

0147-2015/CEB-INDECOPI

17 de abril de 2015

EXPEDIENTE N° 000419-2014/CEB

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

DENUNCIANTE : SOYUZ S.A.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la prohibición de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados, materializada en la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI, toda vez que se ha verificado que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi no cuenta con competencias para imponer dicha prohibición a Soyuz S.A.

Se ha detectado que la medida impuesta por el Indecopi vulnera las siguientes normas del marco legal vigente:

- (i) El artículo 105° del Código de Protección al Consumidor, que establece que el Indecopi no tiene competencia para velar por el cumplimiento de las disposiciones de dicho código en los casos que exista una ley que faculte a otro organismo para ello.***
- (ii) El artículo 11° de la Ley N° 29380, Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, que establece que la Sutran es el órgano competente para fiscalizar y sancionar el incumplimiento de las condiciones para el acceso y permanencia de los operadores del servicio de transporte terrestre de personas, así como el cumplimiento de sus obligaciones formales, seguridad, idoneidad y protección al consumidor.***
- (iii) El Principio de Legalidad establecido en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que establece que las entidades de la***

administración pública deben actuar dentro de las competencias que les fueron conferidas.

Se dispone la inaplicación al caso en concreto de la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; sin perjuicio de las facultades propias de la Sutran para fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la normativa referida al embarque y desembarque de pasajeros. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BISº del Decreto Ley Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 28 de octubre de 2014, Soyuz S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi), por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la prohibición de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados, materializada en la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) Es una empresa autorizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) para prestar el servicio público de transporte regular de personas bajo la modalidad estándar, lo cual le permite hacer paradas en la ruta en terminales terrestres, estaciones y paraderos de ruta, conforme lo establece el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC (en adelante RNAT)¹.

¹ RNAT – Decreto Supremo N° 017-2009-MTC

- (ii) Mediante Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala), se resolvió confirmar el pronunciamiento de primera instancia dictado por la Comisión de la Oficina Regional de Ica (en adelante, Comisión de la ORI Ica)², en los siguientes extremos:
- Se halló responsable a la denunciante por la infracción del artículo 25° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) debido a que embarcó a pasajeros en un paradero no autorizado, poniendo en riesgo la seguridad de los consumidores que contrataron sus servicios.
 - Se ordenó como medida correctiva que se abstuviera de manera continua y permanente de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados.
- (iii) De acuerdo a los artículos 33°, 36° y 73° del RNAT, los paraderos de ruta, a diferencia de los terminales terrestres, estaciones de ruta o terminales de carga, no se autorizan ni se habilitan, sino que el reglamento impone un deber a la autoridad que consiste en precisar aquellos lugares en los que no se puede detener un vehículo por razones de seguridad o afectación del tránsito.
- (iv) El TUO del Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC distingue entre detener y estacionar un vehículo. Así, los vehículos que hacen uso de los paraderos de ruta tienen la opción de detenerse, no de estacionarse.

3.62 Servicio de Transporte Regular de Personas: Modalidad del servicio de transporte público de personas realizado con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada mediante una resolución de autorización. Se presta bajo las modalidades de Servicio Estándar y Servicio Diferenciado, en vehículos que cumplan con lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Vehículos y el presente Reglamento.

3.62.1 Servicio Estándar: Es el que se presta de origen a destino con paradas en las escalas comerciales autorizadas y en los paraderos de ruta.

En el servicio de transporte de ámbito provincial se entenderá por servicio estándar a aquel en el que está permitido el viaje de personas sentadas y de pie, respetando la capacidad máxima prevista por el fabricante, se presta de origen a destino con paradas en paraderos establecidos en la ruta autorizada.

²

El pronunciamiento de primera instancia al que se hace referencia es la Resolución N° 010-2014/INDECOPI-ICA.

- (v) En el caso de la ruta Lima - Ica, las autoridades competentes no han establecido cuáles son las zonas donde no es posible detener un vehículo que presta el servicio de transporte de personas, correspondiendo dicha labor a la Dirección General de Caminos del Ministerio, en el caso de la carretera, y a la Municipalidad Provincial de Ica, en el caso de la zona urbana de Ica.
- (vi) La posibilidad de detener un vehículo en un paradero de ruta está amparada en la normativa del sector, por tanto no es posible que mediante una medida correctiva, el Indecopi impida la realización de algo que la ley no prohíbe a las empresas que prestan el servicio de transporte estándar.
- (vii) La medida correctiva interviene el mercado de transporte terrestre de personas, modificando los términos de las relaciones comerciales con sus clientes. De este modo, se han vulnerado las normas y principios constitucionales (artículos 2°, 24°, 59° 61° y 62° de la Constitución Política del Perú) que protegen la igualdad ante la ley, la prohibición de impedir hacer lo que la ley no prohíbe y los que regulan la libertad de empresa y contratación.
- (viii) La medida impuesta por el Indecopi es ilegal, toda vez que vulnera la Ley N° 27181, Ley General del Transporte, y su reglamento al imponer un cambio a la modalidad del servicio de transporte, usurpando las funciones que le corresponden al Ministerio y habiendo excedido largamente en sus funciones al fijar condiciones que no se pueden cumplir y crear una situación de desventaja frente a sus competidores.
- (ix) Al modificar las condiciones en la prestación del servicio regular de transporte bajo la modalidad estándar, se ha vulnerado abiertamente la estabilidad jurídica que propone el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0768-2014/STCEB-INDECOPI del 27 de noviembre de 2014 se resolvió admitir a trámite la denuncia y conceder al Indecopi un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue

notificada al Indecopi y a la denunciante el 5 y 9 de diciembre de 2014, respectivamente, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

4. El 8 de enero de 2015⁴ el Indecopi presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) La medida correctiva ordenada por la Comisión de la ORI ICA y confirmada por la Sala tiene por finalidad que la denunciante cumpla con el mandato contenido en el RNAT, según el cual las empresas de transporte terrestre solo pueden recoger pasajeros en los lugares previamente habilitados y/o autorizados para tal fin.
 - (ii) El Indecopi, a través de la Comisión de Protección al Consumidor, es el encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las normas orientadas a cumplir el mismo propósito. Los artículos 105° y 114° del Código facultan al Indecopi a imponer sanciones y medidas correctivas en los casos de infracción a las disposiciones de dicho cuerpo normativo.
 - (iii) Según el artículo 20° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el Indecopi es competente para velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios de transporte terrestre de personas y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte.

³ Cédulas de Notificación N° 3354-2014/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 3355-2014/CEB (dirigida al Indecopi)

⁴ Mediante escrito de fecha 12 de diciembre de 2014, el Indecopi se apersonó al procedimiento y solicitó un plazo adicional de quince (15) días hábiles para formular sus descargos. Dicha solicitud fue concedida mediante Resolución N° 0809-2014/STCEB-INDECOPI de fecha 17 de diciembre de 2014, notificada a las partes el 23 y 29 de diciembre del mismo año conforme consta en los cargos de notificación obrantes en el expediente [Cédulas de Notificación N° 3525-2014/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 3526-2014/CEB (dirigida al Indecopi)].

- (iv) Si bien la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran) ejerce la función sancionadora en materia de supervisión, fiscalización control y sanción de los servicios de transporte terrestre, estas facultades no incluyen lo relacionado a las afectaciones a los derechos de los consumidores; supuesto en el cual la competencia recae sobre el Indecopi.
- (v) El Indecopi no realiza una evaluación del cumplimiento de las condiciones acceso o permanencia en el servicio de transporte terrestre, sino que analiza la existencia de una afectación a un interés concreto de los consumidores.
- (vi) La competencia del Indecopi en materia de protección de los derechos de los consumidores del servicio de transporte interprovincial de pasajeros ha sido ratificada por el Poder Judicial, como se aprecia por ejemplo en la sentencia emitida en el expediente N° 635-2010-0-1801-JR-CA-07.
- (vii) La denunciante recogió pasajeros en la vía pública (específicamente en la Av. Matías Manzanilla de la ciudad de Ica), lugar no autorizado para tal fin y que implica la exposición de los usuarios a un riesgo injustificado. De este modo, el Indecopi era el competente para conocer sobre la materia, considerando además que no existe norma con rango de ley que expresamente le otorgue esta competencia a otro organismo del Estado.
- (viii) La finalidad de una medida correctiva del tipo complementaria, es revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que se produzca nuevamente en el futuro, conforme lo dispone el artículo 116° del Código.
- (ix) La medida correctiva se emitió en el marco un procedimiento regular por infracciones al Código, velando por el cumplimiento del debido procedimiento, se respetó el derecho de defensa de las partes y a la doble instancia; asimismo, los actos que se emitieron estuvieron debidamente motivados.
- (x) La denunciante no ha aportado indicios de razonabilidad, limitándose a presentar argumentos para confundir a la Comisión y conseguir una

“autorización” que le permita seguir con un comportamiento ilegal y perjudicial a los intereses de los consumidores.

- (xi) La razonabilidad de la medida se sustenta en la infracción que ha quedado acreditada en el procedimiento seguido ante el Indecopi, toda vez que la denunciante no negó que su empresa recogiera pasajeros en lugares en los cuales la actividad estaba prohibida, de acuerdo a lo señalado por las autoridades competentes; por tanto, resultaba adecuada imponer la medida a fin de revertir los efectos de dicha infracción.
- (xii) El interés público que justifica la medida, deriva del hecho de que mediante la misma se está ordenando a la denunciante que cumpla con lo previsto en el RNAT y recoja a sus pasajeros en los lugares expresamente permitidos para ello. Así, se salvaguarda la salud y seguridad de los usuarios de este servicio.
- (xiii) La medida es proporcional a sus fines, debido a que corresponde a los estándares mínimos que debe cumplir toda empresa de transporte terrestre de personas, los mismos que están referidos a dejar y recoger pasajeros en los lugares permitidos para este fin.
- (xiv) No existe otra opción para lograr el objetivo, toda vez que la obligación de recoger y dejar pasajeros únicamente en lugares permitidos por el RNAT, está dispuesta en norma de carácter obligatorio; la misma que no contempla excepciones de ningún tipo.

D. Otros:

5. En atención a los escritos del 4 y 30 de diciembre de 2014 presentados por la denunciante, la Comisión emitió la Resolución N° 0020-2015/CEB-INDECOPI del 16 de enero de 2015, a través de la cual declaró improcedentes las solicitudes de medida cautelar y reconsideración, respectivamente. Dicho pronunciamiento fue debidamente notificado a las partes el 22 de enero de 2015, conforme consta de los cargos de notificación que obran en autos⁵.

⁵

Cédulas de Notificación N° 206-2015/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 207-2015/CEB (dirigida al Indecopi).

6. La denunciante ha presentado los siguientes escritos, los mismos que han sido considerados en el análisis de la presente resolución:
- El 26 de enero de 2015, absolvió el escrito de descargos presentado por el Indecopi.
 - El 6 de marzo de 2015, presentó precisiones a sus argumentos y solicitó: (i) sanción en contra del representante del Indecopi; y, (ii) se le conceda el uso de la palabra.
 - El 7 de abril de 2015, presentó alegatos finales, reiterando sus principales argumentos.
7. Asimismo, se ha considerado en el presente análisis el escrito del 24 de febrero de 2015 presentado por el Indecopi, a través del cual ratifica sus argumentos y absuelve el segundo escrito de la denunciante.
8. Mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2015 el Indecopi designó a sus representantes para la audiencia oral programada para el 10 de abril del mismo año. El referido informe oral fue convocado mediante cédulas de notificación del 25 de marzo de 2015⁶.
9. Con fecha 10 de abril de 2015 se dispuso suspender el informe oral previsto para esa fecha y reprogramarlo para el 17 de abril de 2015. Dicha reprogramación fue debidamente notificada a las partes conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación que obran en autos⁷.
10. El 17 de abril del 2015, se llevó a cabo el informe oral con la presencia de los representantes de la denunciante y del Indecopi. Los argumentos expuestos en dicho informe han sido tomados en consideración al momento de emitir la presente resolución.

II. ANÁLISIS:

⁶ El informe oral programado para el 10 de abril de 2015 fue notificado mediante Cédulas de Notificación N° 912-2015/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 913-2015/CEB (dirigida al Indecopi).

⁷ Cédulas de Notificación N° 1045-2015/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 1044-2015/CEB (dirigida al Indecopi).

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

11. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS⁸ del Decreto Ley N° 25868⁸ la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁹.
12. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional¹⁰.

B. Cuestiones previas

B.1 Sobre los argumentos de las partes

⁸ Artículo vigente en virtud de la primera disposición final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales
Primera.-

Vigencia de los Artículos 26° y 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.-

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

⁹ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26BIS°.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

¹⁰ Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

a. Del argumento constitucional de la denunciante:

13. La denunciante ha señalado que la medida correctiva interviene el mercado de transporte terrestre de personas, modificando los términos de las relaciones comerciales con sus clientes. De este modo, se han vulnerado las normas y principios constitucionales (artículos 2°, 24°, 59° 61° y 62° de la Constitución Política del Perú) que protegen la igualdad ante la ley, la prohibición de impedir hacer lo que la ley no prohíbe y los que regulan la libertad de empresa y contratación.
14. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
15. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
16. De ese modo, el argumento constitucional presentado por la denunciante no será tomado en cuenta para el presente análisis, toda vez que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

b. Sobre el argumento del Indecopi

17. En su escrito de descargos, el Indecopi ha señalado que mediante la denuncia interpuesta en el presente procedimiento la denunciante pretende conseguir una “autorización” que le permita seguir realizando un comportamiento ilegal y perjudicial a los intereses de los consumidores.

18. Al respecto, es necesario señalar que de acuerdo al artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, debidamente concordado con el artículo 48° de la Ley N° 27444¹¹ esta Comisión cuenta con facultades para emitir pronunciamiento, en los procedimientos iniciados de parte, disponiendo la inaplicación de una barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad al caso concreto de la denunciante y, si se encontrará en alguno de los supuestos establecidos por ley, aplicarle la sanción correspondiente.
19. En efecto, esta Comisión ha resuelto en reiterados pronunciamientos¹² que no cuenta con competencias que le permitan ordenar a una entidad de la Administración Pública la realización de determinada actuación (como ordenar que se otorgue una autorización), sino únicamente para disponer la inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
20. Por lo expuesto, se debe precisar que el análisis a realizar en el presente procedimiento no tiene como objetivo otorgar o denegar una autorización a la denunciante en el servicio de transporte terrestre de personas, sino evaluar la legalidad y/o razonabilidad de la medida impuesta por el Indecopi en el presente caso.
21. Asimismo, cabe indicar que los pronunciamientos emitidos por esta Comisión en los que se ordena la inaplicación de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad a un caso en concreto, no exime al agente económico de cumplir con el resto de requisitos y condiciones necesarios para su acceso o permanencia en el mercado.

11

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General Título Preliminar

Artículo 48°.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo

(...)

Cuando en un asunto de competencia de la Comisión de Acceso al Mercado, la barrera burocrática haya sido establecida por un decreto supremo, una resolución ministerial o una norma municipal o regional de carácter general, dicha Comisión se pronunciará, mediante resolución, disponiendo su inaplicación al caso concreto. La resolución de la Comisión podrá ser impugnada ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPÍ.

Sin perjuicio de la inaplicación al caso concreto, la resolución será notificada a la entidad estatal que emitió la norma para que pueda disponer su modificación o derogación.

(...)

12

Criterio señalado en las Resoluciones N° 483-2014/CEB-INDECOPÍ, N° 241-2014/CEB-INDECOPÍ, entre otras

22. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante y el Indecopi en los extremos indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada.

B.2 Del alcance del presente análisis

23. Si bien la medida denunciada en el presente procedimiento consiste en la prohibición de embarcar pasajeros en paraderos no autorizados, es preciso indicar que el objetivo de la presente resolución no es evaluar si el hecho de embarcar pasajeros en paraderos no autorizados constituye una infracción contra el Código u otras normas; debido a que la Comisión no cuenta con facultades para ello.

24. En tal sentido, el alcance del presente pronunciamiento se circunscribe exclusivamente a evaluar la legalidad y/o razonabilidad de la prohibición de embarcar pasajeros en paraderos no autorizados, impuesta mediante Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI, que es la barrera burocrática admitida a trámite.

25. Sobre la base de las precisiones realizadas y los términos de la denuncia, en el presente caso la evaluación de legalidad de la prohibición bajo análisis consistirá en: (i) determinar la competencia legal del Indecopi para establecer prohibiciones a los operadores del servicio de transporte terrestre por embarcar pasajeros en paraderos no autorizados, además de verificar que la resolución mediante la cual se impone la barrera burocrática cuestionada ha cumplido con las formalidades correspondientes; y, (ii) si se ha vulnerado alguna disposición con rango de ley. En caso sea necesario, el análisis de razonabilidad de este tipo de medida debe consistir en: (i) la existencia de un interés público que justifique que el Indecopi intervenga en la prestación del servicio de transporte terrestre de personas y de qué manera esta medida soluciona o ayuda a lograr el cometido; (ii) si es que la medida es proporcional a la finalidad en función al impacto que esta genera; y, (iii) si la prohibición fue el resultado del análisis de otras opciones más gravosas que la elegida.

B.3 De las competencias del Indecopi a evaluar

26. Si bien parte del análisis de legalidad consiste en la evaluación de las competencias de la entidad que impone la medida, conforme lo establece el precedente de observancia obligatoria (Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi), dicha evaluación de competencias se efectuará solo respecto de la barrera burocrática materia de denuncia.
27. En efecto, la evaluación de competencias que realiza esta Comisión en un procedimiento iniciado de parte, está referida exclusivamente a las medidas admitidas a trámite, que en el presente caso es la prohibición de embarcar pasajeros en paraderos no autorizados. Debido a ello, el análisis de legalidad no involucra las competencias que tenga la entidad en los otros extremos de la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI, o de cualquier otro aspecto de protección al consumidor que no sea el denunciado en este procedimiento.
28. Por tanto, resulta importante señalar de manera previa que mediante el presente pronunciamiento (i) no se evaluarán todas las competencias del Indecopi en materia de protección al consumidor, sino, únicamente, las referidas a la medida denunciada; y (ii) no se determinarán las competencias del Indecopi en materia de transporte terrestre de personas¹³, sino específicamente respecto de su competencia para imponer la medida cuestionada a la denunciante en el caso materia de análisis.

B.4 Del pedido de sanción presentado por la denunciante

29. Mediante escrito de fecha 6 de marzo de 2015, la denunciante solicitó se imponga sanción al Procurador Público del Indecopi por haber proporcionado información parcial respecto a lo dispuesto en el RNAT.
30. Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre las facultades, normas y organización del Indecopi, las Comisiones del Indecopi cuentan con facultades para imponer sanción

¹³ Las competencias de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi en los servicios de transporte terrestre de personas, específicamente en la fiscalización y sanción de las condiciones de acceso y permanencia de dicho servicio, han sido debatidas por el Tribunal del Indecopi desde la creación de la Sutran (2009), habiendo cambiado de criterio en repetidas oportunidades conforme se aprecia de las Resoluciones N° 1204-2010/SC2-INDECOPI, N° 3445-2012/SPC-INDECOPI, N° 1235-2013/SPC-INDECOPI, entre otras.

administrativa a quien proporcione información falsa u oculte, destruya o altere información o cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido por la Comisión¹⁴.

31. En tal sentido, se configurará el supuesto de sanción cuando en respuesta a un requerimiento de la Comisión, una persona se niegue a presentar la información solicitada o lo haga proporcionando documentación falsa, alterada u ocultando información relevante para efectos de la decisión que se adopte.
32. En el presente caso, esta Comisión no ha requerido información o documentación alguna al Indecopi, por tanto la información proporcionada por su representante legal no podría encontrarse dentro del supuesto de sanción previsto en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 807, que es el supuesto sobre el cual se ha brindado facultades a la Comisión.
33. Sin perjuicio de lo antes señalado, se debe precisar que la información que, según la denunciante, habría sido proporcionada de manera parcial por el representante legal del Indecopi, sería una norma del ordenamiento jurídico (el RNAT), la cual es pública y se presume conocida por todos.
34. Con relación a los pedidos sobre los cuales la autoridad no tiene competencia, el artículo 427° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo¹⁵, establece que deberán ser declarados improcedentes¹⁶.

14

Decreto Legislativo N° 807

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

15

Ley N° 27444

Título Preliminar

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del

35. Por tanto, corresponde declarar improcedente el pedido de la denunciante respecto a la imposición de una sanción al representante legal del Indecopi por considerar que presentó información parcial del RNAT.

C. Cuestión controvertida:

36. Determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la prohibición de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados, materializada en la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI, impuesta por el Indecopi a la denunciante.

D. Evaluación de legalidad:

37. El numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, reconoce el Principio de Legalidad al cual están sujetas las entidades públicas, debiendo actuar dentro de las facultades que les estén atribuidas¹⁷. Por lo tanto, toda medida emitida por la administración pública debe estar sustentada en sus facultades, las mismas que no pueden emanar de normas genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61° de la Ley N° 27444¹⁸.

Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

16

Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil

Artículo 427°.- Improcedencia de la demanda.-

El Juez declarará improcedente la demanda cuando: (...)

4. Carezca de competencia; (...)

17

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Título Preliminar

Artículo IV°.- (...)

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

18

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 61°.- Fuente de competencia administrativa

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

38. En tal sentido, corresponde evaluar las competencias del Indecopi para imponer la barrera burocrática cuestionada en el presente procedimiento, a efectos de determinar la existencia de una vulneración al referido Principio de Legalidad.
39. El literal d) del numeral 1) del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi¹⁹, establece como una de la funciones del Indecopi el proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo²⁰.
40. Los artículos 20° y 27° del mencionado decreto legislativo, señalan que dentro de las Comisiones del Área de Competencia del Indecopi se encuentra la Comisión de Protección al Consumidor, cuya función es velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores²¹.
41. Cabe señalar que, el artículo 30° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi establece que la Comisión de Protección al Consumidor tiene competencia primaria y exclusiva en los casos antes mencionados, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario²².

¹⁹ Publicada el 25 de junio de 2008.

²⁰ **Decreto Legislativo N° 1033**
Artículo 2°.- Funciones del INDECOPI
2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:
d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;

²¹ **Decreto Legislativo N° 1033**
Artículo 27°.- De la Comisión de Protección al Consumidor
Corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las leyes que, en general, protegen a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores;(…)

²² **Decreto Legislativo N° 1033**
Artículo 30°.- Competencia primaria y exclusiva de las Comisiones

42. El artículo 31° del Decreto Legislativo N° 1033 contempla la posibilidad de apelar ante la Sala del Tribunal del Indecopi, las resoluciones emitidas por las Comisiones que pongan fin a la instancia. Asimismo, el numeral 1) del artículo 14° de la citada norma, faculta a las Salas del Tribunal el Indecopi para conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa sobre el dictado de mandatos o la adopción de medidas cautelares, correctivas o complementarias²³.
43. Los artículos 25° y 105° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor²⁴ (el Código), señalan lo siguiente:

“Artículo 25.- Deber general de seguridad

Los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes.”

“Artículo 105.- Autoridad competente

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

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

23 **Decreto Legislativo N° 1033**

Artículo 31.- Apelación de resoluciones y su sustentación ante la segunda instancia.-

31.1 Las resoluciones de las Comisiones que pongan fin a la instancia, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o causen indefensión podrán ser apeladas ante la Sala del Tribunal que tenga competencia en la materia.
(...)

