: Gaceta Jurídica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos . 2021. *Manual sobre la protección y defensa del consumidor*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos .

Naciones Unidas. 2018. *Manual sobre protección al consumidor*. Nueva York: Naciones Unidas.

Rocco, Ugo. 1983. *Tratado de derecho procesal civil*. Depalma.

Uribe, Danilo. 2011. *El Contrato de Transporte Aéreo Internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

### **Artículos**

Artavia, Sergio y Picado, Carlos. 2016. Principios sobre la competencia. *Master Lex*, 1

Aldana Ramos, Edwin. 2015. «La responsabilidad del proveedor por la falta de idoneidad en bienes producidos en masa y su contraposición con el sistema de garantías contemplado en las normas de protección al consumidor.» *Revista de actualidad mercantil* 13-29.

Bullard Gonzales, Alfredo. 2010. «¿Es el consumidor un idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario.» *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual* 5-58.

Cano Ortega, Cristina. 2020. «Cláusulas abusivas en contratos de transporte aéreo de personas: doctrina jurisprudencial sobre el cargo por remisión de tarjeta de embarque .» *Revista de Análisis Turístico* 207-220.

Damián Medina, Omar. 2014. «Idoneidad inidónea. El fin del legado de la protección al consumidor en el Perú.» *Revista Jurídica de Daños* 1-14.

- Durant Carrión, Julio. 2015. «Nuevos criterios resolutiveos de la Sala Especializada en Protección del Consumidor del Tribunal de Indecopi, una nueva mirada a la dimensión real del mercado y los consumidores del Perú.» *Derecho y sociedad* 289-296.
- Echaiz Moreno, Daniel. 2012. «El derecho del consumidor a la seguridad .» *Ius et praxis* 105-124.
- Espinoza Espinoza, José. 2012. «Los derechos de los consumidores frente a la responsabilidad objetiva de los proveedores.» *Dialogo con la jurisprudencia* 343-356.
- Gabuardi, Carlos. 2008. «Entre la jurisdicción, la competencia y el forum non conveniens.» *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 69-115.
- Gómez Apac, Hugo, Isla Rodriguez, Susan y Mejía Trujillo, Gianfranco. 2010. «Apuntes sobre la graduación de las sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor.» *Derecho y Sociedad* 134-146.
- Priori Posada, Giovanni. 2017. «La competencia en el proceso civil peruano.» *Derecho y sociedad* 38-52.
- Purizaca, José. 2010. «Los 18 años del Sistema Peruano de Protección al Consumidor» *Derecho y Sociedad* 90
- Ramírez, María. 2007. «La sancion Administrativa y su Diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español.» *Revista de Derecho* 21.
- Roca, Santiago y Céspedes, Eva. 2011. «La ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú.» *Gestión política y pública* 485-522.
- Salas Valderrama, Rodrigo. 2010. «Algunos apuntes y reflexiones sobre la tutela de los derechos de los consumidores y la asimetría informativa en el mercado.» *Foro jurídico* 182-193.
- Silva, Harold. 2012. «La improtancia del comportamiento del consumidor: factor diferenciador de las organizaciones.» *TEACS* 37-49.
- Tello Cabello, Sara y Gutarra Perochena, Nicolaz. 2016. «Protección al consumidor y la delegación de competencia de INDECOPI a la Superintendencia Nacional de Salud, en el marco del Decreto Legislativo N° 1158.» *Lex* 277-300.

Thorne, Jaime. 2010. «Las Relaciones de Consumo y los Principios Esenciales en Protección y Defensa del Consumidor. Reflexiones en torno al Proyecto de Código de Consumo» *derecho y sociedad*. 64

Uribe, Daniel. 2019. «La protección de los pasajeros de transporte aéreo en Colombia». *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. 300

### **Jurisprudencia**

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución 0534-2022/SPC-INDECOPI

Sala Especializada en Protección y Defensa del Consumidor. Resolución 0001-2022/SPC-INDECOPI

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 3869-2014/SPCINDECOPI

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2367-2018/SPC-INDECOPI:

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0003-2019/SPC-INDECOPI

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2224-2014/SPC-INDECOPI

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0006-2021/SPC-INDECOPI

Tribunal Constitucional. Expediente N° 3432-2004-AA/TC

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0181-2020/SPC-INDECOPI

Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0176-2020/SPC-INDECOPI

Tribunal de la Comunidad Andina. Proceso 173-IP-2016

Tribunal de la Comunidad Andina. Proceso 183-IP-2018

### **Normas**

Ley N° 27261 - Ley de Aeronáutica Civil

Ley N° 29571- Código de Protección y Defensa del Consumidor

Decreto Supremo N° 050-2001-MTC, Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador

Decisión 619, Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina

