



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**El allanamiento en el procedimiento administrativo
sancionador en materia de protección al consumidor**

Tesis para optar el Título de
Abogado

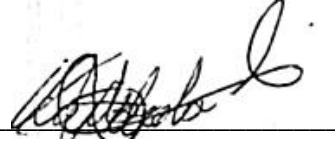
William Josimar Vite Abad

**Asesor(es):
Dra. Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal**

Piura, diciembre de 2023

Aprobación

La tesis titulada “El allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor”, presentada por el bachiller William Josimar Vite Abad en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por la Directora de tesis Dra. Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal.



Director de tesis





UNIVERSIDAD
DE PIURA

Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, William Josimar Vite Abad, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 70314516.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“El allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor”
El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Título profesional² de Abogado.
2. Que el trabajo se realizó en coautoría con los siguientes alumnos de la Universidad de Piura.
 - Haga clic o pulse aquí para escribir texto, identificado con DNI N° Escribir número
3. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Dra. Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal, identificado con DNI N° 02850865
4. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
5. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
6. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
7. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 30/10/2023.

.....
Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

A Dios, por iluminar mi camino.

A mis padres, Blanca y William; y, mi hermana Jacky, quienes son pilares en mi vida, por su esfuerzo y apoyo incondicional para alcanzar mis objetivos y ser mejor cada día.

A mis abuelos y tías: Marcolina, Gladys y María, quienes no se encuentran físicamente con nosotros, pero espiritualmente siempre me acompañan.

A mis primos y amigos, por su confianza y brindarme ánimos a lo largo de este proceso.



Agradecimientos

A mi asesora, la Dra. Karla Patricia Maribel Vilela Carbajal, por su paciencia y orientación académica en la elaboración del presente trabajo de investigación.



Resumen

El presente trabajo de investigación pretende analizar la figura jurídica del allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, en virtud a lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, las diversas directivas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y la jurisprudencia emitida por sus órganos resolutivos.

Previo a ello, corresponde acudir al Derecho Procesal Civil ya que el allanamiento es propio de esta rama del Derecho y, según lo establecido por el Código Procesal Civil, es considerado como una forma especial de conclusión del procedimiento.

En materia procesal civil, se define al allanamiento como una manifestación de voluntad del demandado mediante la cual brinda conformidad a las pretensiones planteadas por el demandante y produce la eliminación del conflicto por el cual se dio inicio a un proceso, siendo necesaria la expedición inmediata de una sentencia. Siendo así, es necesario que el allanamiento cumpla determinadas características y formalidades al momento de ser formulado ya que, en el proceso civil, el juez analizará la procedencia del mismo.

Sin embargo, a lo largo del tiempo, su aplicación práctica en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor demuestra determinados rasgos que nos permiten deducir una desnaturalización de dicha figura jurídica proveniente tanto del análisis realizado por los distintos órganos resolutivos como por la formulación del mismo por parte del proveedor, pese a las modificaciones y mejoras implementadas en su regulación.

Todo ello, perjudica al consumidor, quien activa la vía administrativa mediante la presentación de una denuncia a fin de resolver el conflicto que mantiene con un proveedor; y, pese a la formulación de un allanamiento, no se satisface su pretensión. Por lo cual, si bien la autoridad administrativa acogió diversos criterios frente a dichas situaciones, es necesaria la adaptación del allanamiento en atención a la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, la cual no es la misma con la que cuenta el proceso civil.

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1 Procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor	10
1.1 Potestad sancionadora del Indecopi	10
1.2 Procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el Indecopi.....	15
1.2.1 La especial naturaleza del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor	15
1.2.2 Clases de procedimientos administrativos ofrecidos por el Indecopi en materia de protección al consumidor	22
1.3 Sujetos del procedimiento de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi	28
1.4 Etapas del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor	33
1.4.1 Procedimiento administrativo sancionador por iniciativa de parte.....	33
1.4.2 Procedimiento administrativo sancionador por iniciativa de la autoridad.....	42
1.4.3 Procedimiento administrativo sancionador tramitado en segunda instancia	43
Capítulo 2 El allanamiento como forma de conclusión anticipada del proceso	46
2.1 Definición	46
2.2 Características.....	52
2.3 Aplicación en el proceso civil.....	58
2.3.1 Oportunidad de formulación	63
2.3.2 Efectos.....	65
Capítulo 3 El allanamiento en el procedimiento de protección al consumidor	68
3.1 La evolución normativa de la figura del allanamiento en el procedimiento de protección al consumidor.....	68
3.2 El allanamiento formulado por el proveedor denunciado en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor.....	76
3.2.1 Oportunidades de formulación.....	77
3.2.2 Efectos establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor y la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI	78
3.3 Consecuencias de aplicación que se presentan en la práctica.....	81
Conclusiones	99
Referencias.....	101
Resoluciones emitidas por el INDECOPI.....	104

Introducción

Desde la creación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor ha presentado diversas modificaciones, ya sea mediante Decretos Legislativos que modifican determinados artículos del cuerpo normativo antes mencionado o Directivas emitidas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual; lo que ha generado diversas actuaciones procedimentales por las partes que conforman el mismo.

En este contexto, dentro de la dinámica del procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, se evidencia la figura jurídica del allanamiento, la misma que es una declaración expresa de voluntad por parte del proveedor denunciado mediante la cual muestra su conformidad total o parcial a la pretensión; sin embargo, esta figura procesal se encuentra prevista, desde inicios, en el Código Procesal Civil.

Ante esta situación, es necesario examinar lo regulado en el Código Procesal Civil, el cual es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo, y señala que el demandado puede expresamente allanarse a la demanda y de esta manera acepta la pretensión dirigida contra él; asimismo, puede allanarse en cualquier estado del proceso previo a la sentencia y, declarado el allanamiento, el juez debe expedir sentencia inmediata, salvo que éste no se refiera a todas las pretensiones demandadas.

Ante ello, si bien la figura del allanamiento fue incorporada al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor con la finalidad de obtener las mismas consecuencias positivas con las que se dan en el proceso civil, lo cierto es que, dicha figura jurídica debería ser incorporada en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor respetando la naturaleza y realidad del mismo.

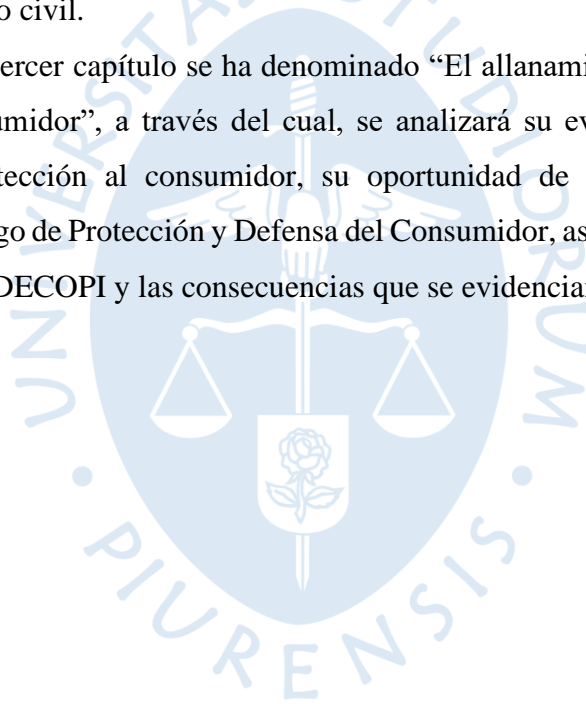
En consecuencia, en el presente trabajo, se analizará la evolución de la figura del allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, las consecuencias que surgen a partir de la formulación del mismo por parte del proveedor denunciado, las mejoras implementadas en su regulación y los posibles casos de desnaturalización de la misma. Para ello, se examinará tanto a la normativa que regula el procedimiento de protección al consumidor y la jurisprudencia desarrollada por los distintos órganos resolutivos del Indecopi a fin de verificar su semejanza con la finalidad y naturaleza del allanamiento regulado en el Código Procesal Civil.

La presente investigación se ha dividido en tres capítulos, que parten desde la dinámica del procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor hasta llegar a las consecuencias que se presentan en la práctica al formularse el allanamiento.

El primer capítulo se ha denominado “Procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor”, donde se pretenderá dar a conocer la potestad sancionadora del Indecopi, la naturaleza y la dinámica del procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor tramitado ante la Comisión de Protección al Consumidor y el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, según sea su competencia, así como los sujetos que intervienen en el procedimiento.

El segundo capítulo se ha denominado “El allanamiento como forma de conclusión anticipada del proceso”, mediante el cual se brindará la definición, las características y su aplicación en el proceso civil.

Finalmente, el tercer capítulo se ha denominado “El allanamiento en el procedimiento de protección al consumidor”, a través del cual, se analizará su evolución normativa en el procedimiento de protección al consumidor, su oportunidad de formulación, los efectos establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como la Directiva Única N° 001-2021/COD-INDECOPI y las consecuencias que se evidencian en la práctica.



Capítulo 1

Procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor

Hoy en día, el mercado nos ofrece diversos productos o servicios, creándose constantes relaciones de consumo, lo que ha favorecido a la ciudadanía en la obtención de un conocimiento con mayor precisión acerca de los derechos con los que cuenta el consumidor y las obligaciones que debe cumplir el proveedor. Es por ello que, ante las supuestas infracciones cometidas por los proveedores, el consumidor acude al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi) el cual velará por su interés privado con la tramitación de un procedimiento en materia de Protección al Consumidor, lo que contribuirá a la resolución del conflicto generado; y, a la vez, el Estado a través de la entidad mencionada, podrá proteger el interés público.

En este primer capítulo, se examinará de modo general el procedimiento en materia de Protección al Consumidor tramitado ante el Indecopi, el cual es considerado como un procedimiento especial. Por ello, se analizará la potestad de dicha entidad para ejercer su función de protección, así como la naturaleza del procedimiento, la dinámica del mismo y los sujetos que intervienen en él; con la finalidad de conocer la vía administrativa tramitada ante el Indecopi, las instancias con las que cuenta en el procedimiento de Protección al Consumidor y el trámite que se realiza en cada una de ellas.

1.1 Potestad sancionadora del Indecopi

Mediante Decreto Ley N° 25868 del 24 de noviembre de 1992, se procedió a la creación del Indecopi como un organismo dependiente del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; y, se señaló que dicho organismo cuenta con personería jurídica de derecho público y goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa¹.

Asimismo, en el mencionado Decreto Ley, se estableció que el Indecopi “es el organismo encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger el mercado de las prácticas monopólicas que resulten controlistas y restrictivas de la competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios, así como de las prácticas que generen competencia desleal, y de aquellas que afectan a los agentes del mercado

¹ Artículo 1° del Decreto Ley N° 25868. Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

y a los consumidores; también se encarga de tutelar los derechos de la propiedad intelectual en todas sus manifestaciones; la calidad de los productos; y, otras funciones que se le asignen”².

Sin embargo, dicho Decreto Ley fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1033, el cual aprueba la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, y mediante el cual se señaló que el Indecopi es un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y cuenta con personería jurídica de derecho público interno, que goza de autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa³.

De la revisión del Decreto Legislativo N° 1033, se aprecia que, dentro de las funciones encargadas al Indecopi, se encuentra la de garantizar la defensa de los derechos de los consumidores al monitorear la correcta información en los mercados, asegurando la idoneidad de los productos y servicios de acuerdo con la información proporcionada, y prevenir cualquier forma de discriminación en las relaciones de consumo⁴.

Asimismo, se hace mención expresa que, para el cumplimiento de las funciones otorgadas, el Indecopi “se encuentra facultado para emitir directivas con efectos generales, supervisar y fiscalizar actividades económicas, imponer sanciones, ordenar medidas preventivas y cautelares, dictar mandatos y medidas correctivas, resolver controversias, así como las demás potestades previstas”⁵.

En ese sentido, de acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior, una de sus facultades expresamente señaladas es la de imponer sanciones ante las infracciones cometidas por los proveedores ya que debe cumplir con las funciones otorgadas, dentro de las cuales se encuentra la de proteger el derecho de los consumidores, lo cual es materia de análisis en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor. Permittiéndonos concluir que, el Indecopi cuenta con potestad sancionadora a fin de dar cumplimiento a sus funciones.

Con la finalidad de entender dicha potestad sancionadora otorgada, primero se deberá acudir al concepto de potestad desarrollado por GUZMÁN NAPURÍ⁶ como aquella situación de poder que es brindada de manera previa por el ordenamiento jurídico, la cual habilita a su titular

² Artículo 2° del Decreto Ley N° 25868. Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

³ Artículo 1° 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 Propiedad Intelectual – INDECOPI.

⁴ Artículo 1° inciso 1 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 Propiedad Intelectual – INDECOPI.

⁵ Artículo 1° inciso 2 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 Propiedad Intelectual – INDECOPI.

⁶ Cfr. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Procedimiento administrativo sancionador. Lima: Pacífico Editores, 2019. p. 28.

imponer ciertas acciones a terceros, lo que podría llevar a que la parte receptora tenga que afrontar las posibles desventajas de dicho poder.

En tanto, se tiene un conocimiento claro acerca del concepto de potestad desarrollado en el párrafo anterior, dicho autor afirma que “Por la potestad sancionadora, la Administración se encuentra facultada para sancionar a los administrados por la comisión de infracciones establecidas por el ordenamiento jurídico. Es preciso indicar que por primera vez se establece en la Ley del Procedimiento Administrativo General una regulación expresa de la potestad sancionadora, aplicándosele incluso garantías que inicialmente se consideraban propias del derecho penal”⁷.

Aunado a ello, OSSA ARBELÁEZ señala que la potestad sancionadora es “una atribución propia de la Administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y funcionarios que infringen sus disposiciones”⁸. Ello es compatible con la explicación que otorga DANÓS ORDÓÑEZ⁹ al considerar que se debe dotar a la administración pública de potestades coercitivas para que de esta manera pueda dar cumplimiento a las funciones que se le otorgan, es decir, el de dar cumplimiento a las normas legales.

Por su parte, MARTIN TIRADO considera que la atribución de potestades sancionadoras a la administración pública se deriva de la necesidad de lograr la efectividad en la consecución de los objetivos encomendados; por lo que, cuando se produce una infracción en el ámbito jurídico-administrativo, es necesario que la administración cuente con los medios idóneos y necesarios para restablecer el orden jurídico perturbado y restituir el bien jurídico protegido a su estado previo a la infracción¹⁰.

En base a las definiciones planteadas por los diversos autores mencionados, se puede apreciar que todas ellas coinciden en cuanto a la finalidad que persigue la potestad sancionadora de la administración pública. Permittiéndonos concluir que, al otorgársele dicha potestad sancionadora al Indecopi, el mismo que, a fin de dar cumplimiento a las normas legales establecidas y, de esta manera, proteger el interés público, debe imponer sanciones a los infractores, de modo que permita restablecer el orden jurídico. Entonces, teniendo en

⁷ *Ibíd.* p. 27.

⁸ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador: hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá: Legis Editores, 2000. p. 126.

⁹ Cfr. DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, 1995, N° 10, p. 150. Ver en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/issue/view/1293>, consultado el día 11 de mayo de 2020.

¹⁰ Cfr. MARTIN TIRADO, Richard. *El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores*, 2014, p. 55. Ver en: <https://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/7746>, consultado el día 11 de mayo de 2020.

consideración que el presente trabajo refiere al procedimiento en materia de protección al consumidor, las sanciones impuestas estarán dirigidas a los proveedores que incurren en infracciones ante una relación de consumo.

La Ley N° 29571 denominada Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en su Título Preliminar, instituye “como un principio rector de la política social y económica del Estado, la protección de los derechos de los consumidores, dentro del marco del artículo 65 de la Constitución Política del Perú”¹¹ (en adelante, La Constitución) y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, Del Régimen Económico, de La Constitución; con el objetivo de garantizar que los consumidores tengan acceso a productos y servicios idóneos, disfruten de sus derechos y cuenten con mecanismos eficaces para su salvaguardia, disminuyendo la asimetría informativa y corregir, evitar o eliminar comportamientos y prácticas que perjudiquen sus intereses legítimos¹².

Asimismo, en el cuerpo normativo mencionado en el párrafo anterior, se establece expresamente que el Indecopi puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas; entendiéndose por infracción administrativa a la conducta del proveedor que transgrede las disposiciones señaladas en el Código ya sea que esto involucre transgredir los derechos establecidos para los consumidores o no cumplir con las obligaciones normativas impuestas a los proveedores. De igual manera, la falta de cumplimiento a los acuerdos conciliatorios o laudos arbitrales, así como los supuestos previstos en la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, son considerados como casos de posible infracción administrativa.

Cabe mencionar que la imposición de infracciones administrativa es el resultado de la potestad sancionadora atribuida a la Administración. Por ello, MORÓN URBINA¹³ señala que la actividad sancionadora tiene como objetivo principal el ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Al respecto, RAMÍREZ - TORRADO¹⁴ manifiesta que las autoridades administrativas no tienen carta blanca para ejercer el *ius puniendi* a su antojo, es decir, ejercer de forma discrecional o arbitraria la potestad sancionadora. Por el

¹¹ Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

¹² Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

¹³ Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. p. 741.

¹⁴ Cfr. RAMÍREZ-TORRADO, María. Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano, 2010, Revista Estudios Socio-Jurídicos Vol. 12 N° 1, p. 155. Ver en: <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1188>, consultado el día 11 de mayo de 2020.

contrario, la Administración debe atender los criterios de adecuación y graduación previstos en la norma o guiarse por su sentido de justicia, que debe propender por una medida proporcional a los hechos ocurridos.

Por esta razón, la normativa¹⁵ nos señala una serie de principios que permitirán regir la potestad sancionadora de todas las entidades. Dichos principios son: legalidad, debido

¹⁵ LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. 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:

1. Legalidad: Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. Debido procedimiento: No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
3. Razonabilidad: Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
 - a. El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
 - b. La probabilidad de detección de la infracción;
 - c. La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d. El perjuicio económico causado;
 - e. La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
 - f. Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g. La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
4. Tipicidad: Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.
5. Irretroactividad: Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.
6. Concurso de Infracciones: Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.
7. Continuación de infracciones: Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.
Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:
 - a. Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y *non bis in ídem*.

Estos principios deben ser considerados como referentes por la autoridad administrativa a fin de evitar vulneraciones en los derechos de los administrados, en el presente caso, en los derechos de los consumidores y proveedores, más aún si en estos últimos, de comprobarse la comisión de una infracción, recaerá la imposición de la sanción.

1.2 Procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el Indecopi

1.2.1 La especial naturaleza del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor

El procedimiento tramitado ante el Indecopi se encuentra dentro de la categoría de procedimientos especiales, los mismos que están regulados en el Título IV de la LPAG y presentan la siguiente clasificación:

a) Procedimiento trilateral

Se define como el procedimiento administrativo contencioso realizado entre dos o más administrados frente a las entidades de la administración. Asimismo, menciona que se identificará como “reclamante” a la parte que presenta una reclamación para iniciar el procedimiento y se denominará como “reclamado” a cualquiera de los empleados¹⁶.

PARADA VÁSQUEZ¹⁷ señala que, es como en el proceso civil, en tanto el órgano resolutorio adopta una posición de independencia e imparcialidad frente a los administrados, quienes acuden debido a que cuentan con intereses contrapuestos.

-
- b. Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
 - c. Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.
 - 8. Causalidad: La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
 - 9. Presunción de licitud: Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
 - 10. Culpabilidad: La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.
 - 11. 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.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

¹⁶ Artículo 219° de la Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.

¹⁷ Cfr. PARADA VÁSQUEZ, Ramón. Derecho Administrativo. Tomo I – Parte General, décimo octava edición. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 202.

Por su parte, GÓMEZ APAC¹⁸ considera que el órgano administrativo, el cual resolverá la controversia que existe entre los administrados, actúa como un juez al resolver dicha contención, por lo que debe actuar con independencia e imparcialidad.

Asimismo, lo que define al procedimiento trilateral es la independencia e imparcialidad de la autoridad que resuelve el conflicto y la naturaleza del conflicto suscitado entre los dos administrados, que es un conflicto intersubjetivo que podría ser resuelto en el Poder Judicial¹⁹. Es decir, el órgano administrativo que interviene en el procedimiento actúa ajeno a la controversia, sin interés particular en la misma, pero sí teniendo como objetivo la resolución del conflicto que se suscita entre los administrados quienes participan en el mismo por la presencia de intereses contrapuestos, por lo cual, no deberá perderse de vista el principio del debido procedimiento.

En ese sentido, un sector de la doctrina indica que el procedimiento trilateral tiene mucha coincidencia con el proceso civil, debido a que los administrados que participan en el procedimiento trilateral se asemejan a la figura de demandante y demandado en el proceso civil, los mismos que defienden sus propios intereses. Sin embargo, la diferencia con el proceso civil radica en que, mediante este tipo de procedimiento, el órgano administrativo busca velar por el interés público.

Por tal motivo, se afirma que existe una convivencia entre los intereses privados de los administrados y el interés público que el Estado busca tutelar, de ello se justifica la aplicación de determinadas instituciones jurídicas²⁰, como las propias del proceso civil.

En cuanto a los sujetos que intervienen en el procedimiento trilateral se encuentra, tal como se mencionó en párrafos anteriores, la figura del reclamante, quien pone en conocimiento al órgano administrativo sobre la infracción cometida y solicita que se tutele su interés privado; el reclamado, quien interviene en el procedimiento por la supuesta infracción cometida y ejercerá su derecho de defensa; y, por último, el órgano administrativo, que actuará con imparcialidad e independencia a fin de tutelar el interés público presente y resolver el conflicto entre las partes.

Para finalizar, el procedimiento trilateral, de acuerdo a lo establecido en la LPAG y resumido por GÓMEZ APAC²¹, presenta las siguientes características:

¹⁸ Cfr. GÓMEZ APAC, Hugo. El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?, Revista de Derecho Administrativo, 2011, p. 16. Ver en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7808972>, consultado el día 11 de mayo de 2020.

¹⁹ Cfr. Ibid. p. 16.

²⁰ Cfr. Ibid. p. 24.

²¹ Ibid. pp. 22-23.

- i. Se inicia de oficio o a pedido de parte.
- ii. La reclamación o denuncia debe cumplir con los presupuestos de admisibilidad y procedencia correspondientes.
- iii. Si el reclamado o denunciado no presenta sus descargos, se le declarará rebelde, lo que supone considerar como ciertos los hechos y alegaciones invocadas en la reclamación o denuncia.
- iv. En principio, los hechos alegados por las partes deben ser probadas por ellas. No obstante, la autoridad puede actuar pruebas de oficio para alcanzar la verdad material y salvaguardar el interés público involucrado.
- v. El procedimiento puede concluir si las partes concilian o transan extrajudicialmente. Sin embargo, la autoridad puede continuar de oficio si el asunto controvertido puede afectar a terceros o al interés público.
- vi. El reclamante puede impugnar la decisión que declara infundado su reclamo o denuncia.

b) Procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador se entiende como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, si se incide en una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Además, dicho procedimiento constituye una garantía esencial y el medio por el cual los administrados, a quienes se les imputa la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública²².

Presenta una regulación especial en el Capítulo II del Título IV de la LPAG, de la cual se desprende que es un mecanismo generador de actos de gravamen, los cuales son desfavorables para el administrado, pero necesarios para prevenir la comisión de infracciones administrativas que constituyen conductas que afectan bienes jurídicos²³.

Para algunos autores, como PELÁEZ-YPANAUQUÉ, este procedimiento es considerado como “el instrumento para canalizar la acción punitiva del Estado frente al incumplimiento de las obligaciones establecidas para los proveedores de bienes o servicios en el Código, y también para el control que sobre estos es exigible en cuanto al respeto de los derechos de los consumidores”²⁴.

²² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Guía para asesores jurídicos del Estado. 2017, 2da Edición, p. 12. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>, consultado el día 11 de mayo de 2020

²³ Cfr. GUZMÁN NAPURÍ. Op. Cit., p. 77.

²⁴ PELÁEZ-YPANAUQUÉ, Rodrigo. La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel, Revista de la Facultad de Derecho, 2014, N° 45, p. 219. Ver en:

El artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante el TUO de la LPAG, señala una serie de garantías a fin de que el órgano administrativo pueda ejercer una correcta potestad sancionadora, para lo cual se requiere que la entidad curse el procedimiento legal o reglamentario establecido, que presenta una serie de características²⁵, teniendo como justificación que la sanción administrativa que imponga el órgano administrativo, de ser el caso, generará una afectación a los derechos e intereses de los administrados.

Es por ello que, al respetarse las garantías establecidas en la norma en favor del administrado, se garantiza que el órgano administrativo actúa de forma ordenada y orientada a la consecución de un fin público, lo cual se materializa en el procedimiento administrativo.

En ese sentido, se comprende que, la Administración Pública obtendrá una finalidad pública por medio del presente procedimiento, y el administrado tendrá a su alcance las garantías mínimas que permitirán la protección de sus derechos fundamentales.

En cuanto a los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo sancionador, se encuentran: la autoridad administrativa, quien ostenta la potestad sancionadora dirigida a contrarrestar la comisión de conductas ilícitas; y, el particular, quien es el supuesto infractor.

De acuerdo a lo establecido en la LPAG²⁶, el procedimiento sancionador presenta las siguientes particularidades:

- i. Se inicia siempre de oficio bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/376, consultado el día 11 de mayo de 2020.

²⁵ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.2 del artículo 171, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

252.2. La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio

²⁶ Artículo 235° de la Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.

- ii. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán llevar a cabo acciones previas de investigación, averiguación e inspección con el fin de evaluar de forma preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
- iii. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado para que presente sus descargos.
- iv. Vencido el plazo establecido y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
- v. Concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve si corresponde o no la imposición de una sanción.
- vi. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada a las partes del procedimiento.

En conclusión, mediante el procedimiento sancionador se llevará a cabo una serie de actos con la finalidad de tutelar el interés público y determinar la comisión o no de una infracción por parte del administrado, que consecuentemente, en caso de haberse cometido dicha infracción, se ordenará la aplicación de una sanción. Para lo cual, el órgano administrativo, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico peruano, realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para determinar la existencia de responsabilidad por parte del administrado. Asimismo, el órgano administrativo no debe perder de vista las garantías propias del administrado, a fin de que pueda ejercer su potestad sancionadora correctamente.

Por otro lado, BACA ONETO afirma que

Este procedimiento sancionador es especial porque en él se permite la participación del consumidor como parte interesada, siempre y cuando pague la tasa correspondiente, en un procedimiento, en el cual, además, puede obtener una medida correctiva que, muchas veces, constituye su verdadero interés, independientemente de la sanción que pueda imponer la Administración y de la cual no se beneficia directamente.²⁷

Es decir, la intervención del consumidor en el procedimiento sancionador tramitado ante el Indecopi, le da una cierta particularidad, en tanto el consumidor frente a la vulneración de sus derechos, recogidos en el Código, acude al Indecopi con la finalidad de poner en conocimiento acerca de la supuesta infracción, mediante la presentación de una denuncia, y de esta manera impulsar el procedimiento sancionador, mecanismo a través del cual el Indecopi

²⁷ BACA ONETO, Víctor. Protección al Consumidor. Lima: Indecopi, 2013. pp. 50-51.

ejerce la tutela y protección de los consumidores, así como, de ser el caso, el ejercicio de su potestad sancionadora; todo ello, en virtud del papel tuitivo que el ordenamiento jurídico peruano le otorga.

Asimismo, mediante el procedimiento sancionador a cargo del Indecopi no solo se sancionan las infracciones a las normas previstas en el Código, sino que un rasgo esencial que lo caracteriza es, en la mayoría de los casos, la imposición de medidas correctivas, las cuales tienen como finalidad colocar al consumidor en su estado anterior a la infracción cometida por el proveedor o evitar que esta se produzca en un futuro. Las mismas que, dependiendo de su finalidad, se clasifican en:

- a) Medidas correctivas reparadoras, las cuales “tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior”²⁸.
- b) Medidas correctivas complementarias, cuyo objetivo es “revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro”²⁹.

En base a lo antes planteado, corresponde indicar que, respecto a la naturaleza del procedimiento en materia de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi, un sector de la doctrina lo considera como un procedimiento netamente trilateral ya que se origina con la presentación de una reclamación, lo cual activa el procedimiento trilateral. Asimismo, GUZMÁN NAPURÍ³⁰ hace referencia que existe la posibilidad de que la propia administración inicie un procedimiento trilateral, los cuales resultan ser muy raros.

En cambio, otros autores consideran que es un procedimiento sancionador puro debido a que el artículo 107° del Código, lo señala expresamente, y para justificar dicha postura alegan el hecho de que un particular inicie el procedimiento y que mediante la denuncia intente obtener un resarcimiento particular, no resta o deja de ser un mecanismo para que la autoridad administrativa pueda tomar conocimiento del acto contrario a lo establecido legalmente, entonces en aras del deber de protección es que le corresponde iniciar el procedimiento a fin de tutelar el cumplimiento de lo establecido en el Código y por eso deja de ser propio del denunciante. Además, de que se ejerce la potestad sancionadora en tanto se aplica una sanción administrativa al infractor.

²⁸ Artículo 115° de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

²⁹ Artículo 116° de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³⁰ Cfr. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante S.A.C., 2011. p. 533.

Sin embargo, gran parte de la doctrina señala que en el ámbito administrativo existen procedimientos con rasgos propios tanto del procedimiento trilateral como del procedimiento sancionador, los cuales son conocidos como procedimientos administrativos mixtos o híbridos.

GUZMÁN NAPURÍ³¹ considera que el procedimiento de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi es un típico ejemplo de procedimiento mixto. Asimismo, afirma que es un caso interesante ya que no solo implica una sanción para el proveedor, en caso se compruebe la comisión de la infracción alegada por el consumidor, sino que además es el reconocimiento del derecho del denunciante lo que produce la necesidad de un resarcimiento o compensación que permita corregir el daño ocasionado, lo cual es denominado como medida correctiva. Por ello, se considera que, el denunciante es parte del procedimiento, ya que interactúa en el mismo.

En este sector de la doctrina también destaca GÓMEZ APAC³², quien señala que, en los procedimientos de protección al consumidor seguidos ante el Indecopi, existen dos relaciones jurídicas: una de carácter sancionador, en la cual predomina el interés público; y, otra de carácter trilateral, que acoge los intereses privados de las partes que intervienen en el procedimiento, los mismos que se encuentran contrapuestos. Es por ello, que considera que los procedimientos de protección al consumidor, iniciados por denuncia, tienen naturaleza mixta.

En ese sentido, si bien el procedimiento de protección al consumidor, como se ha venido desarrollando, busca proteger un interés público mediante la imposición de una sanción, lo que hace calificarlo como procedimiento sancionador, también cuenta con rasgos propios del procedimiento trilateral debido a que, se resuelve un conflicto privado; por lo cual, al existir un interés privado, las partes son las facultadas a presentar los medios probatorios que consideren necesarios a fin de que el órgano administrativo, con la emisión de la resolución final, decida a su favor ya que la administración actúa como un juez, es decir, de manera imparcial.

Asimismo, cabe destacar que dicho procedimiento tramitado ante el Indecopi, cuenta con diversas formas de participación y ciertos mecanismos especiales, los cuales requieren ser ejercidos especialmente por el denunciante, ya que las mismas le fueron otorgadas de manera expresa en el ordenamiento jurídico, como es el caso del desistimiento, la conciliación o la interposición de recursos administrativos.

Dicho esto, GÓMEZ APAC³³ afirma que la labor de la autoridad consiste en aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del procedimiento sancionador con

³¹ Cfr. Procedimiento administrativo sancionador... Op. Cit., p. 116.

³² Cfr. Op. Cit., p. 29.

³³ Cfr. Ibid. p. 29.

las instituciones propias del procedimiento trilateral. Ello, con la finalidad de que las partes que intervienen en el procedimiento no se vean afectadas y se ejerza correctamente, según corresponda, la potestad sancionadora.

1.2.2 Clases de procedimientos administrativos ofrecidos por el Indecopi en materia de protección al consumidor

El Código³⁴ nos señala que el Indecopi tiene a su cargo los siguientes procedimientos:

- a) Procedimientos sancionadores
 - i. Por infracción a las normas de protección al consumidor.
 - ii. Por incumplimiento de acuerdo conciliatorio o de laudo arbitral.
 - iii. Procedimiento administrativo sancionador por:
 - Proporcionar información falsa u ocultar, destruir o alterar información o cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido durante la tramitación de un procedimiento.
 - Negativa injustificada a cumplir un requerimiento de información efectuado.
 - Denuncia maliciosa.
- b) Procedimientos sancionadores por incumplimiento de mandatos por incumplimiento de: medidas correctivas, pago de costas y costos del procedimiento; y, mandato cautelar.
- c) Procedimientos de liquidación de costas y costos del procedimiento

Asimismo, nos señala que, de manera supletoria, es aplicable a los procedimientos antes mencionados, lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Por otro lado, dicho cuerpo normativo³⁵, especifica que los procedimientos sancionadores de protección al consumidor se inician de oficio, ya sea por la propia iniciativa de la autoridad, a raíz de una denuncia presentada por el consumidor afectado o por aquel que podría ser perjudicado, o mediante una denuncia presentada por una asociación de consumidores. Esta última opera como una parte interesada en el proceso sin tener la capacidad de tomar decisiones sobre los derechos de los consumidores afectados, a menos que se trate de sus miembros o de personas que les hayan conferido autorización para ello. La asociación de consumidores puede representar a sus asociados o apoderados, y también puede intervenir en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores.

Aunado a ello, el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, normas y organización del Indecopi (en adelante, Decreto Legislativo N° 807), refiere a que no es

³⁴ Artículo 106° de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³⁵ Artículo 107 de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

necesario que los administrados concurren al procedimiento con la intervención de un abogado y en consecuencia no puede establecerse como condición para admitir los recursos presentados, que cuenten con la autorización de un letrado. Sin embargo, las partes tienen el derecho de obtener asesoramiento o representación legal de un abogado en cualquier procedimiento seguido ante el Indecopi³⁶.

Corresponde indicar que, se han establecido diversos criterios en la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI (en adelante, Directiva Única) para determinar la competencia de los órganos resolutiveos encargados de analizar y emitir pronunciamiento en asuntos relacionados con la protección del consumidor, estos criterios serán detallados más adelante, pero es importante destacar que estos operan de manera independiente de acuerdo a sus funciones y conocimientos técnicos. Así, dependiendo de la materia a analizar o la instancia en la que se encuentre el procedimiento, los órganos resolutiveos se encuentran conformados por órganos sumarísimos, las comisiones y la sala, estas dos últimas con sus respectivas secretarías técnicas.

Dentro de los criterios establecidos para determinar la competencia de los órganos se encuentra la cuantía, la cual se determinará por el valor del producto o servicio que originó la presunta infracción cometida por el proveedor, tomando como referencia el valor de la Unidad Impositiva Tributaria vigente al presentarse la denuncia. Aunado a ello, se determinará la competencia del órgano en virtud a la materia de la presunta infracción.

Por otro lado, existen casos en los cuales se involucran diversas infracciones que podrían ser tramitados ante un procedimiento sumarísimo o un procedimiento ordinario; sin embargo, la directiva concluye que dichos casos deben ser tramitados ante un procedimiento ordinario.

1.2.2.1 Procedimiento tramitado ante la Comisión de Protección al Consumidor.

Es considerado como un procedimiento ordinario, de acuerdo a lo establecido en la Directiva Única, que cuenta con un plazo de ciento veinte días hábiles para la emisión de un pronunciamiento final por parte del órgano resolutiveo, en virtud de la complejidad de los casos que requieren un mayor análisis.

La peculiaridad de estos procedimientos es que cuentan con una autoridad que conduce la fase instructora y otra que decide la aplicación de la sanción, en este caso, denominadas: Secretaría Técnica y Comisión de Protección al Consumidor (en adelante, la Comisión), respectivamente; lo cual es propio de los procedimientos sancionadores.

El presente procedimiento administrativo es tramitado por la Comisión en primera instancia administrativa. Sin embargo, la Comisión también se encuentra facultada para tramitar

³⁶ Artículo 42° del Decreto Legislativo N° 807. Ley sobre Facultades, normas y organización del Indecopi.

en segunda y última instancia, la apelación interpuesta ante la resolución final emitida por el órgano sumarísimo ya sea porque dicha resolución concluye la primera instancia, causa indefensión o precisa el impedimento de seguir con el procedimiento. En ese sentido, la decisión emitida por la Comisión en segunda instancia, al agotarse la vía administrativa, sólo puede ser cuestionada en la vía contenciosa administrativa ante al Poder Judicial.

Los procedimientos en esta vía comienzan en virtud a las denuncias individuales presentadas por los consumidores, así como a partir de procedimientos que surgen debido a la afectación de intereses difusos o colectivos. En cuanto a las denuncias individuales, serán consideradas en esta vía siempre que cumplan con dos criterios: cuando el valor del producto o servicio adquirido u ofrecido supera las tres Unidades Impositivas Tributarias o si la afectación no se puede cuantificar en términos monetarios; y, en cuanto a la materia, cuando se abordan temas relacionados con productos o sustancias peligrosas, actos discriminatorios o trato diferenciado. Aunado a ello, se realiza el trámite de los procedimientos sancionadores contra las asociaciones de consumidores que vulneren la normativa vigente³⁷.

1.2.2.1.1 Autoridad instructora: Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor. Cada Comisión cuenta con la presencia de la Secretaría Técnica, la cual depende funcionalmente de dicha comisión y va a realizar la función instructora ya que se encargará de la tramitación del procedimiento a fin de poner en conocimiento de la Comisión, los elementos de juicio necesarios para la resolución de los conflictos que dieron inicio el presente procedimiento, los mismos que se encuentran sometidos a su competencia. Todo ello, en ejercicio de las facultades que se le otorgan, las cuales se encuentran recogidas en el artículo 24° del Decreto Legislativo N° 807³⁸.

³⁷ Artículo 5 inciso 2 de la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Directiva única que regula los procedimientos de protección al consumidor previstos en el código de protección y defensa del consumidor.

³⁸ DECRETO LEGISLATIVO N° 807. LEY DE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI.

Artículo 24°. El Secretario Técnico se encargará de la tramitación del procedimiento. Para ello, cuenta con las siguientes facultades:

- a) Notificar al interesado en caso que sea necesario subsanar omisiones a la solicitud presentada, y en caso de no producirse tal subsanación rechazar definitivamente la solicitud.
- b) Someter a la consideración de la Comisión aquellas denuncias que tengan la documentación completa y cumplan con los requisitos exigidos por ley, a efectos de que esta última las admita a trámite.
- c) Admitir denuncias a trámite, en aquellos casos en que la Comisión le haya delegado esta facultad.
- d) Efectuar todas las notificaciones relativas a la tramitación del procedimiento mediante oficio, carteles, facsímil, transmisión de datos, correo electrónico o cualquier medio que garantice su recepción por parte de los destinatarios.
- e) Declarar la pertinencia o improcedencia de los medios probatorios ofrecidos por las partes, disponer de oficio la actuación de medios probatorios y actuar los que correspondan.
- f) Llevar a cabo las inspecciones e investigaciones necesarias para otorgar mayores elementos de juicio a la Comisión, así como las fiscalizaciones que, de ser el caso, se contemplen en disposiciones legales y reglamentarias, que considere pertinentes o que sean requeridas por la Comisión.

La Secretaría Técnica, dentro de sus funciones³⁹, se encargará de instruir y tramitar los procedimientos administrativos seguidos ante la Comisión, ejerciendo facultades de investigación y de actuación de medios probatorios. Es por ello que, analizará los escritos presentados por el denunciante o el denunciado, y procederá a emitir una resolución de trámite, mediante la cual se pondrá en conocimiento de la otra parte a fin de que pueda ejercer su derecho de defensa en virtud al escrito presentado.

Asimismo, le corresponde, prestar a la Comisión el apoyo que requieran para el normal funcionamiento de sus actividades. La Secretaría Técnica deberá realizar acciones de prevención e investigaciones preliminares, este último se ejerce, usualmente, en procedimientos administrativos promovidos por iniciativa de parte.

Por delegación de su Comisión, admitirá a trámite los procedimientos, imputará cargos, impulsará la tramitación de los procedimientos, declarará rebelde a una parte del procedimiento, concederá recursos administrativos y declarará firme o consentida la resolución final que expida la Comisión. Además, podrá emitir informes técnicos no vinculantes a la función resolutoria. Finalmente, realizará otras funciones que se encuentren previstas en sus respectivas normas legales de creación o que se le encomienden.

En adición a lo mencionado en líneas anteriores, la Directiva Única señala que en conformidad a lo establecido en el artículo 255.5 de la LPAG, ante los procedimientos administrativos por iniciativa de parte, la Secretaría Técnica elaborará un informe final de instrucción, el mismo que debe ser notificado al denunciado para que, en un plazo no menor de cinco días hábiles, formule sus descargos respecto a ello.

De la revisión del artículo 34 del Decreto Legislativo N° 807, se advierte que, una vez vencido el plazo para presentar el descargo o actuadas las pruebas que fueren necesarias, el Secretario Técnico pondrá en conocimiento de la Comisión todo lo actuado durante su fase de instrucción con la finalidad de que la autoridad sancionadora emita un pronunciamiento final. Así como la propuesta de que existe o no la infracción denunciada y la posible sanción que le corresponde.

1.2.2.1.2 Autoridad sancionadora: Comisión de Protección al Consumidor. La Comisión es la encargada de 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

g) Conducir las audiencias de conciliación que sean programadas, o delegar la conducción de ellas en otras personas, de ser el caso.

h) Las demás que el Decreto Ley N° 25868, su Reglamento y demás disposiciones legales le otorgan.

³⁹ Artículo 44° del Decreto Legislativo N° 1033. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Indecopi.

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 anteriores⁴⁰. Es por ello que cuentan con autonomía técnica y funcional.

La Comisión en virtud de lo señalado en el párrafo anterior, resolverá en primera instancia, emitiendo un pronunciamiento final cuando el Secretario Técnico le ponga en conocimiento lo actuado y la existencia o no de la infracción denunciada. Sin embargo, aun cuando la Secretaría Técnica ha puesto en conocimiento de todo lo actuado, La Comisión puede solicitar la actuación de mayores medios probatorios u ordenar a la Secretaría Técnica solicite actuar pruebas de oficio ya que considera que no existen los elementos de juicio suficientes que permitan emitir un pronunciamiento, por lo cual se debe solicitar a las partes que actúen o absuelvan las observaciones que realiza.

Por último, cabe mencionar que La Comisión se pronunciará sobre la admisión a trámite de la denuncia, el dictado de medida cautelares, las nulidades por defectos de procedimiento, la resolución final, y la concesión o denegación de recursos impugnatorios⁴¹.

1.2.2.2 Procedimiento tramitado ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos. El Consejo Directivo del Indecopi, teniendo en cuenta la necesidad de protección por parte de los consumidores ante ciertos conflictos que no presentan complejidad de análisis para que el órgano administrativo proceda a brindar una solución, procedió a la creación de un procedimiento especial de carácter ágil o celer, es así que se dio la formación de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos en materia de protección al consumidor, los cuales, según lo señalado en el artículo 124° del Código, se encuentran adscritos a las sedes de la institución a nivel nacional u oficinas regionales, siempre y cuando cuenten con la presencia, en este caso, de una Comisión de Protección al Consumidor.

Al respecto, BACA ONETO⁴² afirma que es un órgano unipersonal, en el cual resuelven los procedimientos iniciados de oficio como consecuencia de una denuncia, corroborado por la Directiva Única ya que señala expresamente que en la presente vía se tramitarán netamente las denuncias por iniciativa de parte, esto conlleva a que parte de la doctrina lo considere como un procedimiento trilateral sancionador. Sin embargo, al no poder iniciar procedimientos de oficio por propia iniciativa de la autoridad administrativa, cuando el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos conozca hechos que ameriten ser iniciados por la modalidad antes

⁴⁰ Artículo 27° del Decreto Legislativo N° 1033. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Indecopi.

⁴¹ Artículo 25° del Decreto Legislativo N° 807. Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi.

⁴² Cfr. Op. Cit., p. 52.

mencionada, lo deberá informar de inmediato a la Comisión competente, ya que ellos si presentan dicha facultad.

El presente órgano resolutorio es competente para conocer en primera instancia las denuncias que versen sobre los siguientes casos:

- i. Cuando la cuantía determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia no supere las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.
- ii. Cuando las denuncias tengan como materia exclusiva de conflicto: falta de atención a reclamos o requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza, demora y falta de entrega del producto. Todo ello, independientemente de la cuantía en tanto al valor del producto o servicio.
- iii. Cuando el consumidor interponga denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de medida cautelar, incumplimiento de laudo arbitral, incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos.

GUZMÁN NAPURÍ señala que:

Estos supuestos tienen en común que requieren un pronunciamiento que sea expeditivo y para el cual no se requiere efectuar una actividad de instrucción especialmente intensa, por lo cual se justifica un procedimiento administrativo que sea más sencillo y dinámico⁴³.

Es por ello que, presenta un rasgo diferenciador respecto al procedimiento tramitado ante la Comisión ya que no cuenta con la presencia de una autoridad instructora y otra que se encargue de la imposición de la sanción.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la presente instancia, el plazo máximo de duración del procedimiento sumarísimo es de treinta días hábiles, computándose al día siguiente de la notificación de la resolución de imputación de cargos al denunciado, y en virtud a ello, las partes se encuentran limitadas a la presentación de medios probatorios documentales. Sin embargo, la autoridad administrativa puede solicitar de oficio, la actuación de algún medio probatorio de distinta naturaleza.

De la revisión de lo regulado en la norma, se puede señalar que el órgano administrativo a cargo del presente procedimiento sumarísimo se encuentra habilitado a la imposición de sanciones o multas coercitivas a los proveedores, ordenar medidas correctivas, ordenar el pago de costas y costos y ordenar medidas cautelares.

⁴³ Procedimiento administrativo sancionador... Op. Cit., p. 349.

En caso, se interponga recurso de apelación contra la resolución final emitida por el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos en la presente instancia, se remitirá el expediente administrativo a la Comisión de Protección al Consumidor, siendo esta la segunda instancia.

1.3 Sujetos del procedimiento de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi

El procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi, como se ha venido desarrollando, siempre se inicia de oficio, de acuerdo a lo establecido en su normativa, ya que es el órgano administrativo quien mediante la emisión de un acto administrativo da a conocer su decisión de acuerdo al análisis realizado y admite a trámite, muchas veces en virtud de una denuncia, la cual es presentada por el consumidor afectado o potencialmente afectado. Asimismo, existen supuestos en los que se puede llevar a cabo el procedimiento antes mencionado por propia iniciativa de la autoridad. Todo ello se desprende de la revisión del artículo 107° del Código⁴⁴.

En primer lugar, encontramos el supuesto de inicio de oficio del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor impulsado por propia iniciativa de la autoridad, el cual, para muchos autores, es considerado como un procedimiento sancionador puro, alegándose la presencia de una relación bilateral en tanto solo se cuenta con la participación de la administración mediante el órgano administrativo, señalando la doctrina que el mismo actúa como juez y parte; y, la participación del denunciado, quien es el proveedor que ha cometido el supuesto hecho infractor a sancionar.

Es decir, el inicio de oficio del presente procedimiento por iniciativa de la autoridad, tiene un rasgo diferenciador al procedimiento impulsado por el consumidor afectado o potencialmente afectado, el mismo que se desarrollará en líneas posteriores. Dicho rasgo diferenciador, que se puede analizar de acuerdo a lo establecido por la doctrina, es que no cuenta con características especiales propias del procedimiento trilateral. Un claro ejemplo es que la administración es quien actúa todas las pruebas necesarias y relevantes para determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción, en tanto no existen intereses privados en

⁴⁴ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 107.- Postulación del proceso Los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnada que les produzca agravio.

cuestión, como si ocurre en el procedimiento sancionador promovido por el denunciante afectado o potencialmente afectado, en el que es necesario que él mismo sea quien acredite el hecho infractor que le ha generado un daño y de esa manera, el órgano administrativo pueda corroborar que se ha vulnerado los derechos protegidos en el Código.

Es por ello, que se considera que, en el inicio de oficio del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor por denuncia presentada por el consumidor afectado o potencialmente afectado, no cabe la posibilidad que la administración realice pruebas de oficio, en virtud de la imparcialidad ante los intereses privados que se encuentran en conflicto en dicho procedimiento.

La modalidad de inicio de oficio del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor por iniciativa de la autoridad se caracteriza por permitir la realización de actividades de investigación, indagación e inspección previas a la formalización del procedimiento, con el propósito de evaluar preliminarmente si existen razones para dar inicio al mismo.

Así, GUZMÁN NAPURÍ⁴⁵ señala que es la propia autoridad la que decide iniciar el procedimiento al tener conocimiento de la presunta infracción como resultado de la detección de la infracción a través de un procedimiento de fiscalización, por ejemplo.

En esta modalidad, la administración es quien actúa todas las pruebas necesarias y relevantes para determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

Por otro lado, se señaló que uno de los supuestos por el cual la administración puede dar inicio de oficio a un procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor es la denuncia que realiza un administrado, es decir, por un consumidor afectado o potencialmente afectado.

En cuanto a la denuncia, GUZMÁN NAPURÍ afirma que “es un mecanismo a través del cual el administrado pone en conocimiento de la autoridad administrativa la comisión de una infracción”⁴⁶.

Al respecto, MARTIN TIRADO señala que:

La facultad de presentar denuncias constituye un derecho con el que cuenta todo administrado, el mismo que puede ejercerse de manera libre y cuando el administrado lo estime conveniente, siendo dicha potestad una de las formas mediante la cual se promueve, pero no se inicia, el procedimiento administrativo sancionador⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. Procedimiento administrativo sancionador... Op. Cit., p. 82.

⁴⁶ Ibid. p. 255.

⁴⁷ Op. Cit., p. 70.

Asimismo, manifiesta que es válido la formulación de una denuncia en tanto existe un interés en la tramitación de un procedimiento sancionador pero ello no significa que el procedimiento administrativo sancionador se inicia de parte⁴⁸.

Por consiguiente, cuando el procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor se inicia de oficio en virtud de una denuncia interpuesta, los sujetos que intervienen en dicho procedimiento, son los siguientes:

a) Denunciante

Como lo menciona expresamente el artículo 107° del Código, en procedimientos sancionadores en materia de protección al consumidor existe la posibilidad de que quien presente la denuncia sea un consumidor afectado o potencialmente afectado, en cuanto a una infracción cometida por el proveedor, con quien puede haber entablado una relación de consumo, es aquí en donde se configura el supuesto de consumidor afectado, así como aquellos en los que aún no se haya consumado la relación de consumo, ante los cuales nos encontramos en el supuesto del consumidor potencialmente afectado.

En ese sentido, para una mejor comprensión de la razón de la figura del denunciante en el procedimiento de materia de protección al consumidor tramitado ante el Indecopi, se debe desarrollar la definición de consumidor.

Al respecto, el artículo IV del Código nos presenta una serie de definiciones, entre ellas la de los consumidores o usuarios, afirmando que son “las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”.

A simple vista, se puede apreciar que la norma establece como rasgos importantes para adquirir la condición de consumidor, el que sean destinatarios finales, y, además, que actúen en un ámbito ajeno a su actividad empresarial o profesional, esto último nos lleva a deducir la presencia de la asimetría informativa, la cual debe ser reducida mediante los mecanismos que dispone la administración.

En este apartado es conveniente mencionar a la asimetría informativa que se define como la “característica de la transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores”⁴⁹. Es decir, la asimetría informativa le otorga una cierta ventaja al proveedor frente al consumidor, debido a que cuenta con información especializada de los

⁴⁸ Cfr. Ibid. p. 73.

⁴⁹ Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

productos o servicios que brinda en el mercado, la misma que puede ser usada en contra del consumidor ante una posible negociación, celebración o ejecución del acuerdo que exista entre ellos.

Asimismo, el inciso 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar del Código, extiende la protección a los microempresarios, sin embargo, para que ello surta efectos, deben: calificar como microempresarios, evidenciar una situación de asimetría informativa con el proveedor de los productos o servicios; y, que esos productos adquiridos o servicios contratados no formen parte del giro propio de su negocio.

Es necesario que al momento de entablarse la relación de consumo cuente con la condición de microempresario. En tanto, a que los productos y servicios no formen parte del giro propio de su negocio, se evidenciaría la presencia de la asimetría informativa.

Por productos o servicios que formen parte del giro propio del negocio, consistente en aquellos inherentes a la actividad económica desarrollada por el microempresario, los cuales son imprescindibles para que la misma se desenvuelva⁵⁰.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Sala de Protección del Consumidor del Indecopi manifiesta que se hace extensiva sólo a los microempresarios en tanto es muy probable que en su estructura interna o en su organización no cuenten con un equipo especializado como lo cuentan las grandes empresas, por lo que son los más propensos a incurrir en una asimetría informativa.

Por último, el consumidor potencialmente afectado puede ser considerado aquel que se encontraba en una etapa preliminar a la relación de consumo, o expuesto en esta última, no se encuentra inmerso en una relación de consumo. Por ejemplo: actos de discriminación o la denegatoria del ingreso a un establecimiento comercial, así como la entrega de productos de muestra que tienen como finalidad promover la compra de los mismos.

b) Denunciado

Tras realizarse el análisis correspondiente sobre la denuncia interpuesta por el consumidor afectado, el órgano administrativo emite un acto administrativo por medio del cual admite a trámite la denuncia presentada, señala las presuntas infracciones cometidas, así como la normativa en las que se tipifican y las posibles sanciones a imponer, en caso el órgano administrativo compruebe fehacientemente lo denunciado. Dicho acto administrativo se materializa en una resolución administrativa, la cual, por orden del órgano administrativo, es

⁵⁰ Cfr. Indecopi. Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022, p. 39. Ver en: https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Lineamientos_Proteccion_Consumidor_2022/323fd855-95e6-7669-7c3f-061fa7e48158, consultado el 24 de julio de 2023.

puesta en conocimiento del proveedor, supuesto infractor, junto con la denuncia presentada en su contra y los anexos que acompañan la misma.

El proveedor, en la situación antes mencionada, adquiere la figura de denunciado en el presente procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor, quien adquiere una serie de garantías que le permitirán ejercitar su derecho de defensa y, además, que el órgano administrativo ejerza de forma correcta su potestad sancionadora, ya que, al imponerse una sanción por la infracción cometida, como ya se ha mencionado, implica que sus derechos e intereses sean afectados.

En ese sentido, es conveniente desarrollar la figura del proveedor, para lo cual, se acudirá a lo establecido en el Código, el mismo que lo define como: “Personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores”. Asimismo, dicho cuerpo normativo, menciona de manera enunciativa que se consideran como proveedores a los distribuidores o comerciantes, productores o fabricantes, importadores y prestadores⁵¹.

Del concepto desarrollado en el párrafo anterior, se resalta la habitualidad como la conducta para que una persona natural o jurídica pueda calificar como proveedor.

La ley prescribe que el concepto de habitualidad no está ligado a un número predeterminado de transacciones que deben realizarse para configurar el supuesto de la norma, sino que se encuentra referido al supuesto en que pueda presumirse que alguien desarrolla una actividad para continuar en ella⁵². De modo que, para ser considerado proveedor en cuanto a la habitualidad no se debe adoptar como un criterio cuantitativo sino como el ánimo que tiene el proveedor de realizar dicha actividad con la finalidad de mantenerse en el mercado.

⁵¹ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Título Preliminar

Artículo IV.- Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

2. Proveedores: Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:

1. Distribuidores o comerciantes: Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público.
2. Productores o fabricantes: Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.
3. Importadores: Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.
4. Prestadores: Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores.

(...)

⁵² Cfr. Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022. Op. Cit., p. 48.

1.4 Etapas del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor

1.4.1 Procedimiento administrativo sancionador por iniciativa de parte

En el presente acápite se analizará la actividad procedimental que permite el desenvolvimiento del procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, tanto en la vía sumarísima como en la vía ordinaria, en virtud al escrito de denuncia presentado por el supuesto consumidor afectado.

1.4.1.1 Postulación de los procedimientos. La primera etapa en el desarrollo del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor se activa con la interposición de la denuncia, la cual dependiendo de los criterios desarrollados en líneas arriba se presentará ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos o ante la Comisión. Para ello, es importante tener en cuenta la supuesta infracción cometida por el proveedor y por la cual se acude a la vía administrativa ya que la misma permitirá determinar el órgano resolutivo competente.

Para la presentación de las denuncias y solicitudes es necesario que el administrado cumpla con el pago de la tasa administrativa establecida en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Indecopi vigente. Asimismo, se establecen una serie de requisitos⁵³, los cuales deberán ser cumplidos según corresponda cada caso en concreto. Empero, en forma amplia, desarrollaremos cada uno de ellos dependiente del tipo de denuncia a presentar:

i) Denuncias por infracción a las normas de protección al consumidor:

El escrito de denuncia deberá contener los siguientes datos:

a) Identificación del denunciante y de su representante, en caso no comparezca por sí mismo al procedimiento. Asimismo, en este último caso, debe adjuntar los poderes de representación otorgados.

En caso, la denuncia es presentada por una asociación de consumidores en representación de los intereses individuales de uno o más de sus asociados, deberán añadir copia de los documentos que acrediten que los representados son miembros de su asociación o que cuentan con las facultades para representarlos. Dichos requisitos también deberán cumplirse si la denuncia se presenta para defender intereses colectivos y/o difusos de los consumidores.

b) Identificación del proveedor presuntamente infractor.

En caso, las supuestas infracciones involucren a varios proveedores, la denuncia deberá ser dirigida expresamente a cada uno de ellos.

⁵³ Artículo 11° de la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Directiva única que regula los procedimientos de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

- c) Identificación del bien o servicio por el cual se acude a denunciar, así como el valor del mismo.
 - d) Enumerar las infracciones por las cuales se denuncia al proveedor.
 - e) Detallar la medida correctiva solicitada.
 - f) Presentar los medios probatorios documentales para probar lo alegado.
 - g) Firma del denunciante o su representante.
- ii) Denuncias por incumplimiento de medidas correctivas, acuerdo conciliatorio, laudo arbitral o pago de costas y/o costos:

Estas denuncias, de acuerdo a lo señalado anteriormente, deben ser presentadas ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, quien las tramitará en primera instancia, según a lo establecido en la Directiva Única.

Dicha directiva es clara al señalar que, frente a estos supuestos, la denuncia deberá contener lo establecido en el punto a, b y g, detallados en el supuesto anterior. Sin embargo, se añade que, deberá señalarse el número del reclamo ante el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi o el número de expediente, en el cual se ordenó medida correctiva a su favor, se celebró un acuerdo conciliatorio que dio fin al procedimiento o se ordenó cumplir con el pago de costas y/o costos, según corresponda. Asimismo, cuando se configure un incumplimiento de laudo arbitral, debe indicarse el expediente bajo el cual se tramitó el proceso e indicar la Junta Arbitral de Consumo o Centro de Arbitraje que se encargó de su administración. Y, por último, en dicha denuncia debe encontrarse detallado el incumplimiento en el que ha incurrido el proveedor.

- iii) Solicitud de liquidación de costas y costos:

Las presentes solicitudes serán analizadas y tramitadas por el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, en primera instancia, por ser de su competencia, corroborada por la Directiva Única.

Dicha solicitud deberá ser elaborada por el mismo administrado interesado o a través de un representante con facultades debidamente acreditadas.

Por otro lado, en la solicitud es necesario mencionar claramente el número del expediente principal o la resolución final emitida por el órgano resolutivo, donde se dispuso el pago de costas y costos, así como el monto solicitado. En ese sentido, se concluye que, debe existir un mandato expreso por la autoridad resolutiva que ordene al proveedor infractor cumplir con el pago de costas y costos para que, de esta manera, se proceda a solicitar la liquidación de costas y costos por parte del consumidor afectado.

Es necesario que en la solicitud presentada se adjunte los medios probatorios documentales que acrediten los gastos que haya incurrido el consumidor en el procedimiento administrativo principal ya que dichos gastos se están solicitando a título de costas y costos.

Se debe adjuntar el abono de los tributos respectivos, un ejemplo concreto es la constancia del pago de impuesto a la renta que realiza el abogado. Sin embargo, existe la posibilidad que no corresponda realizar dicho abono de tributos, retenciones tributarias o similares, por diversos motivos, los cuales deberán encontrarse señalados y sustentados en la solicitud a presentarse.

Dicho esto, corresponde indicar que, existen algunos supuestos especiales que pueden presentarse en la presentación de la denuncia, para lo cual es necesario acudir a la directiva única que regula los procedimientos de protección al consumidor previstos en el código, es decir, la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Entre los supuestos especiales regulados encontrados los documentos que se deberá adjuntar en caso que el denunciante ostente la condición de microempresario⁵⁴.

1.4.1.2 Calificación de la denuncia. Después de recibido el escrito de denuncia, el órgano resolutorio ante el cual se dirigió el mismo, procederá a verificar si dicho escrito contiene todos los requisitos desarrollados en el numeral anterior.

Por tanto, la Directiva Única regula expresamente que, ante la falta de algún requisito en el escrito de denuncia, el órgano resolutorio mediante la emisión de una resolución, le otorgará al denunciante un plazo determinado para que cumpla con subsanar dicha omisión, bajo apercibimiento de declararla inadmisibile.

En relación a lo mencionado en el párrafo anterior, si el denunciante no subsana con el cumplimiento de los requisitos, el órgano resolutorio mediante resolución procederá a declarar inadmisibile la denuncia interpuesta.

⁵⁴ DIRECTIVA N° 001-2021-COD-INDECOPI. DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 11.- Requisitos de la denuncia

(...)

11.4. En caso de que el denunciante ostente la condición de Microempresa, debe adjuntar a su denuncia:

- a) Copia simple de los documentos que acrediten su existencia y representación, o la identificación del expediente administrativo, trámite o reclamo ante el INDECOPI en el cual fueron presentados. Estos documentos pueden ser sustituidos por la declaración jurada del administrado sobre la existencia de la persona jurídica, la designación de su representante legal y la vigencia del poder, y la identificación de la partida y oficina registral donde conste su inscripción.
- b) Copia simple de la documentación que acredite su condición de microempresa, de acuerdo con los requisitos exigidos por la legislación sobre la materia.

Asimismo, el órgano resolutorio puede declinar la competencia del escrito de denuncia, en tanto, después de realizar el análisis correspondiente, determinar que corresponde ser conocida por otro órgano resolutorio del Indecopi en virtud que carece de competencia.

1.4.1.3 Inicio del procedimiento administrativo. Los procedimientos administrativos, según lo establece la normativa, iniciarán de oficio, ya sea por propia iniciativa de la autoridad o por denuncia de parte; sin embargo, en este último caso, un sector de la doctrina considera que ante una denuncia de parte no implica que el inicio de dicho procedimiento deje de ser de oficio, en tanto es el órgano administrativo que, en virtud a la potestad otorgada, admitirá a trámite la denuncia presentada por el consumidor afectado.

El órgano resolutorio competente, finalizada la calificación de la denuncia y de constatar que la misma cuenta con todos los requisitos desarrollados en el acápite anterior, procederá a emitir la resolución de admisión a trámite, en el cual pone de conocimiento a las partes la admisión a trámite de la denuncia interpuesta por el consumidor.

En dicha resolución se deberá mencionar la descripción de los hechos denunciados y las pretensiones planteadas por el denunciante; las medidas correctivas y las costas y costos, en caso sean solicitadas en la denuncia; la imputación de cargos y la sanción a imponer, en caso se acredite la supuesta infracción; y, de considerarlo necesario, el órgano resolutorio puede efectuar algún requerimiento de información con la finalidad de contar con mayor información para resolver el caso denunciado. Asimismo, existe la facultad de la autoridad de convocar a las partes a una audiencia de conciliación a fin de llegar a un acuerdo conciliatorio, resolver el conflicto y de esta manera poder declarar la conclusión del procedimiento, en caso la autoridad considere conveniente, se puede citar a las partes en dicha resolución. Por último, en la Resolución de admisión a trámite se solicita a la parte denunciada, la presentación de sus descargos.

Cabe resaltar que, en la vía ordinaria, el plazo de presentación de los descargos puede ser prorrogado de oficio o a petición de parte⁵⁵, dicha prórroga de plazo no será aplicable en la vía sumarísima.

A mayor abundamiento, en la práctica, la Secretaría Técnica otorga el plazo de quince días hábiles para la presentación de los descargos en tanto las materias de los conflictos a resolver presentan cierta complejidad y a fin de que el proveedor pueda ejercer correctamente su derecho de defensa, así como que cumpla con los requerimientos efectuados en la resolución que admite a trámite, de ser el caso.

⁵⁵ Artículo 41 del Decreto Legislativo N° 807. Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi.

1.4.1.4 Trámite del procedimiento. El trámite del procedimiento tendrá un plazo máximo de treinta y ciento veinte días hábiles, en vía sumarísima y ordinaria, respectivamente. Dichos plazos empezarán a computarse desde el día hábil siguiente de notificada la resolución de admisión a trámite, es así que, en caso de existir más de un denunciado, la normativa nos señala que el plazo se computará desde la notificación al último de éstos.

Una vez realizada, la notificación a ambas partes del procedimiento, el denunciado deberá presentar sus descargos y, de ser el caso, cumplir con el requerimiento efectuado en el plazo ordenado por la autoridad administrativa. Mediante la presentación de los descargos, el denunciado ejerce su derecho de defensa en cuanto a los cargos imputados en su contra. Ante ello, el órgano resolutorio evaluará el escrito presentado por el denunciado, teniendo en cuenta que, si el denunciado es una persona jurídica, en el escrito de descargos debe encontrarse adjunto los poderes de representación respectivos. Finalmente, si dicho escrito cuenta con los requisitos señalados, el órgano resolutorio efectuará una resolución de trámite, a través de la cual lo agregará al expediente administrativo originado y tendrá al denunciado por apersonado al procedimiento administrativo; sin embargo, en el supuesto que, el denunciado no cumpla con presentar los descargos en el plazo ordenado, el órgano resolutorio podrá declararlo rebelde, quedando a salvo de presentarlos con posterioridad y que el órgano resolutorio, de considerarlo pertinente, proceda a agregarlos y valorarlos en virtud al principio de verdad material.

Por otro lado, la norma señala que “en cualquier estado del procedimiento, e incluso antes de admitirse a trámite la denuncia, el Secretario Técnico podrá citar a las partes a audiencia de conciliación. La audiencia se desarrollará ante el Secretario Técnico o ante la persona que éste designe. Si ambas partes arribaran a un acuerdo respecto de la denuncia, se levantará un acta donde conste el acuerdo respectivo, el mismo que tendrá efectos de transacción extrajudicial”⁵⁶.

Pueden presentarse diversos casos en una audiencia de conciliación. El primero de ellos, es que las partes lleguen a un acuerdo conciliatorio, ante el cual, el personal designado por el Secretario Técnico levantará un acta de acuerdo conciliatorio. Dicha acta será anexada al expediente administrativo, ya que se ha realizado en marco del mismo, y será considerada en la elaboración de la Resolución Final porque, en virtud a dicho acuerdo, el órgano resolutorio procederá a declarar la conclusión anticipada del procedimiento⁵⁷, ya que el conflicto entre las

⁵⁶ Artículo 29° del Decreto Legislativo N° 807. Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi.

⁵⁷ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 107 – A.- Formas de conclusión anticipada del procedimiento de oficio promovido por denuncia de parte.

partes que llevó al consumidor a la presentación de una denuncia, fue resuelto por las mismas. Por otro lado, si las partes asisten a la audiencia de conciliación programada, pero sin ánimo conciliatorio, es decir, no arriban a un acuerdo conciliatorio o no asisten, se dejará constancia del mismo en un acta de no acuerdo conciliatorio, por lo cual el procedimiento continuará con su respectivo trámite dentro del plazo máximo establecido para la emisión de la Resolución Final.

Durante esta etapa, las partes que conforman el procedimiento administrativo en trámite, presentarán los medios probatorios que consideren necesarios a fin de poder acreditar y generar convicción ante la autoridad administrativa, sobre la existencia de una infracción, en caso del denunciante, o la inexistencia de la misma, en caso del denunciado. Todo ello, con la finalidad de obtener un pronunciamiento final que le resulte favorable.

En el procedimiento seguido ante la Comisión, la Secretaría Técnica es la encargada de la tramitación del mismo, por lo cual, evaluará los medios probatorios actuados de oficio y los presentados por las partes.

Finalmente, realizado todo lo desarrollado hasta el momento, es decir, concluida la actuación de los medios probatorios presentados, el quinto numeral del artículo 18° de la Directiva Única señala expresamente que la Secretaría Técnica de la Comisión formulará un informe final de instrucción, en concordancia a lo regulado en el quinto numeral del artículo 255 del TUO de la LAPG, el cual menciona que la autoridad instructora formulará un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Este informe final de instrucción está previsto que corresponde ser notificado a los administrados, con la finalidad de que efectúen sus respectivos descargos.

En cualquier estado e instancia del procedimiento de oficio promovido por denuncia de parte, el órgano resolutorio puede declarar su conclusión anticipada en los siguientes supuestos:

1. Cuando el denunciante formule desistimiento del procedimiento o de la pretensión antes de la notificación de la resolución que agota la vía administrativa.
2. Cuando las partes lleguen a un acuerdo mediante conciliación, mediación, transacción o cualquier otro acuerdo que, de forma indubitable, deje constancia que se ha solucionado la controversia materia de denuncia antes de la notificación de la resolución que pone fin a la misma.

Cualquiera de las partes podrá acreditar ante el órgano resolutorio la solución de la controversia, para que la autoridad declare la conclusión anticipada del procedimiento. El procedimiento continuará respecto de aquellos denunciados o pretensiones no comprendidos en dicha conclusión anticipada.

La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos denunciados considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento entrañase interés general.

1.4.1.5 Conclusión del procedimiento en primera instancia. La Directiva Única, nos señala, de forma clara y expresa, que “el órgano resolutorio concluye el procedimiento, en primera instancia, con la Resolución Final”⁵⁸. Asimismo, nos indica las formas en las que puede llevarse a cabo la conclusión del procedimiento, siendo estas: declarar improcedente la denuncia, declarar la conclusión anticipada del procedimiento o emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia que es materia de denuncia o instrucción.

De acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, cabe precisar que, en cualquier estado del procedimiento se podrá declarar la conclusión anticipada del mismo, el cual debe ser promovido por una denuncia de parte. Ante ello, el artículo 107-A del Código nos indica que dicha conclusión anticipada se efectuará en los siguientes supuestos: cuando el denunciante formule desistimiento del procedimiento o de la pretensión antes de la notificación de la resolución que agota la vía administrativa; o, cuando las partes lleguen a un acuerdo mediante conciliación, mediación, transacción o cualquier otro acuerdo que, de forma indubitable, deje constancia que se ha solucionado la controversia materia de denuncia antes de la notificación de la resolución que pone fin a la misma⁵⁹.

La presentación de un acuerdo conciliatorio implica que, las partes al haber solucionado la controversia que dio origen al desarrollo del procedimiento administrativo, el órgano resolutorio, al no existir cuestionamiento de fondo, deba emitir la respectiva Resolución Final mediante la cual ordenará el archivo de dicho procedimiento. Sin embargo, la Comisión, a pesar de existir un acuerdo conciliatorio, puede continuar de oficio el procedimiento administrativo sancionador en tanto considera que podría estarse afectando intereses de terceros. Por tal motivo, GUZMÁN NAPURÍ⁶⁰ cuestiona dicha potestad indicando que, el riesgo es generar un desincentivo al proveedor, ante el hecho de acudir a una audiencia de conciliación y arribar a un acuerdo conciliatorio con el denunciante, debido a que existe la posibilidad de que sea igualmente sancionado por la Comisión, en caso la autoridad considere continuar de oficio dicho procedimiento.

Por otro lado, frente al supuesto de la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del conflicto materia de análisis, el Decreto Legislativo N° 807, en su artículo 34 establece lo siguiente:

⁵⁸ Numeral 28.1 de la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Directiva única que regula los procedimientos de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁵⁹ Artículo 107°-A de la Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁶⁰ Cfr. Procedimiento administrativo sancionador... Op. Cit., p. 347.

Vencido el plazo para presentar el descargo o actuadas las pruebas que fueren necesarias, el Secretario Técnico pondrá en conocimiento de la Comisión todo lo actuado. Si de la revisión de la información presentada, la Comisión considera necesario contar con mayores elementos de juicio, le indicará al Secretario Técnico que notifique a las partes a fin de que éstas absuelvan las observaciones que se establezcan en el plazo que aquélla determine, o que actúe las pruebas de oficio que considere necesarias. Las partes deberán absolver las observaciones por escrito, acompañando los medios probatorios que consideren convenientes.

De ello se deduce la dualidad que existe en tanto a la fase instructora que realiza la Secretaría Técnica, la misma que se encargará de la tramitación del procedimiento y de considerar que el expediente ya puede ser resuelto, analizará el caso, evaluará los criterios a aplicarse y elaborará la propuesta de la Resolución Final a fin de que la misma sea expuesta ante la Comisión, quienes al ser el órgano sancionador, analizarán lo ofrecido por la Secretaría Técnica y, en ejercicio de sus competencias, emitirán el pronunciamiento final.

Sin embargo, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, la Comisión puede realizar actividad instructora cuando considere que no existen los elementos de juicio suficientes para poder emitir una decisión final.

El órgano resolutorio al emitir la Resolución Final con un pronunciamiento sobre la supuesta infracción materia de denuncia, puede disponer el archivo del procedimiento administrativo, en caso no se verifique responsabilidad administrativa por el proveedor, o declarar fundada la denuncia interpuesta, por ello, ordenará la sanción que le corresponda al proveedor, la cual puede consistir desde una amonestación hasta una multa de cuatrocientos cincuenta Unidades Impositivas Tributarias, dependiendo su calificación⁶¹, teniendo en cuenta

⁶¹ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 110.- Sanciones administrativas.

El órgano resolutorio puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:

- a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
- b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
- c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

En el caso de las microempresas, la multa no puede superar el diez por ciento (10%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de primera instancia, siempre que se haya acreditado dichos ingresos, no se encuentre en una situación de reincidencia y el caso no verse sobre la vida, salud o integridad de los consumidores. Para el caso de las pequeñas empresas, la multa no puede superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, conforme a los requisitos señalados anteriormente. La cuantía de las multas por las infracciones previstas en el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, se rige por lo establecido en dicha norma, salvo disposición distinta del presente Código.

ciertos criterios de graduación de las sanciones administrativas establecido en la norma⁶²; la autoridad considerando lo acordado por las partes durante la relación de consumo puede ordenar

En caso que el proveedor incumpla un acuerdo conciliatorio o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, o un laudo arbitral, el órgano resolutorio puede sancionar con una multa entre una (1) Unidad Impositiva Tributaria y doscientos (200) Unidades Impositivas Tributarias. Para la graduación se observan los criterios establecidos en el presente Código y supletoriamente, los criterios que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o la norma que la sustituya o complementa.

Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el órgano resolutorio y de la responsabilidad civil o penal que correspondan.

⁶² LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.

Al graduar la sanción, el órgano resolutorio puede tener en consideración los siguientes criterios:

1. El beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción.
2. La probabilidad de detección de la infracción.
3. El daño resultante de la infracción.
4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado.
5. La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores.
6. Otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar.
7. Se consideran circunstancias agravantes especiales, las siguientes:
8. La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso.
9. La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental.
10. Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad del consumidor.
11. Cuando el proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias.
12. Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso de los consumidores.
13. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

1. La presentación por el proveedor de una propuesta conciliatoria dentro del procedimiento administrativo que coincida con la medida correctiva ordenada por el órgano resolutorio.
2. Cuando el proveedor acredite haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de la misma y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma.
3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas."
4. Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en el presente Código, para lo cual se toma en cuenta lo siguiente:
 - a. El involucramiento y respaldo de parte de los principales directivos de la empresa a dicho programa.
 - b. Que el programa cuenta con una política y procedimientos destinados al cumplimiento de las estipulaciones contenidas en el Código.
 - c. Que existen mecanismos internos para el entrenamiento y educación de su personal en el cumplimiento del Código.
 - d. Que el programa cuenta con mecanismos para su monitoreo, auditoría y para el reporte de eventuales incumplimientos.
 - e. Que cuenta con mecanismos para disciplinar internamente los eventuales incumplimientos al Código.
 - f. Que los eventuales incumplimientos son aislados y no obedecen a una conducta reiterada.

medidas correctivas en dicha resolución, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por la infracción al Código. Asimismo, según proceda, puede condenar al proveedor al pago de costas y costos del procedimiento. Por último, ordena añadir al proveedor en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Dicha resolución final será notificada a las partes para que tomen conocimiento de lo resuelto por la autoridad administrativa, otorgándoseles un plazo de quince días hábiles para la interposición del recurso de apelación contra la referida resolución, según las partes consideren necesario, la misma que pone fin a la presente instancia.

Frente a la interposición de dicho recurso, el órgano resolutorio de primera instancia evaluará si se concede o no el mismo, teniendo en cuenta el plazo establecido para presentarlo. Después de ello, se procederá a emitir una resolución concediendo o denegando el recurso de apelación interpuesto, la misma que será notificada a las partes. Es así que, de concederse dicho recurso, se remitirá el expediente administrativo al órgano resolutorio de segunda instancia, según corresponda, es decir, en caso la primera instancia se tramitó ante el órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos, la segunda instancia será tramitada ante la Comisión; y, si este último órgano resolutorio fue la primera instancia, la segunda instancia será tramitada ante la Sala Especializada de Protección al Consumidor.

Finalmente, durante el procedimiento administrativo, se pueden presentar otras formas anormales de conclusión del mismo, dentro de ellas, encontramos al allanamiento, dicha figura jurídica proveniente del proceso civil y materia de análisis en el presente trabajo, por lo cual, será desarrollado a detalle en líneas posteriores.

1.4.2 Procedimiento administrativo sancionador por iniciativa de la autoridad

El presente procedimiento administrativo es exclusivamente iniciado por la Comisión competente en virtud a su ejercicio de la función de supervisión conferida, la misma que puede realizar de forma directa o mediante delegación.

En cuanto a la delegación señalada en el párrafo anterior, la Secretaría Técnica de la Comisión puede encargar a favor de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la facultad para realizar las investigaciones correspondientes con el objetivo de determinar el inicio del procedimiento o realizar las diligencias respectivas dentro del mismo. De este modo, al término de su investigación, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización efectuará un informe con la

5. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas dependiendo de cada caso particular.

finalidad que la Secretaría Técnica de la Comisión competente pueda realizar su debida actuación⁶³.

La normativa nos señala expresamente que, el presente tipo de procedimiento se tramitará bajo las reglas del procedimiento ordinario, en cuanto éstas sean compatibles con la propia naturaleza del procedimiento por iniciativa de la autoridad.

En ese sentido, corresponde señalar que, el presente procedimiento administrativo tendrá ciento veinte días hábiles como plazo máximo de duración por instancia; y, se dará inicio con la notificación de imputación de cargos al supuesto proveedor infractor.

Por otro lado, el denunciado podrá presentar sus descargos en un plazo mínimo de cinco días hábiles; sin embargo, según lo regulado, una de las variantes al procedimiento ordinario radica en cuanto a la solicitud de prórroga del plazo otorgado para la presentación de dichos descargos ya que, si se realiza con posterioridad al vencimiento del plazo otorgado para cumplir con los mismos, esta solicitud será denegada por la autoridad administrativa. Sin perjuicio a ello, al igual que en el procedimiento ordinario, la autoridad administrativa se encuentra facultada de realizar los requerimientos de información y actuaciones probatorias que considere necesarias a fin de emitir un pronunciamiento respecto al fondo de la controversia.

Otra peculiaridad del presente procedimiento por iniciativa de la autoridad, de acuerdo a la Directiva Única, radica que, si el denunciado reconoce de forma expresa y por escrito el hecho infractor, de declararse fundada la denuncia, la multa a imponerse podrá ser disminuida teniendo como límite que el monto no sea menor a la mitad del valor establecido.

Finalmente, al igual que el procedimiento ordinario, la Secretaría Técnica de la Comisión competente elaborará el informe final de instrucción respectivo, el mismo que será notificado al denunciado para que en un plazo máximo de cinco días, formule sus descargos respecto a ello.

1.4.3 Procedimiento administrativo sancionador tramitado en segunda instancia

Según la primera instancia en la que se tramitó el procedimiento en materia de protección al consumidor, en caso se interponga recurso de apelación contra la resolución final que finaliza dicha instancia. El expediente administrativo se derivará al órgano respectivo.

En virtud a lo señalado en el párrafo anterior, caso del procedimiento iniciado ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, el expediente será remitido a la Comisión para que emita un pronunciamiento en segunda instancia en el plazo de treinta días hábiles, el cual agota la vía administrativa.

⁶³ Artículo 20° de la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Directiva única que regula los procedimientos de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Asimismo, si el procedimiento es iniciado ante la Comisión, el expediente será remitido a la Sala Especializada en Protección al Consumidor, ya que en virtud a su competencia funcional⁶⁴, se encargará de la emisión de la resolución final que resuelve la segunda instancia y agota la vía administrativa, en el plazo de ciento veinte días hábiles⁶⁵.

Independientemente del órgano administrativo que le corresponda tramitar el procedimiento por la interposición del recurso de apelación, la actividad que realiza la autoridad de la segunda instancia se puede resumir en lo siguiente:

1. La autoridad competente recibirá el expediente administrativo en virtud del recurso de apelación presentado, por lo cual procederá a trasladar el escrito de apelación a la parte no apelante mediante una resolución de trámite para que ésta lo conteste, dentro de los cinco días hábiles siguientes de notificado⁶⁶, a fin de preservar su derecho de defensa. Asimismo, se pondrá en conocimiento de las partes, la recepción del expediente.
2. La autoridad administrativa procederá a verificar los escritos presentados por las partes, las resoluciones que tramitan dichos escritos y sus respectivas cédulas de notificación con la finalidad de emitir el pronunciamiento correspondiente.
3. Emisión de la resolución final respectiva, la cual dará fin a la segunda instancia y por lo cual agotará la vía administrativa. La misma que deberá ser notificada a las partes.
4. Se procede a la devolución del expediente, al órgano que tramitó el procedimiento en primera instancia.

Es así que, el órgano resolutivo competente para analizar el expediente administrativo en segunda instancia, según corresponda y de acuerdo a su criterio, procederá a confirmar, revocar o declarar la nulidad de lo resuelto en primera instancia.

Finalizado el procedimiento en segunda instancia, tanto en la Comisión como en la Sala Especializada de Protección al Consumidor, se da por agotada la vía administrativa. Sin

⁶⁴ DECRETO SUPREMO N° 009-2009-PCM. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI.

Artículo 27.- Competencia funcional de Salas del Tribunal

Las Salas que integran el Tribunal del INDECOPI conocerán de las causas que se le presenten, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Apelación de las resoluciones expedidas por las Comisiones, Direcciones o Secretarías Técnicas del INDECOPI; con excepción de aquellos casos en que las Comisiones constituyen segunda y última instancia administrativa;
- b) Quejas por defectos de tramitación promovidas contra funcionarios a cargo de las Comisiones o Direcciones;
- c) Contendias de competencia que se susciten entre los Órganos Resolutivos de jerarquía inferior;
- d) Recusaciones en los supuestos previstos en las normas sobre la materia; y,
- e) Solicitudes de enmienda, ampliación y aclaración de las resoluciones que emitan.

⁶⁵ Establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos. Comisión de Protección al Consumidor.

⁶⁶ Artículo 31° del Decreto Supremo N° 009-2009-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi.

embargo, estas resoluciones finales pueden ser impugnadas en vía judicial, la vía contenciosa administrativa⁶⁷.



⁶⁷ DECRETO SUPREMO N° 009-2009-PCM. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI.

Artículo 34.- Agotamiento de la vía administrativa

Las resoluciones que expide el Tribunal y las Comisiones de la Propiedad Intelectual en los procedimientos en los que constituyen segunda y última instancia, agotan la vía administrativa y pueden ser impugnadas en la vía judicial, conforme a las normas que regulan el proceso contencioso administrativo. En los procedimientos sumarísimos, la vía administrativa se agota con la resolución de segunda instancia que concluya el procedimiento.

Capítulo 2

El allanamiento como forma de conclusión anticipada del proceso

El allanamiento es una figura jurídica propia del Derecho Procesal Civil, mediante la cual se acepta la pretensión formulada por la parte procesal contraria; y, en virtud a ello, resalta su finalidad para lo cual es invocado, la misma que consiste en la conclusión anticipada del proceso civil entablado. Sin embargo, debe cumplir ciertos requisitos a fin de evitar que incurra en improcedencia y es necesario que el órgano jurisdiccional emita sentencia para que pueda ser eficaz, según lo establecido en el Código Procesal Civil, en tanto, dicho cuerpo normativo ha establecido los parámetros necesarios para que el mismo pueda ser aplicado en atención a la naturaleza del proceso civil y, teniendo en cuenta que, frente a un incumplimiento del mismo, es factible acudir a una etapa de ejecución.

Es así que, en el presente capítulo, se acudirá a lo desarrollado por la normativa, la doctrina y jurisprudencia con el objetivo de obtener conceptos sólidos, su naturaleza jurídica, sus rasgos diferenciadores y su aplicación en el proceso civil.

2.1 Definición

El objetivo principal del presente acápite es definir al allanamiento, en base a lo desarrollado por el legislador al incluirla en determinado cuerpo normativo y acudiendo a la doctrina; sin embargo, previo a ello, es necesario contextualizar el ámbito en el que se ejerce dicha figura procesal.

Inicialmente, dicha figura se encuentra regulada desde el artículo 330° al artículo 333° del Código Procesal Civil, es decir, es una figura jurídica natural del proceso civil; sin embargo, posteriormente, fue adoptada por procesos o procedimientos de distinta naturaleza a la anteriormente mencionada. Por ello, en un primer momento, acudiremos a lo establecido y desarrollado por diversos autores y legisladores de su materia de origen (proceso civil).

En ese sentido, es necesario traer a colación al derecho de acción, el cual, como la doctrina lo define, es el derecho que presenta todo justiciable para acudir al Estado y, de esta manera, activar la función jurisdiccional conferida. Incluso, RIOJA afirma que “La acción es el derecho a la jurisdicción. (...) Al ejercitarse la acción, la jurisdicción constituye un deber del Estado de solucionar los conflictos de intereses o incertidumbres jurídicas”⁶⁸.

Además, COUTURE indicaba que: “la acción desde el punto de vista procesal tiene tres acepciones distintas, 1) como sinónimo de derecho referido al derecho efectivo que en el proceso deba de tutelarse, 2) como sinónimo de pretensión referida al derecho respecto del cual

⁶⁸ RIOJA BERMUDEZ, Alexander. El nuevo proceso civil peruano. Arequipa: Editorial Adrus, S.R.L., 2011. p. 76.

se promueve la demanda y 3) como sinónimo de provocar la actividad de la jurisdicción, es decir el poder acudir a los órganos jurisdiccionales”⁶⁹.

Esto es que, una persona cuenta con la facultad para recurrir al órgano jurisdiccional e invocar un derecho que indica presentar, el mismo que considera quebrantado, ante ello, se desplegarán diversos actos procesales con el objetivo de buscar el reconocimiento o su declaración por dicho órgano. Pudiendo concluir que, el derecho de acción se materializa en la demanda, la misma que contiene una pretensión.

Aunque, el derecho de acción es diferente a la pretensión, siendo esta primera dirigida al Estado a fin de es instaurar un proceso judicial; y, la segunda está dirigida a hacerse valer contra el demandado⁷⁰.

En cuanto a la pretensión, la misma que se encuentra dentro de la demanda, y consiste en la exigencia concreta dirigida a otra persona o sujeto de derecho, recalcando que dicha pretensión debe tener relevancia jurídica; en resumen, es la exigencia para la satisfacción de un interés jurídico. Pues bien, se acudirá al órgano jurisdiccional para la satisfacción de dicha pretensión como alternativa ante la falta de satisfacción por la parte exigida.

En cuanto, a la composición de la pretensión:

La pretensión procesal está integrada por elementos subjetivos y objetivos⁷¹:

Dentro de los elementos subjetivos encontramos:

- a) **Sujeto activo:** Es el sujeto de derecho que interpone la pretensión ante el órgano jurisdiccional (pretensor o demandante).
- b) **Sujeto pasivo:** Es el sujeto de derecho en contra de quien se formula la pretensión, pues es el encargado de cumplir con la pretensión del demandante, pero también está en la posibilidad de resistirse al cumplimiento (pretendido o demandado).

Y dentro de los elementos objetivos se encuentran:

- a) **Petitum:** Es el núcleo de la pretensión u objeto de la pretensión, es decir, aquello que el pretensor requiere en el campo de la realidad del pretendido, a través del órgano jurisdiccional.
- b) **Causa petendi:** Es el conjunto de afirmaciones de hechos jurídicamente relevantes en el que se funde la petición y la fundamentación jurídica que respalda.

⁶⁹ COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del derecho procesal civil. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1985. Citado por RIOJA BERMUDEZ, Alexander. El nuevo proceso civil peruano. Arequipa: Editorial Adrus, S.R.L., 2011. Primera Edición. p. 77.

⁷⁰ Cfr. Diccionario procesal civil. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. p. 15.

⁷¹ Ibid. p. 275.

De igual manera, RIOJA BERMUDEZ⁷² menciona que la pretensión en sentido amplio, constituye el acto jurídico efectuado por un sujeto consistente en exigir algo a otro sujeto, dicha exigencia debe presentar relevancia jurídica. Asimismo, precisa que, existe el supuesto que esta petición se verifique antes de manera extrajudicial o exigirla a través del órgano jurisdiccional, los cuales son denominados como pretensión material y pretensión procesal, respectivamente.

Aunado a ello, MONROY GÁLVEZ⁷³ analiza que, el derecho de acción es un impulso para exigir tutela jurisdicción al estado, la cual se realiza por la exigencia material y concreta que tenemos frente a otra persona, quien se resiste a cumplirla. Entonces, la disposición de exigencia realizada a otra persona se titula pretensión material, la cual se convertirá en pretensión procesal cuando se acude al órgano jurisdiccional para que intervenga en dicha exigencia efectuada a otra persona, es decir, se emplea el derecho de acción.

En efecto, a lo largo del presente trabajo de investigación, haremos referencia a la pretensión procesal, la cual se materializa al acudir a un órgano jurisdiccional mediante la interposición de la demanda ejerciendo el derecho de acción, previo agotamiento de los medios para lograr la satisfacción de la pretensión material exigida, contribuyendo al inicio de un proceso con la finalidad de buscar una resolución a la controversia que conllevó la resistencia por una de las partes ante el interés de exigir un derecho por otra persona, originando el despliegue de actos procesales por las partes.

Se considera a los actos procesales como la acción voluntaria desarrollada en un proceso judicial ya sea para instaurarlo, someterse al mismo o disolver la relación jurídico procesal que se conforma. Existiendo actos procesales realizados por las partes que intervienen en el proceso judicial, por el órgano jurisdiccional o por terceros, según sea el caso, ante el llamado del juez o a solicitud de las partes, colaborando en el proceso.

En ese sentido, teniendo en cuenta lo desarrollado en los párrafos precedentes para un mejor entender, corresponde desarrollar la figura jurídica del allanamiento, el cual es el eje del presente trabajo de investigación. La Real Academia Española, desde un punto de vista referido a la ciencia del derecho, define al allanamiento como el acto de conformarse con una demanda o decisión.

⁷² Cfr. Op. Cit., p. 95.

⁷³ Cfr. MONROY GÁLVEZ, Juan. La Formación del Proceso Civil Peruano (escritos reunidos). Lima. Librería Communitas E.I.R.L., 2010. pp. 234-235.

Así, autores españoles como PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS señala que el allanamiento “es una declaración de voluntad del demandado por la que muestra su conformidad con el suplico de la demanda, lo que determina una sentencia de acuerdo con aquel suplico”⁷⁴.

En cuanto a la doctrina peruana, encontramos la definición otorgada por HINOSTROZA MINGUEZ⁷⁵, indicando que es una renuncia al derecho de contradicción, siendo éste un rasgo peculiar que le otorga la calidad de acto procesal de disposición y de carácter unilateral ya que para alcanzar la perfección no se necesita el consentimiento de la parte contraria en el proceso.

De esta manera, se resalta que es un acto que exclusivamente podrá ser realizado en el interior de un proceso instaurado y al renunciarse al derecho de contradicción mediante dicho acto voluntario se configura la subordinación a la pretensión, por lo que, estos rasgos particulares, nos permiten concluir que es un acto típicamente procesal.

Para PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ⁷⁶, el demandado manifiesta su conformidad con la petición contenida en el escrito de demanda. Asimismo, agrega que, mediante dicha figura procesal, el demandado reconoce la existencia del derecho pretendido.

A mayor argumento, el allanamiento es la posición pasiva adoptada por el demandado, traducida en la renuncia a la defensa de un proceso; aceptando la veracidad de las pretensiones planteadas por el demandante, sin que esto suponga concordar con los fundamentos de hecho y de derecho que este presenta⁷⁷.

Hay que mencionar que diversos autores definen al allanamiento como un acto procesal del demandado a través del cual manifiesta su voluntad expresa de conformidad con la pretensión establecida en la demanda, renunciando a su derecho de contradicción y reconociendo el derecho pretendido originando la expedición inmediata de la sentencia a fin de concluir el proceso entablado, salvo excepciones que se desarrollarán en líneas posteriores.

Dicho esto, en el desarrollo doctrinario de la presente figura jurídica de origen en el proceso civil, se han entablado diversas teorías en relación a su naturaleza jurídica, considerando las más significativas las siguientes:

⁷⁴ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, Carlos. El arbitraje. La conciliación. Los modos anormales de terminación del proceso (El desistimiento. La renuncia. El allanamiento. La transacción. La caducidad). Granada: Comares, 1991. pp. 127-128.

⁷⁵ Cfr. HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Formas especiales de conclusión del proceso. Lima: Gaceta Jurídica Editores S.R.Ltda., 1998. p. 109.

⁷⁶ Cfr. PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, Leonardo. Derecho Procesal Civil. Volumen 1. Madrid: Editorial Técno, 1980. pp. 220-221.

⁷⁷ Cfr. Diccionario procesal civil. Op. Cit., pp. 24-25.

a) Tesis de la autocomposición de la *litis*

Los defensores de la presente tesis manifiestan que el allanamiento es una especie de autocomposición unilateral, mediante el cual se alcanza el mismo objetivo que persigue la jurisdicción. Entendiendo que, si bien la función jurisdiccional busca la resolución del conflicto, mediante el allanamiento se logrará la resolución del conflicto, en tanto se elimina el mismo ya que el demandado reconoce el derecho que es fundamento de la pretensión, siendo una forma abreviada.

Sin embargo, no consideran necesaria la sentencia que debe ser emitida por el juez ya que para los seguidores de la presente teoría estiman que, por el propio allanamiento, siendo éste un acto volitivo, se otorga la solución al conflicto de intereses que originó el proceso. En pocas palabras, consideran que con el ejercicio del allanamiento se solucionó el conflicto por lo que es innecesaria la emisión de una sentencia.

En ese sentido, la concepción del allanamiento como un acto de autocomposición de la *litis* y como un equivalente jurisdiccional niega el papel que cumple la sentencia, en referencia al carácter imperativo que ello conlleva. Adicionando que, no explica cómo los efectos del allanamiento pueden llegar a exigirse ante la falta de un fallo definitivo⁷⁸.

Considerando lo expuesto, no es posible adoptar la presente tesis en tanto es necesaria la expedición de una sentencia definitiva para que el demandante pueda exigir los efectos de dicho allanamiento. Aunado a ello que, si bien se elimina el conflicto entablado en el proceso, este no concluye en definitiva el mismo, necesitándose del acto de declaración, es decir, la sentencia ya que, como desarrollaremos más adelante, el juez tiene la potestad de analizar la procedencia de dicha figura procesal y otros aspectos, teniendo en cuenta que el ejercicio del allanamiento no es vinculante para la autoridad jurisdiccional.

b) Tesis del negocio jurídico procesal

La presente teoría encuentra su fundamento en que los actos voluntarios ejercidos conllevan consecuencias jurídicas, según disposición legal. Es así que, el derecho positivo, acepta declaraciones de voluntad como idóneas para crear modificar o extinguir derechos procesales⁷⁹.

Asimismo, igualan la figura del allanamiento a la del desistimiento, pese a que ambas son realizadas por diferentes partes en el proceso y presentan distintos efectos jurídicos, lo que no resulta conforme ya que, en el Código Procesal Civil, el legislador le otorga al allanamiento mayor similitud con el reconocimiento por lo que dicho sustento es contrario a la voluntad del

⁷⁸ Cfr. HINOSTROZA MINGUEZ. Op. Cit., p. 114.

⁷⁹ Cfr. Ibid. p. 115.

legislador. Aunado a ello, le asignan al allanamiento caracteres correspondientes al reconocimiento de obligaciones.

Por otro lado, en la presente tesis no se prescinde de la sentencia definitiva para que el allanamiento surta efectos. Es decir, el allanamiento obtiene mayor importancia imperativa mediante la sentencia.

c) Tesis del acto jurídico procesal:

Identifican al allanamiento como un acto que únicamente puede ser ejercido en el interior del proceso produciendo efectos en el mismo; ello, le brinda el rasgo de acto jurídico procesal que, para los seguidores de esta tesis, es una clase del género: acto jurídico.

Es así que, “el sujeto que se allana a la pretensión realiza un acto jurídico procesal dispositivo por cuanto renuncia a su derecho de contradicción admitiendo aquélla. Es por ello que dicha conducta no puede ser ajena al proceso, pudiendo manifestarse solamente dentro de éste”⁸⁰.

Asimismo, FORNACIARI manifiesta que el allanamiento ... es el acto jurídico procesal de disposición por el cual una de las partes abdica a su oposición frente a la otra, aceptando el dictado anticipado de una resolución que acoja lo pretendido o argumentado por ésta (si no es contrario a la ley), eliminando total o parcialmente el estado de controversia (según el allanamiento se refiera a la totalidad de las pretensiones o a algunas de ellas).⁸¹

Por ello, la doctrina considera que con la figura jurídica del allanamiento se afecta la relación procesal en cuanto al término de la controversia, originando la expedición acelerada de un fallo definitivo.

Es así que, en esta teoría se recalca que es un acto jurídico procesal porque se brinda conformidad a las pretensiones del demandante, todo ello, en la dinámica de un proceso.

Aunado a lo desarrollado en la presente teoría, “dentro de la naturaleza del acto procesal ha de clasificarse como un acto de causación, porque no persigue lograr el convencimiento del juez para que dicte sentencia favorable al actor, sino prescindiendo de tal convencimiento, vincularle positivamente a que dicte tal sentencia”⁸².

Aquí se concuerda con lo desarrollado en la tesis del acto jurídico procesal, en tanto expone la figura del allanamiento basándose en su correcta aplicación, sin equipararlo a otra

⁸⁰ Ibid. p. 116.

⁸¹ FORNACIARI, Mario Alberto. *Modos Anormales de Terminación del Proceso* (Tomo I). Buenos Aires: Depalma, 1987. p. 111.

⁸² SILVOSA TALLÓN, José Manuel. El allanamiento en la ley de enjuiciamiento civil. En: *Revista Internauta de Práctica Jurídica*. nro. 22, 2008. p. 34.

figura jurídica procesal ni desmerecer la sentencia. En resumen, dicha tesis lo conceptualiza correctamente, acoge cada una de sus peculiaridades y reconoce su naturaleza de acuerdo con las definiciones expuestas.

Todo lo expuesto confirma que, el allanamiento es un acto volitivo ya que está conformada por una declaración de voluntad, reflejando la conformidad del demandado con las pretensiones planteadas por el demandante en el interior de un proceso y provoca la eliminación del conflicto por el cual se dio inicio a dicho proceso. Por ello, el juez analizará la interposición de la figura antes mencionada a fin de evaluar si cumple con los requisitos para su procedencia, ya que el mero ejercicio de la figura jurídica no implica una vinculación al juez, analizándose principalmente que esta abdicación sea realizada de manera unilateral y sin condición alguna. Pues, al existir una renuncia por parte del demandado a ejercer su defensa en el proceso y una conformidad o sometimiento a las pretensiones interpuestas en su contra, permite que el juez emita sentencia estimatoria de forma rápida ya que el allanamiento surtirá efectos con la expedición de la misma.

2.2 Características

El allanamiento, al ser una figura jurídica particular y procedente del Derecho Procesal Civil, presenta determinados rasgos característicos otorgados por el legislador y obtenidos en la aplicación del mismo dentro de un proceso civil. Aunado a ello, acudiendo a los conceptos desarrollados líneas arriba, los mismos coinciden en ciertos rasgos particulares, lo que permite señalarlos como características propias del allanamiento. Por ello, se concluye que son las siguientes:

a) Es una forma especial de conclusión del proceso

La presente característica se desprende de lo expresamente señalado por el legislador, al consignar la figura jurídica del allanamiento en el Título XI del Código Procesal Civil, denominado “Formas especiales de conclusión del proceso”, incluyendo otras figuras jurídicas.

Sin embargo, esta característica genera discrepancia en la doctrina jurídica, en tanto, por una parte, consideran que realmente no es una forma especial de conclusión del proceso como lo indica el Código Procesal Civil porque la invocación de esta figura dentro del proceso, no conlleva a su conclusión de forma inmediata, es decir, lo que lo concluye en sí, es la emisión de un fallo; y, esta crítica presenta mayor sustento para ellos, al indicar que el mismo cuerpo normativo antes indicado, lo establece expresamente en su artículo 333⁸³. En vista de ello,

⁸³ CÓDIGO PROCESAL CIVIL PERUANO.
Capítulo II. Allanamiento y Reconocimiento
(...)

determinan que no se incurre en un carácter extintivo especial, anormal u optativo a la sentencia, pues para que el allanamiento surta efectos es indispensable la emisión de un fallo.

Por el contrario, HINOSTROZA MINGUEZ menciona que:

La inclusión por el legislador del allanamiento como forma especial de conclusión del proceso obedece más bien al hecho de que al producirse elimina la controversia (si se refiere a todas las pretensiones ventiladas en juicio) y trae como consecuencia la expedición inmediata y sin más trámite de la sentencia, lo cual, pese a no ser suficiente para configurar el allanamiento como una forma especial de conclusión del proceso, explica su inclusión como tal en el Título respectivo (Título XI de la Sección Tercera del Código Procesal Civil), más que por razones de fondo, por cuestiones de técnica legislativa⁸⁴.

De la misma manera, RIOJA BERMUDEZ⁸⁵ resalta que, con la invocación de la figura del allanamiento total en el proceso, a pesar que no exime al magistrado de dictar sentencia, acelera la etapa decisoria pues al desaparecer la controversia entre las partes, impide el desarrollo normal del proceso. Dicho esto, hay que destacar que, ya no se mantienen dos peticiones contradictorias de las partes que se funden en una sola, por tal, en definitiva, ya no hay un enfrentamiento propiamente dicho y los medios procesales puestos a disposición del demandando se tornan innecesarios⁸⁶.

En síntesis, si bien es necesaria la emisión de una sentencia para que se pueda establecer el allanamiento como tal y surta efectos, lo que puede suponer que dicho proceso concluye de manera convencional y típica; no es menos cierto que, existe una prontitud en la emisión del pronunciamiento del órgano jurisdiccional en tanto la lucha de intereses habría culminado con el acto de disposición del denunciado y únicamente correspondería evaluar la procedencia del mismo mas no lo actuado en el proceso, en particular a los medios probatorios de defensa de cada una de las partes. Lo que configura una forma especial de conclusión del proceso en cuanto al desenvolvimiento del mismo, radicando aquí la anormalidad que lo sumerge en la presente característica desarrollada.

b) Acto unilateral, voluntario y expreso

Efecto del allanamiento.-

Artículo 333.- Declarado el allanamiento, el Juez debe expedir sentencia inmediata, salvo que éste no se refiera a todas las pretensiones demandadas

⁸⁴ HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II). Lima: Instituto Pacífico S.A.C., 2016. p. 39.

⁸⁵ Cfr. Op. Cit., p. 659.

⁸⁶ Cfr. INFANTES, Jerónimo. Reconstrucción de la Teoría del Allanamiento en el Derecho Procesal Civil Español. En: Revista de Derecho Procesal, Publicación Iberoamericana y Filipina, Madrid, Segunda Época, 1958, N° 2. pp. 265-309.

Es posible que, las tres características mencionadas en el presente acápite se relacionen entre sí cuando el allanamiento sea invocado en el proceso; por ello, para un mejor entender, es necesario analizarlas conjuntamente.

En primer lugar, para desarrollar la unilateralidad debemos recurrir al Código Procesal Civil Peruano, el cual norma al allanamiento como figura jurídica procesal que será ejercida, en principio, por el demandado inmerso en un conflicto procesal; sin embargo, también puede ser ejercida por el demandante frente a una reconvención. Así, aunque la normativa no señale de manera expresa, nos permite inferir que el allanamiento es accionado sin condicionarse a la aceptación de la otra parte en el proceso, es decir, que al ser invocado por la parte procesal no es necesaria la aceptación de la parte contraria para ser efectuado como sucede con otras figuras jurídicas procesales; únicamente se subordina a la evaluación del juez en lo referido a que no incurra en determinado supuesto que configure su improcedencia, incluso el cuerpo normativo, recalca en su artículo 333° que se expedirá sentencia inmediata.

Tal como señala RIOJA BERMUDEZ al afirmar que el allanamiento “constituye el acto jurídico procesal unilateral por el cual el demandado se somete a la pretensión planteada por su demandante renunciando a toda posibilidad de defensa u oposición, en resumen, constituye una manifestación a la petición del sujeto activo del proceso”⁸⁷. Por ello, recalca que, al ser un acto unilateral de disposición basta con la declaración de voluntad de quien lo realiza, sin ser requerido el consentimiento de la contraparte para perfeccionarse⁸⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos permite desarrollar lo referente a ser un acto voluntario ya que es la decisión optada por la parte procesal para no oponerse a las pretensiones planteadas en su contra mediante el ejercicio de la acción o reconvención, según sea el caso. De esta manera, la renuncia al derecho de contradicción reviste al allanamiento de la calidad de acto procesal de disposición⁸⁹, es decir, ante la elección de no defenderse e invocar el allanamiento en el proceso se configura la voluntad como una de sus características importantes.

Por ejemplo, algunos autores aluden que la parte procesal no necesariamente se allana convencido que debe cumplir con las obligaciones pretendidas en el proceso empero lo efectúa por cuestiones prácticas. Entonces, decide allanarse en virtud a su voluntad, la cual persigue la eliminación de los obstáculos que dieron origen o motivaron el inicio del proceso, procediéndose con la expedición de la sentencia y, de esta manera, la conclusión del mismo.

⁸⁷ Op.Cit., p. 648.

⁸⁸ Cfr. Ibid. p. 659

⁸⁹ Cfr. HINOSTROZA MINGUEZ. Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., p. 37.

De este modo, el allanamiento es una manifestación de voluntad dirigida a renunciar el derecho de oposición con el que cuenta la contraparte, en otras palabras, no hacerse cargo de la defensa en el juicio o no ejecutarla. Todo ello, suele plantearse porque el sometimiento a la pretensión supone renunciar de modo expreso al derecho de contradicción⁹⁰.

En efecto, la voluntad nombrada en líneas anteriores debe ser materializada, lo que supone que el allanamiento debe ser invocado expresamente por el denunciado, destacando su calificación como declaración de voluntad. Más aún, si el artículo 330° del Código Procesal Civil indica explícitamente que el demandado puede expresamente allanarse.

Así pues, HINOSTROZA MINGUEZ acentúa la necesidad de ser expreso al mencionar que “el allanamiento no se presume sino que tiene que ser explícito, preciso y categórico, esto es, que de la declaración que se haga se desprenda indubitadamente la voluntad de someterse a la pretensión planteada en contra de quien lo practica”⁹¹. INFANTES respalda y presenta un punto de vista similar, pues precisa que “... ha de ser una manifestación inequívoca de la voluntad de conformarse con la petición del actor, la cual, por consiguiente, no puede ser contenida en expresiones vagas e imprecisas”⁹².

A pesar de la necesidad de ser expreso, una minoría de la doctrina sostiene la existencia de un allanamiento tácito concretizado cuando el demandado realiza actos precisos para el cumplimiento de la pretensión solicitada en el juicio y los realiza en ejercicio de su voluntad, dicho de otra forma, no se presencia una oposición a la pretensión, al contrario, la misma es satisfecha por la actitud que el denunciado adopta pero no media una declaración expresa de allanarse.

Sin embargo, es grande la necesidad de que sea expreso por los efectos que van a surtir con su aplicación en el proceso, por tal razón, muchos autores coinciden que la manifestación de voluntad debe emplear formulas exactas que no generen dudas; en virtud a ello, es lógico que la necesidad de ser expreso sea considerado como un requisito del allanamiento.

c) Acto dispositivo procesal e incondicional

El allanamiento únicamente puede ser ejercida dentro de un proceso, en tanto, “el sometimiento a la pretensión supone como consecuencia inevitable la renuncia expresa al derecho de defensa o de contradicción, en virtud a ello, se desprende que es una manifestación de

⁹⁰ Cfr. HINOSTROZA MINGUEZ. Formas especiales de conclusión del proceso... Op.Cit., p. 110.

⁹¹ Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., p. 39.

⁹² Op. Cit., pp. 265-309.

voluntad dirigida a abdicar el derecho de oposición con que se cuenta, es decir, no asumir la defensa en juicio o no ejercerla”⁹³.

En adición a ello, HINOSTROZA MINGUEZ considera que “el allanamiento es un acto típicamente procesal que tiene lugar necesariamente al interior del proceso. La subordinación que se hace a una determinada pretensión así lo hace notar por ser ésta un concepto más que todo de naturaleza procesal. La satisfacción de una reclamación fuera del contexto procesal pone al acto en cuestión dentro del campo del derecho sustancial, que determinará sus rasgos distintivos. Así se podrá estar ante un reconocimiento de obligaciones o ante el cumplimiento de las mismas a través del pago”⁹⁴.

Por otro lado, INFANTES precisa que:

...el allanamiento es un acto procesal, pero sólo porque únicamente puede realizarse en el proceso y no fuera de él; mas no es un acto en que se manifiesta el orden de proceder que conduce la causa por sus derroteros habituales, sino que producido al contestarse la demanda, momento normal, ha terminado con la discusión y no se ha dejado al Juez opción entre dos peticiones contradictorias, ya no hay litigio propiamente dicho y sobran todos los medios procesales puestos a disposición del demandado⁹⁵.

En definitiva, al definirse el allanamiento, en pocas palabras, como el sometimiento expreso del demandado a una pretensión, permite establecerlo como una figura jurídica procesal, es decir, necesariamente podrá ser invocado en el interior de un proceso y, como consecuencia, extinguirá el litigio ya que, de lo contrario, se estaría ante un supuesto inmerso en el derecho sustancial como, por ejemplo, el reconocimiento de obligaciones o simplemente el cumplimiento de ellas por medio del pago.

Sin embargo, quien lo invoque dentro del trámite del proceso no puede sujetarlo a alguna condición, por ello, FALCÓN considera que el allanamiento “no debe contener reservas, ni limitaciones, ni reparos procesales...”⁹⁶.

A mayor argumento, si el demandado formula su allanamiento junto a determinadas condiciones, se configuraría una especie de propuesta de conciliación o transacción y sería necesaria la intervención de la contraparte para emitir su manifestación de voluntad referida a la aceptación o no de dicha propuesta; y, de acuerdo a lo desarrollado en líneas anteriores, el

⁹³ HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., p. 38.

⁹⁴ Ibid. p. 39.

⁹⁵ Op. Cit., pp. 265-309.

⁹⁶ FALCÓN, Enrique. Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978. p. 248.

allanamiento es un acto unilateral. En ese sentido, si el allanamiento se condiciona o limita, se originaría la desnaturalización del mismo.

HINOSTROZA MINGUEZ respalda que el allanamiento sea considerado como un acto incondicional, al establecer que “toda modificación a la pretensión del actor que quiera introducir la persona que desea allanarse traerá como consecuencia la pérdida del carácter del allanamiento de tal conducta”⁹⁷.

Está claro que, el allanamiento únicamente puede ser ejercido en el trámite de un proceso por la naturaleza del mismo, referida a una aceptación de la pretensión; sin embargo, esta naturaleza podría ser atentada si la parte procesal, al formularlo, establece condicionamiento alguno para su aplicación.

d) Puede ser total o parcial

Para comenzar, es importante interpretar lo establecido en el Código Procesal Civil, el cual, si bien no regula expresamente que el allanamiento puede ser total o parcial, enfatiza que, declarado el allanamiento, el juez debe expedir sentencia inmediata, salvo que éste no se refiera a todas las pretensiones demandadas⁹⁸.

En tal sentido, se puede concluir que el allanamiento puede formularse en virtud a todas las pretensiones o solo a algunas de ellas.

Sin embargo, FORNACIARI especifica que;

... habrá allanamiento total, habrá allanamiento pleno, en la medida que exista concordancia entre la pretensión del actor y lo manifestado en cuanto a satisfacerla. En otras palabras, debe ser congruente con la forma en que ha quedado trabada la relación procesal⁹⁹.

Por consiguiente, para la eficacia del allanamiento es necesario que la pretensión del actor sea abarcada íntegramente y, de existir pluralidad de pretensiones, dicha figura jurídica sea formulada a la totalidad de las mismas; no obstante, si en éste último supuesto, se formuló el allanamiento a una de ellas, se encontraría ante un allanamiento parcial; por lo cual, el proceso continuará el trámite correspondiente y la evaluación de los medios probatorios respectivos, en relación a las pretensiones restantes.

En resumen, el allanamiento parcial no configura una terminación preliminar del proceso porque el juez debe continuar dicho proceso en virtud a las pretensiones que no han sido allanadas.

⁹⁷ Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., p. 40.

⁹⁸ Artículo 333° del Código Procesal Civil Peruano.

⁹⁹ Op. Cit., p. 137.

2.3 Aplicación en el proceso civil

En principio, para entender la figura jurídica del allanamiento invocado dentro de un proceso civil, concierne explicar que el proceso es el resultado del ejercicio del derecho de acción, el cual permitirá el desenlace y ejercicio de la función jurisdiccional, la cual se efectúa mediante etapas y requisitos necesarios de cumplir en los diversos actos establecidos en la normativa, asimismo, las partes procesales, es decir, quien ejerce el derecho de acción y contra quien se ejerce, cuenta con garantías.

Es por ello que, RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ¹⁰⁰ conceptualiza al proceso como el conjunto de actos realizados por el juez y las partes, los cuales se encuentran correctamente concatenados y culminan con una sentencia que tiene carácter de cosa juzgada.

Agregando a lo expuesto anteriormente, RIOJA BERMUDEZ afirma que “el proceso viene a ser aquel conjunto de actos, -hechos humanos voluntarios- destinados a un fin, el cual no puede ser otro que el nacimiento, desarrollo o extinción de una relación jurídico procesal”¹⁰¹.

En cuanto a la finalidad de dichos actos, RIOJA BERMUDEZ¹⁰² estima que sirven de parámetro para la prestación de la actividad jurisdiccional, la cual, se otorga únicamente por medio de un proceso, el cual se instauró en virtud al ejercicio del derecho de acción.

Ahora, en virtud a lo señalado en los párrafos anteriores, se puede conceptuar que el proceso civil es el desarrollo de un conjunto de actos debidamente enlazados y ejercidos con atención a lo establecido en la normativa especial que lo regula, siendo realizados por el juez, las partes procesales (quien ejerce el derecho de acción y contra quien se ejerce) y, de ser necesario, con la intervención de terceros; sin embargo, dichos actos se encuentran orientados a la solución del litigio que originó el mismo proceso.

Así pues, RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ¹⁰³ indica que, en el proceso civil, en un primer momento, se crea una relación jurídica entre el juez y el demandante con la interposición de la demanda; y, frente a ello, el juez tiene el deber de pronunciarse sobre la admisión de la misma, lo cual involucra que el demandado se someta a su competencia. Entonces, al ser emplazado el demandado con la demanda admitida, se extiende la relación jurídica ya que el demandado tendrá la carga de comparecer en el proceso. Finalmente, se acontece una gama de relaciones jurídicas dentro del proceso, denominadas relaciones jurídico-procesales.

¹⁰⁰ Cfr. RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito. Manual de Derecho Procesal Civil. Lima: Grijley, 2005. p. 19.

¹⁰¹ Op. Cit., p. 21.

¹⁰² Cfr. Ibid. p. 22.

¹⁰³ Cfr. Op. Cit., pp. 75-76.

Por ese motivo, al encontrarse el demandado inmerso en una relación jurídico procesal y contar con la carga de comparecer en el proceso, puede ejercer diversos actos procesales, según su voluntad, para ejercitar su derecho a la defensa o renunciar al mismo, este último, mediante el allanamiento a la pretensión.

En un concepto general, GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ¹⁰⁴ considera que el allanamiento es una declaración de voluntad para aceptar la petición concreta entablada por el demandante, originando la emisión de una sentencia estimatoria, salvo supuestos excepcionales, la misma que conlleva a la conclusión del proceso.

En suma, PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ define al allanamiento como “una manifestación de conformidad con la petición contenida en la demanda, hecha por el demandado al contestar a ella o en otro momento. Por el allanamiento, el demandado reconoce la existencia del derecho pretendido por el demandante”¹⁰⁵.

Por otra parte, MONROY CABRA¹⁰⁶ afirma que el allanamiento es una manifestación de la voluntad del demandado, mediante la cual, se reconoce el derecho pretendido por el demandante y puede realizarse al contestar la demanda o en cualquier momento anterior a la emisión de la sentencia de primera instancia. No obstante, resalta que dicha manifestación de la voluntad se encuentra dirigida a aceptar expresamente la pretensión del demandante; por lo que, no implica una admisión de los hechos ni tampoco podría ser considerado como una confesión, ya que dichos casos se refieren a una aceptación de los hechos demandados.

La mayoría de autores coinciden en que la formulación del allanamiento, no es semejanza de una declaración referente a los hechos ni aceptación expresa del derecho invocado, por el contrario, únicamente es una manifestación de conformidad con la petición del actor.

Finalmente, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO¹⁰⁷ resume al allanamiento como la sumisión de la parte atacada a la pretensión litigiosa dirigida contra ella.

Dicho esto, en el segundo capítulo del décimo título denominado Formas Especiales de Conclusión del Proceso contenido en el Código Procesal Civil, específicamente, desde el artículo 330° al 333°, se regula al allanamiento, señalando principalmente lo siguiente:

¹⁰⁴ Cfr. GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, Fernando. El proceso civil. Gijón: Editorial Forum S.A., 1992. p. 110.

¹⁰⁵ PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ. Op. Cit., pp. 220-221.

¹⁰⁶ Cfr. MONROY CABRA, Marco. Principios de derecho procesal civil. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1979. p. 394.

¹⁰⁷ Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, autocomposición y autodefensa. México: Imprenta Universitaria, 1947. p. 80.

Artículo 330.- El demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta.

En definitiva, el legislador ha definido al allanamiento como la aceptación de la pretensión dirigida contra el demandado, quien al formularlo debe realizarlo expresamente y legalizando su firma ante el auxiliar jurisdiccional.

Sin embargo, dicho cuerpo normativo, establece límites, en cuanto, el simple hecho de que el demandado lo formule, no vincula a la autoridad jurisdiccional con la emisión inmediata de la sentencia. Por tal motivo, el juez se encuentra facultado de declarar improcedente el allanamiento y ordenar la continuación del proceso, en los siguientes supuestos¹⁰⁸:

1. El demandado no tiene capacidad para disponer del derecho en conflicto;
2. El apoderado o representante del demandado carece de facultad para allanarse;
3. Los hechos admitidos requieren ser probados por otros medios, además de la declaración de parte;
4. El conflicto de intereses afecta el orden público o las buenas costumbres;
5. El conflicto de intereses comprende derechos indisponibles;
6. Habiendo litisconsorcio necesario, el allanamiento no proviene de todos los demandados;
7. Presume la existencia de fraude o dolo procesal;
8. Advierte que la sentencia a dictarse va a surtir efecto frente a tercero no emplazado; o
9. El demandado es el Estado u otra persona de derecho público, salvo que su representante tenga autorización expresa.

Asimismo, acudiendo a una doctrina comparada, PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, quien es autor español, concluyó que:

La doctrina y la jurisprudencia sostienen que el allanamiento obliga al Juez a dictar sentencia de acuerdo con el suplico de la demanda, pues de otro modo la sentencia sería incongruente, pero esto sólo como regla, pues si el Juez advierte que existe un fraude o una renuncia en contra del interés o del orden público o en perjuicio de tercero, deberá dictar auto ordenando continuar el procedimiento¹⁰⁹.

Si bien es cierto que el allanamiento es una aceptación a la pretensión, HINOSTROZA MINGUEZ examina que el allanamiento, algunas veces, no es invocado porque

¹⁰⁸ Artículo 332° del Código Procesal Civil Peruano.

¹⁰⁹ Op. Cit., p. 128.

El sujeto acepte que le corresponden o que sean de su cargo las obligaciones contenidas en la pretensión o derivadas de ella, sino que, en ocasiones, puede representar un simple sometimiento o subordinación a las pretensiones dirigidas en su contra, cumpliendo así los deberes emergentes de ellas, pero por cuestiones prácticas o de utilidad, no porque esté convencido del fundamento invocado o de acuerdo con su legitimidad¹¹⁰.

HINOSTROZA MINGUEZ¹¹¹, también señala que existen situaciones en las que el desarrollo del proceso resulta muy oneroso, por lo cual, el demandado prefiere satisfacer la pretensión porque los gastos son menores.

Otro aspecto importante a desarrollar es el análisis que el órgano jurisdiccional realiza frente a la formulación del allanamiento, en tanto, se es de la opinión, el Código Procesal Civil lo desarrolla de manera concisa y necesaria, de manera que, establece los parámetros exactos a fin de que el órgano jurisdiccional pueda aplicarlo pero, en algunos casos, corresponderá al juez interpretar lo regulado en cuanto al allanamiento y emitir un pronunciamiento sin atender la naturaleza del mismo; por tal motivo, al acudir a la jurisprudencia, podremos profundizar el estudio del allanamiento ya que podemos tomar conocimiento de los diversos fundamentos que motivan el pronunciamiento del juez ante un allanamiento formulado, frente a las interpretaciones realizadas por el juez. Es así que, entre diversos pronunciamientos, se plantea lo siguiente:

Casación N° 2371-2007 Lima:

(...)

Sexto.- Que, el allanamiento regulado por el artículo 330 del Código Procesal Civil constituye una institución procesal, unilateral, puro y simple, y por su propia naturaleza no admite condiciones o modalidades, las que son propias de los actos bilaterales, pues requieren aceptación de la contraparte y por tanto los alcances del allanamiento no pueden extenderse más allá de los límites permitidos por la ley; es decir que, el allanamiento consiste en el sometimiento a la pretensión del actor y solo puede tener como objeto las relaciones jurídicas disponibles; esto es que aquellas sean transigibles o renunciables, y en general que, en aquellas no estuviera comprometido el orden público. Por tanto, estamos ante un acto jurídico procesal que importa la sumisión expresa a las pretensiones formuladas por la parte contraria, ya sea en vía de acción o de reconvención. De manera que, quien se allana se somete a la pretensión planteada en su contra, abandonando, en consecuencia, toda oposición o defensa posible.

¹¹⁰ Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., pp. 37-38.

¹¹¹ Cfr. Ibid. p. 38.

(...)

De lo desarrollado por la jurisprudencia, es posible definir que el allanamiento es una figura procesal que se formula sin condicionamiento ya que es un acto unilateral, puro y simple consistiendo en el sometimiento expreso a lo pretendido por el demandante, sin embargo, debe tenerse en cuenta que el mismo no puede incurrir en causales de improcedencia.

Son posibles de formular allanamiento el demandado o, ante una reconvencción, el demandante, el denunciado¹¹² o el sucesor procesal¹¹³.

En adición a ello, existen determinadas particularidades para formular el allanamiento, una de ellas es que quien lo formule debe tener la potestad para hacerlo, es decir, contar con la capacidad de comparecer por sí misma a un proceso o sus representantes, para ello, estos últimos deben contar con las facultades especiales otorgadas expresamente para invocarlo o autorizaciones normativas o judiciales. Lo cual se encuentra respaldado en el artículo 75° del Código Procesal Civil, al establecer lo siguiente:

“Artículo 75.- Se requiere el otorgamiento de facultades especiales para realizar todos los actos de disposición de derechos sustantivos y para demandar, reconvenir, contestar demandas y reconvencciones, desistirse del proceso y de la pretensión, allanarse a la pretensión, conciliar, transigir, someter a arbitraje las pretensiones controvertidas en el proceso, sustituir o delegar la representación procesal y para los demás actos que exprese la ley.

El otorgamiento de facultades especiales se rige por el principio de literalidad. No se presume la existencia de facultades especiales no conferidas explícitamente”.

Otra particularidad desarrollada por la doctrina es acerca de la presencia del litisconsorte facultativo en el proceso, el Código Procesal Civil¹¹⁴ lo define como litigantes independientes y los actos de cada uno de ellos no favorecen ni perjudican a los demás; sin embargo, no se afecte la unidad del proceso. Entonces, si alguno de los litisconsortes facultativos se allana a la pretensión, producirá efectos únicamente en él, pero en aras de salvaguardar la unidad del proceso, no se emitirá sentencia inmediata y se continuará en relación a todos los litisconsortes, incluso el que se allanó. En otras palabras, si bien con el allanamiento formulado por uno de los litisconsortes facultativos se extingue el litigio respecto de él; no obstante, la sentencia se expedirá una vez concluido el proceso.

¹¹² Artículo 102° del Código Procesal Civil Peruano.

¹¹³ Artículo 108° del Código Procesal Civil Peruano.

¹¹⁴ Artículo 94° del Código Procesal Civil Peruano.

Mientras tanto, ante un litisconsorcio necesario en el proceso, y teniendo en consideración que la decisión a recaer en el proceso les afecta de manera uniforme a todos¹¹⁵, el allanamiento debe ser formulado por todos los que conforman dicho litisconsorcio.

Por otro lado, RIGANTI¹¹⁶ considera que el allanamiento puede ser completo, cuando junto a la formulación del acto volitivo se cumple con la prestación reclamada; e, incompleto, cuando se invoca la figura procesal, pero sin cumplir con la prestación.

2.3.1 Oportunidad de formulación

El Código Procesal Civil ha establecido una oportunidad determinada con la que cuenta el demandado para presentar su allanamiento, es así que, según el artículo 331 del mencionado cuerpo normativo, regula que el demandado puede allanarse en cualquier estado del proceso, previo a la sentencia.

Frente a ello, HINOSTROZA MINGUEZ¹¹⁷ señala que la oportunidad para formular el allanamiento implica dos aspectos, en tanto, el allanamiento formulado previo a la sentencia es requisito necesario para la eficacia del mismo; sin embargo, el allanamiento formulado dentro del plazo para contestar la demanda, además de la eficacia del mismo, traerá consigo la exoneración de costas y costos. Por ello, se debe diferenciar ambas oportunidades para formular el allanamiento.

Lo mencionado en el párrafo anterior se encuentra establecido en el artículo 413° del Código Procesal Civil referido a la exoneración de los gastos del proceso con la que podrá contar el demandado, siempre y cuando, se allane a la demanda dentro del plazo para contestarla.

En resumen, si bien el demandado puede allanarse hasta previa emisión de la sentencia, originando la conclusión liminar del proceso, lo cual lo hace eficaz en atención a su naturaleza; existe regulado el supuesto de que, si lo hace dentro del plazo para presentar sus descargos, adquirirá un beneficio consistente en la exoneración de costas y costos del proceso.

En cambio, tal como lo menciona INFANTES¹¹⁸, cabe la posibilidad del allanamiento después de formalizada la oposición porque no existe norma ni desarrollo doctrinario o jurisprudencial que señale la exclusión o resistencia a ello. Por lo que, el allanamiento tras haber realizado oposición se configuraría como una revocación o renuncia no solo a la oposición sino también a todos los actos procesales ya que el juzgador deberá dictar su fallo inmediatamente,

¹¹⁵ Artículo 93° del Código Procesal Civil Peruano.

¹¹⁶ Cfr. RIGANTI, Roberto. El allanamiento a la demanda y el nuevo Código Procesal. Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires: La Ley S.A. Editora e Impresora, 1968. p. 157.

¹¹⁷ Cfr. Formas especiales de conclusión del proceso... Op. Cit., p. 118.

¹¹⁸ Cfr. Op. Cit., pp. 265-309.

incluso, pese a la existencia de medios probatorios presentados, las mismas deberán ser desconocidas al dictar el fallo.

HINOSTROZA MINGUEZ¹¹⁹ estima importante precisar que es factible allanarse hasta antes de la expedición de la sentencia de primera instancia ya que, después de este momento, la invocación de la institución procesal representará un cumplimiento de la decisión judicial.

Por otra parte, no solo basta con que el allanamiento sea formulado de manera oportuna, sino que cumpla con determinados requisitos, siendo uno de ellos, la presentación del allanamiento por escrito y con firma legalizada ante el auxiliar jurisdiccional, según el artículo 330° del Código Procesal Civil. Tal como se señaló en la Casación N° 2371-2007/Lima:

(...) El recurrente no ha cumplido con allanarse dentro del plazo para contestar la demanda, cuando lo hizo posteriormente no legalizó su firma ante el auxiliar jurisdiccional; lo que acarrea la imposibilidad de aplicar lo normado por el último párrafo del artículo 413 del Código Procesal Civil, referente a la exoneración de costas y costos; teniendo en cuenta que nuestras normas procesales son imperativas y de obligatorio cumplimiento (...)

Ahora, para un ejemplo de la exigencia de los requisitos que se encuentran establecidos en la normativa, acudiremos a la Casación N° 2371-2007 Lima, la misma que, entre otros, menciona lo siguiente:

(...)

Octavo.- Que, atendiendo a los fundamentos expuestos, se puede colegir que los requisitos del allanamiento son: a) debe ser expreso o explícito, preciso y categórico, según lo establece el primer párrafo del artículo 330 del Código Adjetivo; b) debe ser incondicional, por tanto, es un acto puro y no se sujeta a condición alguna; c) debe ser oportuno, pues el demandado debe allanarse a la demanda en cualquier estado del proceso, previo a la sentencia, según el primer párrafo del artículo 331 del Código Procesal Civil; d) debe ser total; por consiguiente, será eficaz en la medida que comprenda la integridad de la pretensión del actor, salvo la excepción contenida en la parte in fine del artículo 331 del Código acotado; y, e) el allanamiento no debe estar afectado por alguna causal de improcedencia contenida en el artículo 332 del mismo Código Procesal Civil.

(...)

¹¹⁹ Cfr. Op. Cit., p. 121.

En definitiva, el allanamiento además de ser presentado de manera oportuna debe cumplir con requisitos y formalidades ya que, de manera conjunta, puede resultar eficaz.

2.3.2 Efectos

El artículo 333° del Código Procesal Civil consigna expresamente que “Declarado el allanamiento, el Juez debe expedir sentencia inmediata, salvo que éste no se refiera a todas las pretensiones demandadas.

Según lo establecido en el cuerpo normativo, se puede inferir que es necesaria la inmediata expedición de la sentencia, previa evaluación de procedencia del allanamiento.

Por lo cual, acudiendo a la doctrina, autores como HINOSTROZA MINGUEZ señalan lo siguiente:

(...) Declarada la procedencia de dicho acto dispositivo, ello no significa la extinción de la pretensión, la que se mantiene intacta, aunque tiene ahora mayor consistencia debido a la falta de oposición. La pretensión no resulta afectada con el allanamiento, por haberse eliminado con él únicamente el estado de controversia entre las partes. Será imprescindible la emisión de la sentencia para que se logren los efectos deseados por el actor al plantear su pretensión, estando él interesado en la declaración de certeza y la condena respectiva, y también, claro está, la obtención de la cosa juzgada con la imposibilidad que ella conlleve de revisar el asunto nuevamente. (...) ¹²⁰

Generalmente, la mera formulación del allanamiento no afecta la pretensión, en tanto, es imprescindible la intervención del juez con la expedición inmediata de la sentencia, la cual obtendrá carácter de cosa juzgada, ya que con la misma recién surtirá efectos lo pretendido por el demandante con la condena respectiva.

Es importante señalar que, la sentencia presenta gran relevancia frente a un allanamiento, es por ello que, algunos autores critican, en principio, la intención del legislador por incorporarlo en el Código Procesal Civil como una de las formas especiales de conclusión del proceso, en tanto, para ser catalogado como tal, no sería necesaria la emisión de la sentencia, lo cual, teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, no ocurre ante la formulación de dicha figura procesal. No obstante, HINOSTROZA MINGUEZ ¹²¹ menciona que dicha inclusión obedece a la eliminación de la controversia y la emisión inmediata de sentencia, sin necesidad de realizarse mayor trámite de la sentencia, por lo que, la inclusión se encuentra orientada a cuestiones de técnica legislativa.

¹²⁰ Ibid. p. 125.

¹²¹ Cfr. Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)... Op. Cit., p. 39.

Incluso, HINOSTROZA MINGUEZ¹²² refuerza su posición mencionando que, el allanamiento no significa renunciar al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Ahora, si bien se ha resaltado la importancia de la inmediata expedición de la sentencia frente al allanamiento, esto no significa que el juez debe emitir sentencia sin más, ya que, es necesario que el órgano jurisdiccional valore las circunstancias que incurren en cada caso particular y, sobre todo, que la pretensión se encuentre sustentada en norma competente.

Así pues, PALACIO¹²³ afirma que el juez no se encuentra vinculado a emitir sentencia estrictamente adecuada a lo establecido en la pretensión ya que dicho acto volitivo no puede limitar la independencia del juez en virtud a la aplicación de la ley.

Si se acude a lo establecido en la jurisprudencia, se puede corroborar lo antes mencionado:

Casación N° 2976-06¹²⁴

(...)

El allanamiento importa la aceptación de la pretensión que se dirige contra quien lo formula, aceptación que sólo puede ser estimada y resuelta por el magistrado a cargo del proceso, previo sometimiento al filtro de procedencia previsto en el artículo trescientos treinta y dos del Código Procesal Civil. Sólo cuando el allanamiento es amparado por el Juez, se da lugar a la conclusión del proceso y a la expedición de la sentencia inmediata (salvo que la misma no se refiera a todas las pretensiones demandadas), en cuyo momento quedará establecido en el pronunciamiento quién es la parte vencida en el juicio, más aún si la aceptación del allanamiento no importa necesariamente que la demanda deba declararse fundada, pues el magistrado se encuentra obligado a emitir un juicio de fundabilidad acerca de la pretensión demandada...

Por otro lado, como se ha mencionado líneas arriba, el allanamiento también involucra una exoneración del pago de costas y costos del proceso, siempre que el demandado lo formule dentro del plazo para presentar sus descargos y que abarque la totalidad de las pretensiones.

En vista de ello, HINOSTROZA MINGUEZ¹²⁵ deduce que la exoneración es una estimulación para la pronta conclusión del proceso con la emisión inmediata de sentencia. Asimismo, RIOJA BERMUDEZ¹²⁶ refuerza señalando que dicha exoneración es porque el actuar

¹²² Formas especiales de conclusión del proceso... Op. Cit., p. 125.

¹²³ Cfr. PALACIO, Lino. Derecho Procesal Civil (TOMO V). Buenos Aires: Abeledo – Perrot, 1979. p. 550.

¹²⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 3 de enero de 2008, páginas 21326-21327.

¹²⁵ Cfr. Formas especiales de conclusión del proceso... Op. Cit., p. 128.

¹²⁶ Cfr. Op. Cit., p. 659.

del denunciado, mediante el allanamiento, impide el transcurso normal del proceso, lo que implica un ahorro de tiempo y dinero tanto para el aparato jurisdiccional como para el demandante; y, de esa manera, se logra transitar de la etapa postulatoria a la etapa decisoria.

En ese sentido, la exoneración del pago de costas y costos del proceso es una especie de beneficio que obtiene el demandado por allanarse dentro del plazo para presentar sus descargos ya que, con ello, se acelera la tramitación del proceso sin necesidad de mayor actuación probatoria, lo que implica, un ahorro de carga procesal para el órgano jurisdiccional, lo cual repercutirá en el demandante, al obtener una expedición inmediata de sentencia favorable, la misma que tendrá carácter de cosa juzgada y, de incurrirse en incumplimiento, activar la etapa ejecutoria a fin de ejecutar, valga la redundancia, lo establecido en la sentencia expedida, en tanto, la resolución judicial firme es un título ejecutivo de naturaleza judicial que puede ser promovido en un proceso único de ejecución.

Aunque, existe la posibilidad que la sentencia emitida, en atención al allanamiento formulado y la pretensión solicitada, sea materia de impugnación. Para lo cual, deberá evaluarse el agravio que la misma le pueda generar a las partes procesales.

En conclusión, los efectos del allanamiento consisten en la conclusión del proceso mediante la expedición inmediata de la sentencia, la misma que tendrá carácter de cosa juzgada, y la exoneración del pago de costas y costos del proceso, en caso se formule el allanamiento dentro del plazo para presentar los descargos. Sin embargo, cabe precisar que, el Código Procesal Civil no señala expresamente que la sentencia debe ser emitida declarándose fundada la demanda, es decir, con pronunciamiento sobre el fondo, lo cual, se puede considerar como una deficiencia de la normativa ya que debería encontrarse consignado expresamente en dicho cuerpo normativo.

Capítulo 3

El allanamiento en el procedimiento de protección al consumidor

En el presente capítulo, se analizarán las diversas modificaciones normativas por las que cursó el allanamiento desde su incorporación al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, las mismas que reflejan la intención de una correcta aplicación del mismo, en tanto, se ha previsto la oportunidad con la que cuenta el denunciado para invocarlo, del cual, dependerá la generación de beneficios como la conclusión del procedimiento, la imposición de una amonestación y la exoneración del pago de los costos del procedimiento. Sin embargo, en la práctica, se evidencian determinados supuestos no previstos que no se condicen con la naturaleza del allanamiento, generando un desequilibrio y perjuicio en el consumidor afectado.

3.1 La evolución normativa de la figura del allanamiento en el procedimiento de protección al consumidor

Previo a realizar el estudio de la evolución normativa sobre la figura del allanamiento, la cual, si bien se inició con la incorporación de la misma al Código de Protección y Defensa del Consumidor, cabe indicar que, de manera anterior a dicho Código, la protección al consumidor se encontraba regulada mediante Decreto Legislativo N° 716, promulgado el 7 de noviembre de 1991.

Sin embargo, a través de la Ley N° 29571 promulgada el 1 de setiembre de 2010, se creó un Código mediante el cual se procuró elaborar una norma con mayor contenido y propiedad que lo establecido y previsto en el Decreto Legislativo antes mencionado, es decir, de acuerdo a lo mencionado por DURAND CARRIÓN¹²⁷, el Código incorporó las teorías, principios, instituciones y derechos del consumidor en su cuerpo normativo; y, tiene como objetivo instaurar un texto normativo de carácter integral que no sólo castigue y sancione a modo de defensa sino que, aunado a ello, cuente con carácter preventivo, de promoción y educación del consumidor, en tanto, la intención del legislador se orientó a accionar desde antes de la violación de un derecho del consumidor y, de esa manera, contar con una prevención.

Es por ello que, el Código señalado en el párrafo anterior tuvo como denominación “Código de Protección y Defensa del Consumidor”, en virtud a que, mediante la denominación de “protección” se hizo referencia al compromiso asumido por el Estado a través de sus órganos

¹²⁷ Cfr. DURAND CARRIÓN, Julio. El Código de Protección y Defensa del Consumidor, reto y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú, Revista de Actualidad Mercantil, 2016, p. 95. Ver en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14958/15492>, consultado el día 24 de julio de 2023.

tutelares pertinentes a fin de desarrollar una actividad destinada a evitar la violación de los derechos de los consumidores mediante el cumplimiento de las disposiciones legales pro consumidor, esta actividad se desarrollaría aun cuando el consumidor no lo solicite; y, mediante el término “defensa” implica una visión sancionatoria y represiva para castigar a quienes infringen los derechos de los consumidores, es decir, la actuación se realizará ante la existencia de una transgresión a las normas preventivas y la afectación se materializa en los consumidores, asimismo, en este ámbito, se encuentran inmersas las normas de tipo procedimental, las cuales regulan las pautas de tipo procesal para llevar a cabo una reclamación ante las autoridades pertinentes¹²⁸.

En resumen, con la Ley N° 29571 del 1 de setiembre de 2010, se dio origen al Código que congregó disposiciones de protección y defensa del consumidor en un único cuerpo normativo.

MORALES ACOSTA¹²⁹ consideró que el Código entró en vigencia con la finalidad de establecer políticas públicas, actualizar y unificar las normas de protección al consumidor, recogidas en leyes especiales o creadas por la jurisprudencia administrativa y judicial, consolidando derechos y mecanismos de protección en la etapa previa, durante la ejecución y con posterioridad a la relación de consumo; así como innovando al establecer un procedimiento sumarísimo.

Es importante mencionar que, en esta “primera versión” del Código si bien, además de unificar la variedad de disposiciones legales emitidas en dicha materia, incorporó algunas innovaciones como el libro de reclamaciones en los establecimientos comerciales, la creación de un procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, los principios normativos en materia de protección al consumidor, entre otros; lo cierto es que aún no se consideró la aplicación de la figura del allanamiento.

Sin embargo, el 29 de diciembre de 2016, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1308 titulado “Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571”, siendo una norma con rango de ley e introdujo cambios a lo establecido en el Código, siendo los principales los siguientes:

- (i). La improcedencia de la denuncia cuando el defecto del producto o servicio ha sido corregido o subsanado.

¹²⁸ Cfr. Ibid. p. 95.

¹²⁹ Cfr. MORALES ACOSTA, Alonso. Novedades en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Revista Peruana de Derecho de la Empresa, 2017, p. 306. Ver en: <https://hdl.handle.net/20.500.12724/15396>, consultado el día 24 de julio de 2023.

- (ii). Las nuevas competencias de los órganos resolutores de procedimientos sumarísimos.
- (iii). La eliminación del recurso de revisión.
- (iv). La no impugnación de las multas coercitivas por incumplimiento de mandatos e incumplimiento de pago de costas y costos.
- (v). La introducción del allanamiento como eximente de multa pecuniaria.
- (vi). La conciliación o la transacción como formas de conclusión del procedimiento.

Dichas modificaciones, en relación a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1308, fueron de aplicación inmediata a los procedimientos en trámite y en el estado que los mismos se encontraban.

Ahora bien, de los principales cambios realizados, se aprecia que la mayoría de ellos son referidos a aspectos procedimentales como lo es la inclusión de la figura del allanamiento, la cual es materia de estudio en el presente trabajo.

No obstante, desde antes de su incorporación expresa a la normativa de protección al consumidor, el denunciado ya invocaba el allanamiento y solicitaba que el mismo sea considerado como un atenuante de la infracción, pero el órgano resolutor del Indecopi consideraba que el allanamiento estaba directamente vinculado a la pretensión del demandante, lo cual, en el procedimiento administrativo sancionador, vendría a ser la medida correctiva solicitada por el denunciante; y, concluía que dicha institución procesal solo surtía efectos en ese ámbito y no en el de la verificación de una eventual conducta infractora en contra de los derechos del consumidor. Es así que, el órgano resolutor del Indecopi, sin perjuicio del allanamiento formulado por el denunciado, analizaba la presunta infracción cometida¹³⁰.

Es así que, desde un primer momento, la figura jurídica del allanamiento fue cuestionada en cuanto a su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, como MORALES ACOSTA¹³¹, quien alega que en un procedimiento administrativo sancionador, el allanamiento no tenía la misma consecuencia que en un proceso civil ya que aun cuando el denunciado aceptara la pretensión dirigida en su contra, la autoridad administrativa, en atención al principio de verdad material, debía perseguir la veracidad de los hechos denunciados, por lo que no podía concluir el procedimiento.

¹³⁰ PERÚ. ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE LORETO. Resolución Final N° 053-2012/PS0-INDECOPI-LOR. Expediente N° 039-2012/PS0-INDECOPI-LOR. (07, junio, 2012). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

¹³¹ Cfr. Op. Cit., p. 321.

En otras palabras, la autoridad administrativa, pese a la manifestación de voluntad del denunciado de allanarse, debía continuar con el análisis de la presunta infracción en valoración conjunta con los medios probatorios presentados por las partes a fin de llegar a la veracidad de lo denunciado, lo que no permitía que se concluya el procedimiento de manera preliminar, en el momento que se invocó dicha figura jurídica.

Frente a ello, con el Decreto Legislativo N° 1308 se estableció expresamente en el artículo 112° del Código que:

En los procedimientos de oficio promovidos por una denuncia de parte, cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza con la presentación de los descargos; caso contrario la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

De esta manera, se insertó la figura del allanamiento en el Código a fin de regular su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor; sin embargo, dicha regulación se encontraba inmersa como una circunstancia de atenuantes especiales establecidas en el artículo 112 referido a los criterios de graduación de las sanciones administrativas, es decir, no presentaba un mayor desarrollo de la misma o en un artículo aparte como forma de conclusión anticipada del procedimiento.

Lo mencionado en el párrafo anterior, no le resta importancia ya que era un avance para que los órganos resolutivos puedan tenerlo en cuenta al emitir un pronunciamiento final del procedimiento, en tanto, antes de la incorporación del allanamiento en el artículo 112° del Código, según lo consignado en la Resolución N° 3582-2012/SPC-INDECOPI del 10 de diciembre de 2012, además de la formulación del mismo, era necesaria la subsanación de la conducta infractora para que, de manera conjunta, se pueda configurar como atenuante. Quiere decir que, no bastaba únicamente el allanamiento del denunciado para la atenuación de una sanción, sino que debía verificarse, además, la subsanación de la conducta.

Sin embargo, aquí se es de la opinión que, teniendo en cuenta que dicha figura ya se encontraba siendo analizada de manera diferente a lo establecido en el Código Procesal Civil,

cuerpo normativo que le dio origen en el ámbito jurídico, era conveniente que dicha figura sea desarrollada en un artículo aparte como una forma de conclusión anticipada del procedimiento a fin de brindar mayor claridad en cuanto a su aplicación por parte de la autoridad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor; y, de esta manera que no pierda la esencia de la misma.

Ahora bien, ante la incorporación expresa de la figura del allanamiento al Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi aprobó la Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI denominada “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, la misma que entró en vigencia el 15 de mayo de 2017 y fue de aplicación inmediata a los procedimientos en trámite.

A través de dicha Directiva, el Consejo Directivo del Indecopi consideró la necesidad de regular los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código, pero en concordancia con las modificatorias realizadas, por tal motivo, mediante su numeral 4.7. se intentó determinar los alcances del allanamiento, indicándose lo siguiente:

4.7. De los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción

4.7.1. Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

- a) Los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad.
- b) El allanamiento o reconocimiento puede abarcar la totalidad de las pretensiones o algunas de ellas; en este último caso el procedimiento administrativo continúa respecto de aquellas pretensiones no comprendidas en dicha conclusión anticipada.
- c) Sin perjuicio del allanamiento o reconocimiento formulado, el órgano resolutivo podrá evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.
- d) En todos los casos en que opere el allanamiento o reconocimiento, la autoridad se pronuncia sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia en los extremos en los que se hubiera producido el allanamiento o reconocimiento, disponiendo la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, imponiendo la sanción correspondiente y/o

dictando la medida correctiva que corresponda y/u ordenando el reembolso de las costas y/o costos, según corresponda.

- e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación; y, la exoneración de costos del procedimiento.
- f) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, fuera del plazo para realizar sus descargos o del plazo de prórroga concedido para ello, se impone una sanción pecuniaria aplicando el atenuante de graduación de sanción; y la condena al pago de las costas y costos del procedimiento”.

En ese sentido, si bien la voluntad fue generar una mayor precisión en cuanto a la aplicación de la figura en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, cabe indicar que, lo establecido en el apartado d) generaría una mayor confusión a los órganos resolutivos ya que expresamente se regula que, pese a haberse formulado el allanamiento, la autoridad se debe pronunciar sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia en los extremos en los que se hubiera producido el mismo.

De manera que, en una interpretación conjunta de la normativa que regula los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, la autoridad administrativa analizaba los alegatos y medios probatorios presentados por las partes, pese a encontrarse frente a un allanamiento invocado por el denunciado, a fin de atender lo establecido en la Directiva antes indicada y considerando que anterior al Decreto Legislativo N° 1308 se continuaba con el trámite y análisis de los hechos denunciados en virtud al principio de verdad material.

Por otro lado, mediante Decreto Legislativo N° 1390, se modificó nuevamente la Ley N° 29571, entre otros artículos, específicamente lo establecido en el tercer acápite de las circunstancias atenuantes especiales del artículo 112, en cuanto al allanamiento. Para lo cual, reguló lo siguiente:

- 3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En

aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

(Lo subrayado es nuestro).

En breve, el legislador delimitó que cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor.

Cabe mencionar que lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1390, el mismo que fue promulgado el 4 de setiembre de 2018, se aplicó a los procedimientos administrativos que se iniciaron a partir de su entrada en vigencia.

Finalmente, el 30 de abril de 2021, se publicó la Resolución N° 49-2021-PRE/INDECOPI del 28 de abril de 2021, por medio de la cual se aprobó la Directiva N° 001-2021/COD-INDECOPI titulada “Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección al Consumidor”; y, derogó la Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI denominada “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor” así como la Directiva N° 005-2017/DIR-COD-INDECOPI “Directiva que regula el Procedimiento Sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”.

Así, la Directiva N° 001-2021/COD-INDECOPI entró en vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el 1 de mayo de 2021; y, fue de aplicación inmediata a todos los procedimientos que se encontraban en trámite.

De la revisión de la Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código, se aprecia que la misma busca establecer reglas complementarias y comunes para que el desenvolvimiento de los procedimientos administrativos de protección al consumidor sea eficaz y eficiente.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo estudia la figura del allanamiento, corresponde revisar lo desarrollado en cuanto a la misma; es así que, mediante el artículo 29 de esta Directiva Única se reguló el allanamiento junto al reconocimiento, estableciéndose lo siguiente:

Artículo 29.- Alcances del allanamiento o reconocimiento

Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutive en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

- a) La figura del allanamiento y reconocimiento se aplicará a los procedimientos por iniciativa de parte, de conformidad con lo dispuesto en el Código.
- b) El allanamiento o reconocimiento puede abarcar la totalidad de las pretensiones o algunas de ellas; en este último caso, el procedimiento administrativo continúa respecto de aquellas pretensiones no comprendidas en dicho allanamiento o reconocimiento.
- c) El allanamiento o reconocimiento no impiden al órgano resolutive evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.
- d) Cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor, sin perjuicio que ejerza defensa sobre el fondo, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. En dicha resolución se impone la sanción y se ordenan las medidas correctivas, según corresponda en cada caso. Asimismo, se dispone la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI.
- e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se podrá imponer una amonestación. Asimismo, se dispondrá la exoneración de costos del procedimiento, únicamente, si alcanza a todas las pretensiones del denunciante.
- f) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, fuera del plazo para realizar sus descargos o del plazo de prórroga concedido para ello, se impondrá una sanción pecuniaria, sin perjuicio de la facultad de aplicar los criterios atenuantes al graduar la sanción. En estos casos no procede la exoneración del pago de los costos del procedimiento.

De lo expuesto, es posible concluir que la figura del allanamiento tuvo ciertas modificaciones a lo largo de su aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor; sin embargo, no se ha logrado abarcar los diversos supuestos que, en la práctica, son puestos en manifiesto por parte de los denunciados al formularlo.

En concreto, si bien la figura del allanamiento ha tenido variaciones y se pretendió unificar su regulación, siendo la más resaltante lo referido al análisis que debe realizar la autoridad administrativa ante la invocación del mismo por parte de los denunciados ya que en un primer momento, pese a su formulación, el órgano administrativo analizaba los argumentos de defensa y los medios probatorios presentados por las partes a fin de declarar fundada o infundada la denuncia; y, con las modificaciones, se estableció dar por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. No obstante, la aplicación del allanamiento en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor genera diversos supuestos, los mismos que serán analizados en líneas posteriores, que requieren ser previstos en la normativa a fin de evitar una mala práctica de dicha figura jurídica y generar un perjuicio al denunciante.

3.2 El allanamiento formulado por el proveedor denunciado en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor

Para comenzar, es necesario señalar que, en virtud a lo analizado en el acápite anterior, el allanamiento en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor mantiene la conceptualización establecida por el Código Procesal Civil, el cual, como se ha mencionado anteriormente, es de aplicación supletoria a los mismos.

Ahora, en virtud a lo establecido por el Código y la Directiva Única, se podría definir al allanamiento como la figura procedimental que originará la conclusión del procedimiento, siempre y cuando, abarque la totalidad de las pretensiones, de lo contrario, continuará el procedimiento respecto de aquellas pretensiones no comprendidas, sin perjuicio de que el órgano resolutorio evalúe la procedencia de los hechos materia de denuncia. Cabe señalar que, dicha figura se aplicará a los procedimientos por iniciativa de parte.

Es necesario que el denunciado formule su allanamiento de manera clara y expresa para poder surtir efectos. Asimismo, el representante del denunciado, quien invoca el allanamiento debe contar con el otorgamiento expreso de los poderes especiales de representación; de lo contrario, no será considerada su formulación, la autoridad administrativa procederá a evaluar el fondo de la controversia y, en consecuencia, no obtendrán los beneficios. Esto último en concordancia con lo establecido en el artículo 75° del Código Procesal Civil¹³², el cual es de

¹³² CÓDIGO PROCESAL CIVIL PERUANO.
Capítulo III. Apoderado Judicial
(...)
Facultades especiales.

Artículo 75.- Se requiere el otorgamiento de facultades especiales para realizar todos los actos de disposición de derechos sustantivos y para demandar, reconvenir, contestar demandas y reconveniones, desistirse del proceso y de la pretensión, allanarse a la pretensión, conciliar, transigir, someter a arbitraje las pretensiones

aplicación supletoria a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor.

Finalmente, la autoridad administrativa considera que allanarse a las pretensiones del consumidor no es un deber general al que se encuentre obligado el proveedor, sino que se trata de una declaración de voluntad por la cual, en lugar de oponerse, acepta la pretensión del denunciante y, por ende, la imputación atribuida en su contra. Es así que, el denunciado al invocar el allanamiento otorga elementos necesarios para dilucidar una controversia, evitando la investigación y actuación de medios probatorios adicionales, y conlleva a la celeridad del procedimiento, al ser considerado responsable¹³³.

3.2.1 Oportunidades de formulación

De acuerdo a lo establecido en el Código y la Directiva Única, la oportunidad ideal de formulación del allanamiento es dentro del plazo concedido al denunciado para presentar sus descargos ya que, de esa manera, el allanamiento puede ser eficaz.

Al señalarlo como eficaz se hace referencia a las consecuencias normativas que dicha institución procesal conlleva, siendo estas: la conclusión del procedimiento, ser considerado en la graduación de la sanción correspondiente con la facultad de imponer una amonestación y la exoneración del pago de los costos.

Sin embargo, es posible que el allanamiento sea formulado, fuera del plazo con el que cuenta el denunciado para presentar sus descargos, para la cual, la autoridad administrativa concluye el procedimiento y lo considera como un atenuante en la imposición de la sanción que será pecuniaria, es decir, no cabe la posibilidad de ser sancionado con amonestación.

Es así que, se puede concluir que la figura jurídica del allanamiento puede ser formulado en cualquier momento de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador hasta antes de la emisión de un pronunciamiento final. Sin embargo, lo ideal sería que el mismo sea presentado dentro del plazo para presentar sus descargos.

controvertidas en el proceso, sustituir o delegar la representación procesal y para los demás actos que exprese la ley.

El otorgamiento de facultades especiales se rige por el principio de literalidad. No se presume la existencia de facultades especiales no conferidas explícitamente.

¹³³ PERÚ. COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 1. SEDE CENTRAL. Resolución Final N° 191-2017/CC1. Expediente N° 1539-2016/PS2. (13, febrero, 2017). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

3.2.2 Efectos establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor y la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

Dentro de los efectos, de acuerdo a lo establecido en la normativa que regula los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, se encuentran los siguientes:

(i) Conclusión del procedimiento

Es uno de los principales efectos del allanamiento ya que el Código y la Directiva Única señalan expresamente que cuando el proveedor se allana a las pretensiones del consumidor, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. Por lo cual, guarda relación con la aplicación de la figura en el proceso civil, teniendo en cuenta que el allanamiento tuvo su origen en el Derecho Procesal Civil.

En suma, la Sala Especializada en Protección al Consumidor afirma que, cuando el proveedor se allana a las pretensiones contenidas en la denuncia, se da la conclusión liminar del procedimiento y corresponde a la autoridad declarar fundada la denuncia. Ello, al entenderse que, si el denunciado lo invoca es con el propósito de que surta efectos de forma directa e inmediata y, de ese modo, también concluya el procedimiento¹³⁴.

Ahora, es importante tener en cuenta que, si bien el denunciado invoca el allanamiento, ello no significa que automáticamente la autoridad administrativa se encuentra obligada a emitir la Resolución Final otorgándole responsabilidad, en tanto, la misma puede evaluar la procedencia del hecho denunciado, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 108° del Código¹³⁵. Esto último, quiere decir que se evaluará la procedencia de la denuncia, pero no la controversia.

¹³⁴ Cfr. Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022. Op. Cit., pp. 64-65.

¹³⁵ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 108.- Infracciones administrativas.

(...)

Sin que la presente enumeración sea taxativa, pondrán fin al procedimiento administrativo la resolución de la autoridad administrativa que declara la improcedencia de la denuncia de parte en los siguientes supuestos:

- a) Si el denunciante no ostenta la calidad de consumidor final, conforme al presente Código.
- b) Si el denunciado no califica como proveedor, conforme al presente Código.
- c) Si no existe una relación de consumo, conforme al presente Código.
- d) Si ha prescrito la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracción administrativa.
- e) Si existe falta de legitimidad o interés para obrar.
- f) Si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa denunciada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Lo señalado no aplica en los casos que se haya puesto en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas o se trate de supuestos de discriminación.

(ii) Como atenuante de la sanción

La normativa en materia de protección al consumidor, señala los siguientes supuestos referidos a la graduación de la sanción frente a un allanamiento:

- Cuando el denunciado formula su allanamiento dentro del plazo para presentar sus descargos o el plazo de prórroga concedido para ello, se podrá imponer una amonestación.
- Cuando el denunciado formula su allanamiento fuera del plazo para presentar sus descargos o el plazo de prórroga concedido para ello, se impondrá una sanción pecuniaria, pero aplicando criterios atenuantes al graduar la misma.
- Cuando el allanamiento verse sobre conflictos referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud; y, sustancias peligrosas, se impondrá una sanción pecuniaria, pero aplicando criterios atenuantes al graduar la misma.

Por lo tanto, se puede concluir que, con la mera formulación del allanamiento, independientemente del momento en que se invoca el mismo, es considerado como un atenuante para la sanción a aplicar.

MORALES ACOSTA¹³⁶ considera que el legislador tuvo la iniciativa de fomentar la formulación del allanamiento en los procedimientos administrativos sancionadores, por lo que, ofreció como incentivo la imposición de una amonestación, pero condicionado a que el denunciado se allane dentro del plazo establecido para presentar sus descargos ya que, de ser presentado fuera de dicho plazo, únicamente sería considerado como una atenuante para la aplicación de la sanción pecuniaria.

Asimismo, el autor antes mencionado respalda lo regulado mencionando que:
 ... es una política legislativa positiva, otorgar incentivos necesarios a los administrados, en este caso, a los proveedores, de poder allanarse, dado que eso podría conllevar como resultado que tanto los administrados como la Autoridad Administrativa se vean beneficiados al ahorrar recursos y costos en la actuación del proceso¹³⁷.

En definitiva, este incentivo se otorga, en tanto, el proveedor al formular el allanamiento y, por ende, al aceptarse la pretensión se daría una conclusión preliminar del procedimiento, permitiría economizar recursos y costos en el procedimiento,

¹³⁶ Cfr. Op. Cit., p. 322.

¹³⁷ Ibid. p. 323.

principalmente, en la actuación de medios probatorios adicionales; asimismo, facilita la rapidez y eficacia del procedimiento¹³⁸.

Sin perjuicio a ello, DAMIÁN MEDINA¹³⁹ considera que, si bien se advierte la posibilidad de la autoridad administrativa para imponer una amonestación frente al allanamiento, por otro lado, la jurisprudencia de la Sala Especializada en Protección al Consumidor determinó que corresponde a la autoridad amonestarlo. Aunque, años posteriores, según lo consignado en la Resolución N° 2405-2019/SPC-INDECOPI, concluyó que el allanamiento no involucra la imposición automática de una amonestación, sino que, según cada caso en concreto, se considerará la posibilidad de imponer una multa pecuniaria atenuada por la formulación del allanamiento.

(iii) Exoneración del pago de costos del procedimiento

El Código señala que, el allanamiento formulado con la presentación de los descargos, conlleva a la exoneración del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas¹⁴⁰.

Por otro lado, la Directiva Única reitera lo regulado, en tanto, en su inciso e) del artículo 29°, establece que:

Quando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se podrá imponer una amonestación. Asimismo, se dispondrá la exoneración de costos del procedimiento, únicamente, si alcanza a todas las pretensiones del denunciante.

Aunado a ello, dicha Directiva precisa que no procede la exoneración del pago de los costos del procedimiento cuando el allanamiento se presentó fuera del plazo otorgado al denunciado para realizar sus descargos.

De lo expuesto, la disposición normativa que regula el allanamiento en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor señala expresamente que, si el denunciado aceptó la totalidad de las pretensiones formuladas en su contra mediante el allanamiento y lo formuló dentro del plazo para presentar sus descargos, el órgano resolutivo ordenará la exoneración de costos del

¹³⁸ PERÚ. COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 1. SEDE CENTRAL. Resolución Final N° 191-2017/CC1. Expediente N° 1539-2016/PS2. (13, febrero, 2017). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

¹³⁹ Cfr. DAMIÁN MEDINA, Omar. Alcances del allanamiento y reconocimiento frente a la infracción al deber de idoneidad en la justicia de consumo en el Perú, p. 86. Ver en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8654379>, consultado el día 24 de julio de 2023.

¹⁴⁰ Artículo 112° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

procedimiento. Asimismo, se prevé que, si el allanamiento fue formulado con posterioridad al plazo concedido para presentar alegatos de defensa, el proveedor denunciado asumirá el pago de los costos del procedimiento.

Cabe mencionar que, la presente consecuencia por la aplicación de la figura jurídica del allanamiento no ha presentado modificación alguna desde su incorporación expresa a las disposiciones normativas de los procedimientos en protección al consumidor.

Un sector de la doctrina considera que la presente consecuencia se reguló con la voluntad de generar un incentivo o, incluso, un beneficio al proveedor denunciado por allanarse en el plazo concedido por la autoridad administrativa para presentar sus descargos; y, de esta manera, al igual que la consecuencia antes mencionada referida a la atenuante de la sanción, generó un ahorro de recursos y costos en el procedimiento tanto para los administrados como la Autoridad Administrativa.

Aunque, se critica la exoneración del pago de costos del procedimiento porque su aplicación conlleva efectos negativos que repercuten en el denunciante, principalmente, porque le ocasiona un perjuicio patrimonial; sin embargo, dichas razones serán analizadas más adelante.

3.3 Consecuencias de aplicación que se presentan en la práctica

En cuanto a la incorporación del allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, según a lo expuesto anteriormente, se puede concluir que dicha figura jurídica fue incluida en la regulación de los procedimientos en materia de protección al consumidor tal cual como se encontraba regulada en el proceso civil; sin embargo, cuando el allanamiento fue formulado por el denunciado bajo la tramitación de algún procedimiento, se aprecian diversos pronunciamientos emitidos por la autoridad administrativa en cuanto a la aplicación del mismo y sus consecuencias jurídicas correspondientes.

Por lo cual, existen determinados supuestos que no se encuentran establecidos expresamente en la normativa pero que, ante dichas situaciones originadas por el proveedor y no previstas en atención a la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, la autoridad administrativa tuvo que adoptar determinados criterios a fin de emitir un pronunciamiento final, los mismos que se convirtieron en precedentes de observancia obligatoria o lineamientos para un mejor resolver, siendo criticados algunos de ellos por un sector de la doctrina, en tanto, no brindan la debida protección al consumidor y lo colocan en una situación desproporcionada ya que el proveedor es el mayormente beneficiado.

De este modo, las consecuencias generadas en la práctica, y no previstas legalmente, son las siguientes:

(i) Análisis del fondo de la controversia

Mediante la Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI denominada “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor” se estableció expresamente lo siguiente:

4.7. De los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción

4.7.1. Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

(...)

d) En todos los casos en que opere el allanamiento o reconocimiento, la autoridad se pronuncia sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia en los extremos en los que se hubiera producido el allanamiento o reconocimiento, disponiendo la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, imponiendo la sanción correspondiente y/o dictando la medida correctiva que corresponda y/u ordenando el reembolso de las costas y/o costos, según corresponda.

(...)

De ello, se puede deducir que, pese a que el denunciado formulaba su allanamiento, se dejaba la potestad de la autoridad administrativa a emitir un pronunciamiento respecto al fondo de la controversia, es decir, realizar un análisis de los argumentos y los medios probatorios que los respaldaban para emitir un pronunciamiento.

Un ejemplo de eso son algunos pronunciamientos emitidos por la autoridad administrativa, ya que cada órgano resolutivo cuenta con autonomía, al señalar que el allanamiento implica la conclusión del procedimiento; sin embargo, conforme a lo establecido en el numeral 4.7.1. de la Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI, corresponde a la autoridad pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa del proveedor y, en virtud a ello, se analizaba la responsabilidad del denunciado ante la presunta infracción¹⁴¹.

¹⁴¹ PERÚ. ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SEDE PIURA. Resolución Final N° 599-2019/PS0-INDECOPI-PIU. Expediente N° 166-2019/PS0-INDECOPI-PIU. (19, junio, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

Sin embargo, otros órganos resolutivos como la Sala Especializada en Protección al Consumidor señalaban que correspondía considerar el allanamiento expresamente formulado y determinar la responsabilidad de la denunciada, sin efectuar un análisis de fondo¹⁴², lo cual se condice con la finalidad del allanamiento, en tanto, se efectúa una aceptación a la pretensión con el objetivo de culminar el conflicto y, de esta manera, expedir un pronunciamiento final.

Sin duda, lo establecido en el inciso d) del numeral 4.7.1. de la Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI generaba incertidumbre y una distinta interpretación en cuanto al allanamiento formulado por el proveedor ya que, según lo establecido expresamente en la misma, correspondía a la autoridad administrativa pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa del proveedor y señalaba como una posibilidad de poder declarar fundada la denuncia. No obstante, ello no guardaba armonía con la naturaleza misma del allanamiento, según lo establecido en el artículo 112° del Código y en el artículo 330° del Código Procesal Civil (el mismo que es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor).

Finalmente, se alcanzó una mayor precisión y uniformización del criterio por parte de los órganos resolutivos frente al allanamiento formulado por el proveedor, en virtud a lo establecido en el inciso d) del artículo 29° de la Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código, el cual señala:

Artículo 29.- Alcances del allanamiento o reconocimiento

Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

(...)

d) Cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor, sin perjuicio que ejerza defensa sobre el fondo, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. En dicha resolución se impone la sanción y se ordenan las medidas correctivas, según corresponda en cada caso. Asimismo,

¹⁴² PERÚ. Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual. Sala especializada en protección al consumidor. Resolución Final N° 327-2019/SPC-INDECOPI. Expediente N° 40-2017/CPC-INDECOPI-CAJ. (06, febrero, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

se dispone la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI.

(...).

Es así que, se reguló de forma clara y expresa que cuando el denunciado se allana, se dará por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor.

(ii) Presentación de descargos condicionado

En principio, la figura del allanamiento, tal como se ha venido desarrollando a lo largo del presente trabajo de investigación, es una manifestación de voluntad del denunciado para renunciar a su derecho de defensa.

Aunque, en la tramitación de los diversos expedientes administrativos en materia de protección al consumidor, se aprecia que, existen supuestos en los cuales el proveedor denunciado presenta sus argumentos de defensa a las imputaciones formuladas en su contra, mediante escrito de descargos, pero, a su vez, señala que, de considerarse su responsabilidad, formula su allanamiento.

Dicho supuesto anteriormente mencionado se encuentra materializado en el análisis realizado por la autoridad administrativa en la Resolución N° 484-2019/SPC-INDECOPI del 22 de febrero de 2019, mediante la cual se establece que, el proveedor denunciado presentó su allanamiento de las pretensiones contenidas en la denuncia; sin embargo, indicó expresamente que la aplicación de dicha figura procesal debe encontrarse condicionada a la previa evaluación de su responsabilidad, por medio del análisis de sus alegatos de defensa y de los medios probatorios adjuntos; de tal manera que, solo de determinarse que no se había configurado el eximente de responsabilidad alegado, la autoridad debía considerar su allanamiento.

Frente a ello, la autoridad administrativa acude a lo establecido en la doctrina al señalar que el allanamiento debe ser puro ya que, de someterse a alguna condición, dicha figura procesal se desnaturaliza. Aunado a ello que, de realizarse el análisis de los argumentos y medios probatorios que obran en el expediente administrativo, el órgano resolutorio no cumpliría con la finalidad del allanamiento consistente en disminuir la participación de la autoridad administrativa y de concluir de manera anticipada el procedimiento¹⁴³.

¹⁴³ PERÚ. Tribunal de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual. Sala especializada en protección al consumidor. Resolución Final N° 484-2019/SPC-INDECOPI. Expediente N° 468-2017/ILN-CPC. (22,

Por lo cual, para la Sala Especializada de Protección al Consumidor, en el presente supuesto, no corresponde considerar el allanamiento formulado por el proveedor denunciado, en tanto, no se ajusta a la naturaleza del mismo; y, el órgano resolutivo procede a emitir un pronunciamiento final en virtud a la valoración realizada a los alegatos y medios probatorios presentados por las partes en el procedimiento administrativo sancionador, lo que quiere decir, una evaluación sobre el fondo del conflicto.

Cabe precisar que, en cuanto a lo establecido en la Resolución N° 966-2019/SPC-INDECOPI del 10 de abril de 2019 por la Sala Especializada de Protección al Consumidor, podemos inferir que el denunciado puede presentar su escrito de descargos para desvirtuar su responsabilidad por los hechos denunciados y, en el mismo, formular su allanamiento, siempre y cuando ambos no se encuentren condicionados, conforme a lo señalado anteriormente. Asimismo, dicha facultad otorgada al denunciado, actualmente, se encuentra prevista en el inciso d) del artículo 29° de la Directiva N° 001-2021/COD-INDECOPI, al consignar que: “Cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor, sin perjuicio que ejerza defensa sobre el fondo, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. (...)” (lo subrayado es nuestro).

Sin embargo, aquí se es de la opinión que, la premisa establecida en el inciso d) del artículo 29° de la Directiva Única consistente en “...*sin perjuicio que ejerza defensa sobre el fondo*...” conlleva a una errónea interpretación de la misma, en tanto, podría ser considerada como la posibilidad de que el proveedor denunciado pueda presentar sus descargos y formular su allanamiento, de manera que, la autoridad administrativa pueda considerar cualquiera de ellos; por lo cual, el administrado, para una mayor precisión, lo condiciona. En consecuencia, se considera que el allanamiento condicionado al análisis de los descargos para eximirse de responsabilidad o sin ello, implica una desnaturalización de la figura jurídica.

(iii) Presentación del recurso de apelación por parte del denunciado

Conforme a la naturaleza del allanamiento, el denunciado lo invoca para concluir el procedimiento con la expedición inmediata de la resolución final, por ello, es denominado como una forma de conclusión anticipada del procedimiento, en tanto, el denunciado acepta la pretensión formulada en su contra y, de esta manera, se evita el alargamiento del procedimiento con la actuación de medios probatorios por parte de las

febrero, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

partes procedimentales quienes buscan generar convicción en su posición para que el órgano resolutorio emita pronunciamiento final a su favor.

Sin embargo, uno de los supuestos criticados, el mismo que se evidencia durante la tramitación de algunos procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, consiste en la interposición del recurso de apelación por parte del denunciado, quien se allanó a la pretensión dentro del plazo otorgado para la presentación de sus descargos, por motivos ajenos a los mencionados anteriormente, en concreto, por haberse declarado fundada la denuncia.

Ante ello, la Sala Especializada de Protección al Consumidor, mediante Resolución N° 1267-2023/SPC-INDECOPI del 10 de mayo de 2023, analizó la situación antes descrita y, en virtud a lo establecido en el numeral 2.8 del artículo V y el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴⁴, concluyó que el proveedor que, durante la primera instancia se allana a la denuncia presentada en su contra, no puede apelar la resolución que se emita acogiendo dicha pretensión; de lo contrario su recurso será declarado improcedente por falta de agravio, en atención a lo regulado en el artículo 120° del Texto Único Ordenado

¹⁴⁴ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Título Preliminar

(...)

Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo

(...)

2. Son fuentes del procedimiento administrativo:

(...)

2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

(...)

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

(...)

de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴⁵ y el artículo 38° del Decreto Legislativo 807¹⁴⁶.

Ello, se sustentaba en que, con la incorporación de la figura del allanamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor se pretendía que, por un lado, la autoridad administrativa no realice una mayor labor de investigación ni análisis a fin de generarle un ahorro, en cuanto a la reducción de los procedimientos en trámite; y, por otro lado, que el consumidor no tenga que efectuar mayores esfuerzos para satisfacer su pretensión de manera célere y el proveedor obtenga el beneficio de una sanción atenuada y la exoneración de los costos del procedimiento, de ser el caso.

Asimismo, la Sala Especializada en Protección al Consumidor consideró que la interposición del recurso de apelación contra la Resolución Final emitida implica una distorsión a lo mencionado en el párrafo anterior ya que el proveedor lo solicitó y, en virtud a ello, recibió los beneficios legales que le corresponden; por lo cual, dicha Resolución Final no le causó agravio ya que se emitió en atención al allanamiento formulado. En consecuencia, apelar en estas situaciones se configura como un acto dilatorio opuesto a la buena fe procedimental e, incluso, se constituye como un agravante para la graduación de la sanción.

Por otro lado, dicho órgano resolutivo precisa que, existen supuestos en los que el proveedor, pese a haberse allanado, puede apelar válidamente las partes de la resolución que le pudieran causar un agravio legítimo, siendo estos: (i) cuando se emite algún pronunciamiento sin observarse los requisitos de admisibilidad o procedencia de la denuncia ni los presupuestos de la potestad sancionadora de la autoridad; (ii) cuando

¹⁴⁵ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa

120.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

120.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

120.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

¹⁴⁶ DECRETO LEGISLATIVO N° 807. FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI
Artículo 38.- El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que pone fin a la instancia, contra la resolución que impone multas y contra la resolución que dicta una medida cautelar. El plazo para interponer dicho recurso es de cinco (5) días hábiles. La apelación de resoluciones que pone fin a la instancia se concede con efecto suspensivo. La apelación de multas se concede con efecto suspensivo, pero es tramitada en cuaderno separado. La apelación de medidas cautelares se concede sin efecto suspensivo, tramitándose también en cuaderno separado.

existen extremos de fondo en los que el denunciado no se allanó; (iii) cuando el órgano resolutorio de primera instancia desestima, limita y/o de alguna manera no acoge el allanamiento en los términos que fue formulado, por ejemplo, cuando no se considera como atenuante para la graduación de la sanción; (iv) se ordenó el pago de las costas por una cuantía que no correspondía; (v) cuando se ordena una medida correctiva distinta a la esperada por el proveedor en relación al hecho infractor.

En resumen, nos encontramos ante una desnaturalización de la figura, en tanto, el allanamiento busca concluir de manera preliminar del procedimiento con la aceptación de la pretensión por parte del proveedor denunciado; sin embargo, al interponerse el recurso de apelación para cuestionar la Resolución Final emitida considerando el allanamiento y estableciendo las consecuencias legales, implica una dilatación del proveedor, e incluso, podría deducirse que dicha dilatación involucraría una falta de voluntad del denunciado de cumplir la medida correctiva ordenada ya que, de invocarlo dentro del plazo para presentar sus descargos, no le corresponde más que cumplir con la medida correctiva ordenada.