Artículo 14.- Funciones de las Salas del Tribunal.-

14.1 Las Salas del Tribunal tienen las siguientes funciones:

a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa las apelaciones interpuestas contra los actos que ponen fin a la instancia, causen indefensión o determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, emitidos por Comisiones, Secretarías Técnicas o Directores de la Propiedad Intelectual, según corresponda. En tal sentido, podrán conocer y resolver sobre la imposición de multas por la realización de infracciones administrativas o multas coercitivas por el incumplimiento de resoluciones finales, de medidas cautelares, preventivas o correctivas, de acuerdos conciliatorios y de pagos de costas y costos; así como sobre el dictado de mandatos o la adopción de medidas cautelares, correctivas o complementarias;

24 Publicada el 2 de septiembre de 2010; entró en vigencia a los 30 días calendario.

44. Con base en las normas antes citadas, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Ica admitió a trámite la denuncia presentada por la Asociación Civil Defensoría del Vecino en contra de la denunciante (Exp. 070-21013/CPC-INDECOPI-ICA), por la presunta infracción del artículo 25° del Código, debido a que embarcó pasajeros en un paradero no autorizado y, de ese modo, puso en riesgo la seguridad de los consumidores que contrataron sus servicios. Asimismo, mediante Resolución N° 010-2014/INDECOPI-ICA resolvió: (i) declarar responsable a la denunciante por la infracción denunciada, (ii) sancionar a la empresa con una multa de diez Unidades Impositivas Tributarias (10 UIT) y (iii) ordenar como medida correctiva que la denunciante se abstuviera de manera continua y permanente de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados.

45. Dicho pronunciamiento fue elevado a segunda instancia en vía apelación y resuelto mediante Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del Indecopi (la Sala) en los siguientes términos:

“Primero: Confirmar la Resolución 010-2014/INDECOPI-ICA del 17 de enero de 2014, emitida por la Comisión de la Oficina Regional de Indecopi de Ica, en el extremo que halló responsable a Soyuz S.A., por la infracción del artículo 25° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse acreditado que el 15 de julio de 2013 embarcó pasajeros fuera de su terminal terrestre, en un paradero no autorizado.

Segundo: Revocar la Resolución 010-2014/INDECOPI-ICA en el extremo que sancionó a Soyuz S.A. con una multa de 10 UIT y, reformándola, sancionarla con una multa de 3 UIT.

Tercero: Confirmar la Resolución 010-2014/INDECOPI-ICA en el extremo que ordenó como medida correctiva que la denunciada se abstuviera de manera continua y permanente de embarcar usuarios en paraderos no autorizados.” (el subrayado es nuestro)

46. De lo anterior se observa que la medida cuestionada en el presente procedimiento, como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad, se encuentra en el tercer resuelve de la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI, que dispuso confirmar la medida correctiva ordenada en primera instancia, consistente en que la denunciante se abstenga de manera continua y permanente de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados.

47. De acuerdo a lo señalado por el Indecopi, las sanciones por embarque de pasajeros en paraderos no autorizados serían materia de su competencia toda vez que genera un riesgo injustificado a los usuarios del servicio de transporte, vulnerando de este modo el artículo 25° del Código.
48. Al respecto, si bien el artículo 105° del Código señala que el Indecopi es la autoridad competente para sancionar las infracciones a las disposiciones de dicho cuerpo normativo, también indica que dicha competencia puede ser negada cuando ella haya sido asignada a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. Por tanto, corresponde evaluar si en el presente caso existe una norma con rango de ley que haya asignado la referida competencia a otro organismo.
49. En materia de transporte terrestre de personas, el artículo 20° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre²⁵, establece que el Indecopi es el competente para velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte²⁶.
50. Posteriormente, la Ley N° 29380, Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías²⁷ (Sutran), en lo referido a las facultades de supervisión y fiscalización de dicho organismo, señala lo siguiente:

“Artículo 4.- Funciones

²⁵ Publicada el 8 de octubre de 1999 en el diario Oficial El Peruano.

²⁶ **Ley N° 27181**

Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.-

20.1 Son aplicables en materia de transporte y tránsito terrestre las normas generales sobre protección al consumidor, siendo ente competente para la supervisión de su cumplimiento la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, el que deberá velar por la permanencia de la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte.

20.2 Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

²⁷ Vigente desde el 17 de junio de 2009.

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) tiene las siguientes funciones:

(...)

2. Función de supervisión, fiscalización, control y sanción:

a) Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de los servicios de transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, a los conductores habilitados para el servicio y a los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran.

b) Supervisar y fiscalizar la circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia, velando por el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Vehículos, sancionando a quien corresponda, por las infracciones o incumplimientos de los mismos.

c) Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de autorizaciones, concesionarios y prestadores de servicios complementarios, inspecciones, certificaciones, verificaciones y otras relacionadas con el transporte y tránsito terrestre.

(...)

Artículo 11.- De las actividades de fiscalización

Las actividades de fiscalización son las siguientes:

a. Verificar el cumplimiento de las condiciones para el acceso y permanencia de los operadores, así como el cumplimiento de sus obligaciones formales, seguridad, idoneidad, protección al consumidor, tributarias y de sus compromisos laborales y de seguridad social.

b. Fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de servicio de transporte terrestre de personas, carga, mercancías y mixto.

c. Evaluar, identificar el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, y las infracciones; e imponer y ejecutar las sanciones administrativas y pecuniarias establecidas en la legislación vigente, por el incumplimiento de la normativa vinculada al transporte terrestre de personas, carga y mercancías, en el ámbito de su competencia." (énfasis añadido)

51. Conforme se observa de las citadas normas, el legislador asignó a la Sutran la función de verificar y sancionar el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia establecidas en los reglamentos materia de transporte, así como la

seguridad e idoneidad del servicio de transporte terrestre de personas y la protección al consumidor de dicho servicio.

52. En tal sentido, si bien se ha reconocido que en materia de transporte son de aplicación las normas generales de protección al consumidor y el Indecopi es el órgano competente para velar por su cumplimiento, debiendo verificar la idoneidad de los servicios y por la transparencia de la información que se brinde a los consumidores, ello debe circunscribirse a las facultades que no fueron asignadas expresamente a la Sutran, mediante norma con rango de ley.
53. En relación a las facultades de supervisión de la Sutran, el artículo 92° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT) señala lo siguiente:

“Artículo 92.- Alcance de la fiscalización

92.1 La fiscalización del servicio de transporte comprende la supervisión y detección de incumplimientos e infracciones, la determinación de medidas preventivas, la imposición de sanciones y la ejecución de las mismas, conforme a lo previsto en el presente Reglamento y sus normas complementarias.

92.2 La supervisión es la función que ejerce la autoridad competente para monitorear el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Reglamento, a efectos de adoptar las medidas correctivas en los casos de incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia. Para el ejercicio de esta función, la autoridad competente podrá autorizar a entidades certificadoras.

(...)” (el subrayado es nuestro)

54. De lo anterior se aprecia que el alcance de la fiscalización del servicio de transporte comprende la supervisión y detección de incumplimientos e infracciones, la determinación de medidas preventivas, la imposición de sanciones y la ejecución de las mismas. Asimismo, la fiscalización ejercida por la Sutran implica la adopción de medidas correctivas en el caso de incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia²⁸.
55. Cabe resaltar que el artículo 42° del RNAT contempla al embarque o desembarque de usuarios en paraderos de ruta como una de las condiciones de

²⁸

Cabe precisar que, la competencia de imponer medidas correctivas por parte de la Sutran está reconocida en el reglamento (RNAT) y no es materia del análisis legal del presente caso.

acceso y permanencia que los agentes económicos deben de cumplir para permanecer en el mercado de transporte terrestre de pasajeros²⁹.

56. En tal sentido, el hecho evaluado por el Indecopi (recoger pasajeros en la vía pública) que forma parte de las condiciones de acceso y permanencia necesarias para que un agente pueda prestar el servicio de transporte terrestre de personas, tiene a la Sutran como entidad facultada para fiscalizar y sancionar su incumplimiento.
57. Por lo expuesto, se ha verificado que en materia de transporte terrestre de pasajeros la Sutran es la entidad con facultades para fiscalizar y sancionar por el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia (embarque y desembarque de pasajeros en los lugares permitidos por la norma), así como para velar por la seguridad e idoneidad de la prestación del servicio.
58. A mayor abundamiento, respecto a la facultad de sanción de la Sutran por el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, el artículo 97° del RNAT establece que la configuración del supuesto determinará: la suspensión de 60 ó 90 días calendario o (i) la cancelación de la autorización para prestar el servicio de transporte; (ii) la cancelación de la habilitación del vehículo; (iii) la cancelación de la habilitación del conductor para conducir vehículos en el servicio de transporte; según corresponda. Asimismo, se puede determinar la inhabilitación definitiva del transportista, vehículo o conductor para prestar servicio de transporte terrestre en el ámbito en el que fue sancionado; o la cancelación de la habilitación de la infraestructura complementaria de transporte.
59. En el presente caso, el Indecopi impuso la prohibición cuestionada, por considerar que la denunciante habría vulnerado el artículo 25° del Código, norma que regula la protección respecto a la seguridad en los servicios prestados; sin embargo, de

29

Decreto Supremo N° 017-2009-MTC - RNAT

Artículo 42.- Condiciones específicas de operación que se deben cumplir para prestar servicio de transporte público de personas, bajo la modalidad de transporte regular.

42.1 Las condiciones específicas de operación en el servicio de transporte público de personas que se presta bajo la modalidad de transporte regular de ámbito nacional y regional son las siguientes:

(...)

42.1.10 Embarcar o desembarcar a los usuarios dentro del área establecida del terminal terrestre, estación de ruta, y en los paraderos de ruta cuando corresponda

la revisión del marco normativo vigente se evidencia que la facultad de fiscalizar y sancionar el incumplimiento del embarque de pasajeros en paraderos no autorizados (seguridad e idoneidad de la prestación del servicio de transporte terrestre de personas, en cumplimiento a la condiciones de acceso y permanencia dispuestas en los reglamentos), fue asignada a la Sutran.

60. Asimismo, de acuerdo a la salvedad contemplada en el artículo 105° del Código, es posible que la protección a los consumidores se efectúe por otros organismos del Estado distintos al Indecopi, siempre y cuando estén debidamente facultados para ello. En el caso del embarque de pasajeros en paraderos no autorizados, se ha verificado que la normativa del sector (Ley N° 21781, el RNAT, entre otros), específicamente la Ley N° 29380, ha asignado dicha competencia a la Sutran, ergo la facultad del Indecopi se ve negada por una norma con rango de ley.
61. Una interpretación distinta, en el sentido que el Indecopi es competente para sancionar respecto del incumplimiento del embarque de pasajeros en paraderos no autorizados (condiciones de acceso y permanencia), supone que dos entidades (Indecopi y Sutran) podrían sancionar a los administrados sobre un mismo hecho, lo que representa una contradicción con el principio *non bis in ídem*, recogido en el artículo 230° de la Ley 27444³⁰.
62. En este punto es necesario señalar que la medida impuesta por el Indecopi como medida correctiva (prohibir el embarque de pasajeros en paraderos no autorizados), puede ser perfectamente fiscalizada y sancionada por la Sutran, de acuerdo a las facultades que la ley le otorga, toda vez que la medida correctiva consiste en el cumplimiento de las normas que regulan las condiciones de acceso y permanencia para prestar el servicio de transporte terrestre de personas.
63. En efecto, la protección al consumidor efectuada en el caso materia de análisis a través de la medida correctiva, no implica una cautela en los derechos de los

³⁰

Ley N° 27444

Artículo 230°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

10. *Non bis in ídem.* - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. (énfasis añadido)

consumidores propia de las facultades del Indecopi, sino que la misma puede ser ejecutada por el organismo asignado, de acuerdo a sus competencias.

64. En tal sentido, esta Comisión ha verificado que el Indecopi actuó fuera de sus competencias al imponer una medida correctiva consistente en la verificación del cumplimiento del embarque de pasajeros en paraderos autorizados (condición de acceso y permanencia en la prestación del servicio de transporte terrestre de personas), existiendo una norma con rango de ley que expresamente asignó dicha competencia a la Sutran.
65. Por las consideraciones expuestas, corresponde declarar la ilegalidad de la medida impuesta por el Indecopi toda vez que vulnera el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y contraviene los artículos 105° del Código y 11° de la Ley N° 29380.
66. Habiéndose determinado la ilegalidad de la medida por razones de forma (si se encuadra dentro de las competencias de la entidad), carece de objeto pronunciarse respecto de los argumentos que cuestionan dicha medida por razones de fondo³¹.
67. Cabe indicar que mediante la presente resolución no se desconocen, en modo alguno, las facultades del Indecopi para fiscalizar y sancionar las infracciones al Código que no hayan sido asignadas a otros organismos del Estado mediante norma con rango de ley, como se ha evidenciado en el presente caso; ni las facultades reconocidas para sancionar en los casos donde se presente una afectación efectiva a un determinado consumidor o grupo de consumidores³², en cuyo caso el Indecopi no sanciona la inobservancia de una condición de acceso y permanencia, sino que utiliza la normativa sectorial como un parámetro para verificar la responsabilidad del agente económico por no brindar un servicio idóneo.

³¹ Los argumentos a los que hace referencia son los vinculados a la "imposibilidad" de cumplir con la medida correctiva, alegada por la denunciante. Al respecto, la denunciante ha manifestado que la medida impuesta por el Indecopi también sería ilegal debido a que (i) se le obliga a exigir una solicitud previa de paradero autorizado sin que exista una obligación legal para ello; (ii) no existe un registro de paraderos de ruta en la DGTT; (iii) la autoridad competente no ha establecido un procedimiento para inscribir paraderos de ruta; entre otros.

³² Se presenta una afectación a determinados consumidores, por ejemplo en los siguientes casos: el incumplimiento de horario de salida o llegada, asaltos, accidentes o pérdida de equipajes.

68. A fin de informar del presente pronunciamiento a las entidades que pudieran verse involucradas con el mismo, se encarga a la Secretaría Técnica de la Comisión que curse los oficios correspondientes.

E. Evaluación de razonabilidad:

69. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la medida cuestionada por el denunciante constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

Primero: desestimar los argumentos formulados por las partes, referidos a la posible entrega de una autorización y de la constitucionalidad de la medida, evaluados en las cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar improcedente el pedido de sanción presentado por Soyuz S.A. en contra del representante legal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

Tercero: declarar barrera burocrática ilegal la prohibición de embarcar a los usuarios en paraderos no autorizados, materializada en la Resolución N° 2919-2014/SPC-INDECOPI.

Cuarto: disponer que se inaplique a Soyuz S.A. la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, así como todos los actos que la efectivicen, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; sin perjuicio de las facultades propias de la Sutran para fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la normativa referida al embarque y desembarque de pasajeros.

Quinto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BISº del Decreto Ley N° 25868.

Sexto: encargar a la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas que curse los oficios correspondientes a las entidades que pudieran verse involucradas con la presente resolución.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubía Alzamora y Rafael Alejandro Vera Tudela Wither; y, con la abstención de Víctor Sebastián Baca Oneto.

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**