Desde nuestro punto de vista, el simple hecho de interponerse el recurso de apelación implica una dilación del procedimiento, en tanto, ello conlleva un trámite procedimental consistente en la elevación del expediente administrativo al órgano de segunda instancia, el mismo que cuenta con un plazo máximo de treinta o ciento veinte días hábiles, dependiendo del órgano competente (Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos o Comisión de Protección al Consumidor), para emitir la resolución final que declarará la improcedencia del mismo, aunque muchas veces dicha emisión se realiza de manera anterior al vencimiento del plazo máximo, pero, pese a ello, ya existe una dilación, sobre todo, en la satisfacción de la pretensión del denunciante que se ve reflejada en el cumplimiento de la medida correctiva, teniendo en cuenta que, el recurso de apelación es concedido con efectos suspensivos.

Por lo que, correspondería regularse el presente supuesto en la normativa correspondiente como una desnaturalización de la figura del allanamiento y otorgársele el tratamiento respectivo, a fin de evitar que se configure como un repetitivo accionar de los proveedores denunciados en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, cuyo principal afectado será el denunciante, quien ya acude a la autoridad administrativa por un perjuicio ocasionado; y, pese a que, la segunda instancia declara improcedente el recurso de apelación, ya existe una dilación y un agravio al denunciante, en tanto, su pretensión no se encuentra satisfecha porque aún no se cumple con la medida correctiva.

(iv) Exoneración de las costas y costos

Un primer aspecto importante de mencionar en el presente acápite es que, antes de la regulación e incorporación de la figura del allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, cuando la Sala Especializada en Protección al Consumidor se encontraba ante dicha figura jurídica invocada por el denunciado, no concluía en una exoneración del pago de costas y costos del procedimiento a favor del denunciado, según la interpretación realizada al *principio in dubio pro consumidor*¹⁴⁷.

Ante ello, DAMIÁN MEDINA¹⁴⁸ opina que: “las razones que algún momento llevaron a la Sala Especializada en Protección al Consumidor a reconocer el reembolso de los costos que ya fueron incurridos por el consumidor en el inicio y desarrollo de un procedimiento administrativo (de naturaleza protectora), reside en la imposibilidad fáctica y jurídica del accionante, quien no puede conocer por ningún medio, de qué forma su contraparte ejercerá su derecho de defensa”.

Aunado a ello, DAMIÁN MEDINA¹⁴⁹ considera que, en materia de protección al consumidor, las partes que intervienen en el procedimiento se encuentran en posiciones asimétricas que reflejan una situación de fragilidad cognoscitiva del agente más débil del mercado.

De forma similar, MORALES ACOSTA¹⁵⁰ estima que el consumidor afectado está generando gastos desde la interposición de su denuncia, por lo tanto, lo correcto es que éstos sean devueltos por el denunciado cuando se declare fundada la denuncia por la infracción cometida ya que el consumidor se vio obligado a asumir un costo de asesoría legal de un profesional por la defectuosa política del proveedor.

¹⁴⁷ PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 3113-2013/SPC-INDECOPI. Expediente N° 564-2012/PS-INDECOPI-PIU. (19, noviembre, 2013). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023;

PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 3575-2012/SPC-INDECOPI. Expediente N° 69-2012/PS-INDECOPI-PIU. (10, diciembre, 2012). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

¹⁴⁸ Op. Cit., p. 89.

¹⁴⁹ Cfr. Ibid. p. 89.

¹⁵⁰ Cfr. Op. Cit., p. 323.

Incluso, el autor antes mencionado, concluye que dicha disposición, probablemente, perjudique a las asociaciones de consumidores porque tendrán que asumir el costo de los procedimientos iniciados en representación particular de un consumidor.

Ahora bien, actualmente, el Código¹⁵¹ así como la Directiva Única¹⁵² regula expresamente que cuando el denunciado se allana dentro del plazo para presentar sus descargos, se le exonera del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

Así, lo mencionado en el párrafo anterior se observa materializado en la Resolución Final N° 59-2023/CC1, mediante la cual, la autoridad administrativa señaló lo siguiente:

(...)

42. La orden para que el infractor asuma el pago de los costos del procedimiento constituye una facultad de la autoridad administrativa, y no así en una obligación, ello considerando los fines económicos y sociales para los cuales el ordenamiento reconoció el derecho a solicitar el reembolso de costos del procedimiento.

43. Así, la autoridad administrativa en ejercicio de dicha facultad puede determinar si corresponde o no el otorgamiento de los costos del procedimiento, en atención a las particularidades de cada caso en concreto, pudiendo estas estar referida, por ejemplo, a

¹⁵¹ LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

(...)

(Lo subrayado es nuestro)

¹⁵² DIRECTIVA N° 001-2021-COD-INDECOPI. DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 29.- Alcances del allanamiento o reconocimiento

Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

(...)

e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se podrá imponer una amonestación. Asimismo, se dispondrá la exoneración de costos del procedimiento, únicamente, si alcanza a todas las pretensiones del denunciante.

(...)

la necesidad de recurrir a la autoridad para la satisfacción de una pretensión relativa a la restitución de un derecho vulnerado.

44. En ese sentido, el ejercicio de la facultad para ordenar el reembolso o la condena al pago de los costos debe guardar congruencia con el análisis de costo y beneficio que tanto el denunciado como el denunciante deben efectuar antes de acudir a la Administración Pública mediante el inicio de un procedimiento administrativo. Ello, para otorgar al sistema de protección al consumidor una mayor celeridad y agilidad, que beneficie a los consumidores que requieren una protección efectiva frente a los proveedores obstructivos, a través del otorgamiento de medidas reparadoras, complementarias o para que se conmine a los denunciados al cumplimiento de los mandatos de la administración.

45. El artículo 112 del Código dispone que cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

46. En el presente caso, la Comisión ha verificado que, en su escrito de descargos, presentado dentro del plazo establecido para ello, el Banco formuló su allanamiento a los hechos denunciados por el señor Enciso, por lo que en atención a lo expuesto corresponde exonerar a dicho proveedor del pago de los costos del procedimiento.

(...)

Frente a ello, un gran sector de la doctrina, lo ha considerado como un beneficio al denunciado al formular su allanamiento dentro del plazo para presentar sus descargos y, de esa manera, concluir con el conflicto.

En adición, DAMIÁN MEDINA¹⁵³ considera que no debe exonerarse al denunciado del pago de los costos del procedimiento ya que el desconocimiento del consumidor, conlleva a que muchas veces incurra en gastos de patrocinio legal por parte de uno o más abogados especialistas para la defensa de su causa; y, esta negativa al reembolso de los costos solo ocasionará un gasto no previsto ni reembolsable para el consumidor, generándole una pérdida y una inminente contravención a su derecho de defensa.

Es posible que el fundamento de la exoneración de los costos sea que el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor no requiere de defensa cautiva, es decir, el denunciante puede participar del mismo sin

¹⁵³ Cfr. Op. Cit., p. 91.

necesidad de contar con patrocinio legal. No obstante, muchas veces, el denunciante contrata los servicios legales de profesionales en materia legal para una mejor defensa en el procedimiento que le permita obtener un pronunciamiento final favorable.

De la misma manera, el denunciante puede optar por una defensa cautiva considerando la complejidad del caso, por ejemplo, cláusulas abusivas en los contratos, consumos no reconocidos, entre otros.

Cabe resaltar que, la mayoría de veces, el consumidor afectado, de manera previa a la interposición de la denuncia, opta por acudir a los diversos medios alternativos para solucionar su conflicto, siendo el más frecuente: la interposición de su reclamo en el Libro de Reclamaciones; a pesar de ello, el proveedor, pese a brindar respuesta al mismo, no soluciona el conflicto. Por lo cual, el consumidor afectado acude a la vía administrativa para obtener una solución frente a la infracción cometida, situación que será resarcida a través de la medida correctiva ordenada; así pues, probablemente, para lograr ser la parte vencedora en el procedimiento administrativo prefiere contar con la asesoría legal respectiva a fin de obtener una mejor defensa en el mismo.

En tal caso, el proveedor denunciado al invocar su allanamiento en el plazo para presentar sus descargos, el órgano resolutorio lo exonera de los costos del procedimiento, razón por la cual, muchas veces, el denunciado lo invoca para obtener dicho beneficio; sin embargo, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, no tuvo la intención de brindar solución al conflicto, lo cual, de alguna manera, conllevó a que el denunciante incurra en gastos de defensa cautiva desde la presentación de la denuncia, generándole un perjuicio patrimonial al denunciante.

Por todo lo anterior, compartimos el punto de vista de DAMIÁN MEDINA, quien señala que el denunciado no debe ser exonerado del pago de los costos del procedimiento ya que únicamente le origina un gasto no previsto y vulnera su derecho de defensa; o, de lo contrario, otorgar la facultad a la autoridad administrativa para evaluar dicha exoneración, dependiendo de cada caso en particular, tal como, se encuentra regulada la imposición de una amonestación.

Por otro lado, si bien la normativa referida al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor no ha previsto la premisa ante un allanamiento parcial, la Sala Especializada en Protección al Consumidor determinó que, en atención a lo establecido en el artículo 112.3 del Código, se exonerará del pago de los costos del procedimiento en las pretensiones del denunciante donde el proveedor

denunciado se allanó, pues por mandato legal debe ocurrir dicha exoneración en todos los supuestos del allanamiento¹⁵⁴.

Pero, durante la tramitación de los procedimientos, es posible encontrarnos bajo el supuesto en el cual se declaró fundada la denuncia en los extremos ajenos al allanamiento formulado por el denunciado, por lo cual, se ordenó el pago de los costos y costas. Esto resultaría controvertido ya que el denunciante al solicitar la liquidación de costos y costas no le será factible individualizar el monto solicitado por los extremos que se declararon fundados sin que medie allanamiento alguno, en tanto, el monto solicitado será por la defensa a lo largo del procedimiento en general.

En ese sentido, resulta complicado poder ejecutarse lo resuelto por el órgano resolutorio mediante Resolución Final porque, por un lado, exonera al denunciado del pago de los costos por los extremos declarados fundados en virtud al allanamiento y, por otro, ordena el pago de los costos por los extremos declarados fundados sin mediar allanamiento alguno.

Máxime, si, según lo alegado por la autoridad administrativa, no le corresponde graduar discrecionalmente la cuantía de los costos demandados por parte del denunciante ya que, concluir lo contrario, contravendría el determinar libremente el precio de los servicios prestados bajo un sistema de libre competencia. Aunado a ello, no le concierne graduar los costos, toda vez que, la naturaleza del procedimiento administrativo de Indecopi es sancionador y lo que busca es que se le restituya al consumidor, el gasto que debió efectuar debido a la conducta infractora desarrollada por el denunciado¹⁵⁵.

Es así que, esta especie de incertidumbre en el denunciado que, finalmente, lo conllevaría al pago de los costos pese al allanamiento en algunos de los extremos imputados en su contra, le generaría un perjuicio.

(v) Incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas

El órgano resolutorio al expedir la resolución final, en virtud al allanamiento formulado, ordena las medidas correctivas correspondientes.

Aunque, frente a la aceptación de la pretensión por parte del denunciado, algunas veces, no se cumple la medida correctiva ordenada, mediante la cual, se atiende la pretensión del denunciante. Por lo cual, nos evidencia una falta de convicción por parte del

¹⁵⁴ Cfr. Lineamientos sobre Protección al Consumidor. Actualización 2022. Op. Cit., pp. 64-65.

¹⁵⁵ PERÚ. COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA. Resolución Final N° 11-2018/INDECOPI-PIU. Expediente N° 146-2017-LCC/PS0-INDECOPI-PIU. (09, enero, 2018). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

denunciado al formular el allanamiento; y, si bien al invocarse el mismo, le genera ciertos beneficios al denunciado, el consumidor continúa siendo afectado.

Frente a ello, el denunciante, en resumen, tiene como opciones:

- Presentar una comunicación de incumplimiento de medida correctiva al órgano resolutorio en el cual se inició su procedimiento administrativo sancionador, el cual realizará el trámite y la evaluación correspondiente; y, de advertirse dicho incumplimiento, se impondrá una multa coercitiva.
- Presentar su denuncia ante el órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos del Indecopi por incumplimiento de medida correctiva, mediante el cual se realizará un análisis de los medios probatorios presentados por las partes y, de considerarse el incumplimiento incurrido por el denunciado, se le sancionará con la multa respectiva y se reiterará el cumplimiento de la medida correctiva ordenada.
- Acudir a la vía judicial para ejecutar la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Final emitida por la autoridad administrativa.

Sin embargo, si bien el allanamiento fue invocado por el denunciado cumpliendo las formalidades previstas, el mismo no estaría siendo formulada adecuadamente; por lo que, podría considerarse como estrategia por parte de algunos proveedores para evitar gastos y obtener los beneficios establecidos normativamente; sin embargo, el denunciante no ve satisfecha su pretensión, pese a que, ya existió un reconocimiento de la misma.

A mayor argumento, se evita la dilación del procedimiento principal, en tanto, el denunciado se allanó a la pretensión, pero al no cumplir las medidas correctivas ordenadas, obliga al denunciante elegir entre las opciones antes descritas a fin de obtener un cumplimiento y, verdaderamente, la resolución del conflicto; por lo que, se evidenciaría un uso inadecuado de la figura que, probablemente, involucra una desnaturalización de la misma ya que al no cumplirse la medida correctiva no existe una resolución anticipada del conflicto.

Para concluir el presente análisis, es necesario resaltar que el octavo numeral de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1308, el cual modificó el Código e incluyó la figura del allanamiento en dicho cuerpo normativo, señaló:

8. De los atenuantes de la graduación de la sanción.

(...)

Al respecto, considerar –en los procedimientos de oficio que se promueven por denuncia de parte- al allanamiento y reconocimiento como atenuantes de la sanción, generará

incentivos a efectos que los proveedores brinden una solución al conflicto de intereses con el consumidor dentro de un escenario de solución célere de conflictos, lo que conllevaría a una conclusión liminar del procedimiento, permitiendo a los usuarios dar por concluida de manera inmediata el procedimiento sin incurrir en mayores gastos y a la Administración reducir los procedimientos en trámite, enfocando sus esfuerzos a la labor preventiva y resolutive de los procedimientos que requieran un pronunciamiento de fondo. Asimismo, el consumidor podrá ver satisfecha su pretensión en tanto la autoridad mantiene la potestad de dictar una medida correctiva a su favor.

En esa línea se reconoce la potestad de la autoridad administrativa de imponer una sanción de amonestación en caso que el allanamiento o reconocimiento se hubieran presentado con los descargos; siendo que posteriormente a ello la sanción que corresponda deberá ser pecuniaria.

Sin embargo, ello no aplica para los casos referidos a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, atendiendo al interés jurídico tutelado, en los cuales la sanción aun con la aplicación de la atenuante debe ser pecuniaria.

Por lo que, la idea central es que se consideró al allanamiento como un atenuante de la sanción a fin de generar incentivos a los proveedores para que resuelvan sus disputas con los consumidores. Esto conduciría a una rápida resolución del procedimiento, permitiendo que los usuarios lo finalicen de inmediato, sin incurrir en gastos adicionales y ayudando a la Administración a reducir la carga de los casos pendientes, pero, sobre todo, el consumidor afectado con el ordenamiento de una medida correctiva a su favor, encontraría la satisfacción de su pretensión.

Dicho esto, se puede concluir que la finalidad de la incorporación del allanamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor guardaba relación con la aplicación del mismo en el proceso civil.

Sin embargo, teniendo en consideración las consecuencias que surgen en la práctica cuando el denunciado formula su allanamiento, se puede evidenciar que el proveedor alcanza un gran beneficio pese a que incurrió en infracción, lo que conlleva a un uso irresponsable de la figura del allanamiento. En tanto, como mencionó DAMIÁN MEDINA¹⁵⁶ que el imputado, cuando recibe una sanción menos gravosa por una conducta cometida, se encuentra propenso a repetirla ya sea desconociendo el cumplimiento de la norma o abusando de las deficiencias del

¹⁵⁶ Cfr. Op. Cit., p. 90.

sistema. Por lo que es necesaria la aplicación de decisiones más drásticas ante la reincidencia de las infracciones.

Asimismo, la exoneración de costos, le genera un beneficio pero afecta negativamente al denunciante, quien acudió a vía administrativa en busca de tutela frente a la infracción incurrida por el proveedor, muchas veces, agotando los medios necesarios para reclamar al proveedor por la infracción cometida; sin embargo, al no tener mayor solución, acude a la autoridad administrativa y en compañía de un abogado, en concordancia con el derecho de defensa con el que cuenta, para tener un pronunciamiento favorable ya que, previamente a ello, el proveedor no resolvió el conflicto.

Por lo cual, acudiendo a una legislación comparada, se podría adoptar el criterio utilizado por la Ley de Enjuiciamiento Civil, al establecer que:

Artículo 395. Condena en costas en caso de allanamiento

1. Si el demandado se allanare a la demanda antes de contestarla, no procederá la imposición de costas salvo que el tribunal, razonándolo debidamente, aprecie mala fe en el demandado.

Se entenderá que, en todo caso, existe mala fe, si antes de presentada la demanda se hubiese formulado al demandado requerimiento fehaciente y justificado de pago, o si se hubiera iniciado procedimiento de mediación o dirigido contra él solicitud de conciliación.

(...)

Es decir, correspondería evaluar cada caso concreto, a fin de verificar la existencia de mala fe. A lo que se debe agregar que, también podría evaluarse las acciones adoptadas por el denunciante previo al inicio del procedimiento en búsqueda de la solución del conflicto. Incluso, si el comportamiento del proveedor es reiterativo, es decir, si existen procedimientos iniciados por infracciones cometidas por el mismo y, frente a ello, se allanó, pero, sin un posterior cumplimiento a la medida correctiva ordenada; o, presenta recurso de apelación a fin de generar una dilación en el procedimiento.

Entonces, dichas situaciones planteadas líneas arriba, generan alertas de una desnaturalización de la figura del allanamiento y no referidas a la aplicación o análisis del mismo por parte de la autoridad administrativa ya que, evaluada la procedencia del mismo, se efectúa la conclusión inmediata del procedimiento mediante Resolución Final, sino dicha desnaturalización se encuentra orientada a la invocación del mismo por parte de los proveedores, quienes lo utilizan de manera inapropiada, en tanto, se orientan a invocarlo por la imposición de una amonestación y la exoneración del pago de costos del procedimiento sin

presentar la voluntad de solucionar el conflicto, ello queda evidenciado porque pudieron solucionarlo previamente, sin la necesidad de que el consumidor afectado acuda a la autoridad administrativa.

Máxime si, conforme se analizó en el presente acápite, pese al allanamiento formulado, no se verifica una satisfacción a la pretensión del denunciante, la cual se encuentra inmersa en la medida correctiva ordenada por la autoridad administrativa, generándole mayores costos y tiempo porque debe presentar comunicaciones de incumplimiento de la medida correctiva ante el órgano que ordenó la misma o presentar su denuncia administrativa para una evaluación y actuación de medios probatorios a fin de verificar el cumplimiento de la misma; e, incluso, existen situación en la que se da un incumplimiento parcial de la medida correctiva.

Cabe resaltar que, frente a dichas situaciones, los órganos resolutivos del Indecopi solo podrán imponer multas, según corresponda, a fin de persuadir al proveedor infractor para el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en tanto, únicamente cuentan con dichas facultades conferidas; contrario al proceso civil, donde se originó la figura del allanamiento, en tanto, cuentan con una etapa ejecutoria, al quedar consentida o firme la sentencia; por lo cual, muchas veces los consumidores acuden a la vía judicial para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, en tanto, la resolución final emitida por la autoridad administrativa es un título ejecutivo.

Con lo expuesto, se pretende analizar y evidenciar que, frente a un incumplimiento de la medida correctiva, pese a haberse formulado el allanamiento; y, para lograr ello, se debe acudir a otros medios otorgados por la normativa que, de alguna manera, generan un alargamiento de satisfacción de la pretensión, es decir, el proveedor continúa realizando la conducta previa al inicio del procedimiento en el que se allanó. Evidenciándose, la falta de convicción del denunciado para invocar el allanamiento, en tanto, lo formuló para obtener los beneficios que el mismo le otorga.

De este modo, se acoge lo señalado por DAMIÁN MEDINA¹⁵⁷, quien resalta que, el allanamiento debe ser regulado sobre las bases del Código Procesal Civil pero adecuándolo a la realidad de desequilibrio que ocupan las partes en el marco de una relación y conflicto de consumo.

Por lo cual, si bien la intención fue incentivar la resolución del conflicto, beneficiando a ambas partes procedimentales, en la práctica se evidencia un gran desequilibrio de ello, en tanto, la medida correctiva ordenada para satisfacer la pretensión del denunciado, muchas veces

¹⁵⁷ Cfr. Ibid. p. 91.

no es cumplida, por lo que se incurre en una desprotección del consumidor y se consolida la hipótesis referida a que, únicamente, el allanamiento es invocado para evitar la imposición de una multa, exonerarse de los costos del procedimiento y evitar gastos en los que incurre el denunciado con la tramitación del procedimiento.

A lo mejor, de acuerdo a la clasificación realizada por RIGANTI¹⁵⁸, la misma que fue desarrollada anteriormente, frente a dichas situaciones que se evidencian con la formulación del allanamiento en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor, se podría establecer que el denunciado formule un allanamiento completo, es decir, que junto a la manifestación de voluntad de renunciar a su derecho de defensa, presente el cumplimiento de la prestación reclamada.

Para concluir, es necesario que la figura del allanamiento, si bien se debe respetar la naturaleza establecida en el Código Procesal Civil, la misma debe ser enfocada y regulada en atención al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, es decir, teniendo en cuenta la naturaleza del mismo, las potestades con las que cuenta la autoridad administrativa, la evaluación de cada caso en concreto, en otros factores necesarios para que el allanamiento cuente con la misma eficacia que en el proceso civil, evitando su desnaturalización por parte del denunciado; y, sobre todo, sin originarle un perjuicio al consumidor.

¹⁵⁸ Cfr. Op. Cit., p. 157.

Conclusiones

Primera. El procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, buscar proteger un interés público mediante la imposición de una sanción; sin embargo, también cuenta con caracteres propios del procedimiento trilateral debido a que, se resuelve un conflicto privado por lo cual, al existir un interés particular, las partes son las facultadas a presentar los medios probatorios que consideren necesarios a fin de que el órgano administrativo, con la emisión de la resolución final, decida a su favor ya que la administración actúa como un juez, es decir, de manera imparcial.

Segunda. El consumidor acude a la activación de la vía administrativa, mediante la presentación de una denuncia contra el proveedor por presunta infracción a los artículos establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Es así que, a lo largo de la tramitación del procedimiento, las partes procedimentales presentarán alegatos y medios probatorios que lo respalden, en ejercicio de su derecho de defensa. Sin embargo, existe la posibilidad que, el denunciado renuncie al ejercicio de su derecho de defensa, a través de la formulación de su allanamiento.

Tercera. El allanamiento es una figura jurídica de origen en el Derecho Procesal Civil, consistente en un acto de manifestación de voluntad del demandado para aceptar la presentación formulada por el demandante en el interior de un proceso, generando la eliminación del conflicto por el cual se dio inicio a dicho proceso. Frente a ello, el juez analizará la interposición de la figura antes mencionada para evaluar si cumple los requisitos de procedencia, en tanto, su simple invocación no implica una vinculación al juez; además, es necesaria la expedición inmediata de la sentencia a fin de que el mismo pueda ser eficaz, según lo establecido en el Código Procesal Civil.

Cuarta. El allanamiento en el proceso civil, además de generar la expedición inmediata de sentencia, por lo que, se concluye el proceso; le otorga al denunciado un incentivo referido a la exoneración del pago de costos y costas del proceso, para lo cual, será necesario que sea formulado dentro del plazo para presentar los descargos y que sea total, en tanto, si se invoca un allanamiento parcial, el proceso continuará respecto de las pretensiones no allanadas.

Quinta. La figura del allanamiento desde su incorporación al procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, hasta la actualidad, ha presentado diversas modificatorias. Sin embargo, en la práctica, se han presentado diversas conductas realizadas por el proveedor denunciado que evidencian una desnaturalización de la figura del allanamiento, no referidas a la aplicación o análisis del mismo por parte de la autoridad administrativa ya que, evaluada la procedencia del mismo, se efectúa la conclusión

inmediata del procedimiento mediante Resolución Final, sino dicha desnaturalización se encuentra orientada a la invocación del mismo por parte de los proveedores, quienes lo utilizan de manera inapropiada, en tanto, se orientan a invocarlo por la imposición de una amonestación y la exoneración del pago de costos del procedimiento sin presentar la voluntad de solucionar el conflicto, ello queda evidenciado porque pudieron solucionarlo previamente, sin la necesidad de que el consumidor afectado acuda a la autoridad administrativa.

Sexta. Asimismo, la exoneración del pago de costos ordenados por el órgano resolutorio, le genera un beneficio al denunciado pero afecta negativamente al denunciante, quien acudió a vía administrativa en busca de solución al conflicto originado por la infracción incurrida por el proveedor; no obstante, al no tener mayor respuesta, acude a la autoridad administrativa y, en muchas oportunidades, en compañía de un abogado, en concordancia con el derecho de defensa con el que cuenta, para tener un pronunciamiento favorable ya que, previamente a ello, el proveedor no resolvió el conflicto.

Sétima. El allanamiento regulado en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, si bien debe respetar la naturaleza establecida en el Código Procesal Civil, también debe tener en cuenta la naturaleza del procedimiento, las potestades con las que cuenta la autoridad administrativa, la evaluación de cada caso en concreto, en otros factores necesarios para que el allanamiento cuente con la misma eficacia que en el proceso civil, evitando su desnaturalización por parte del denunciado; y, sobre todo, sin originarle un perjuicio al consumidor.

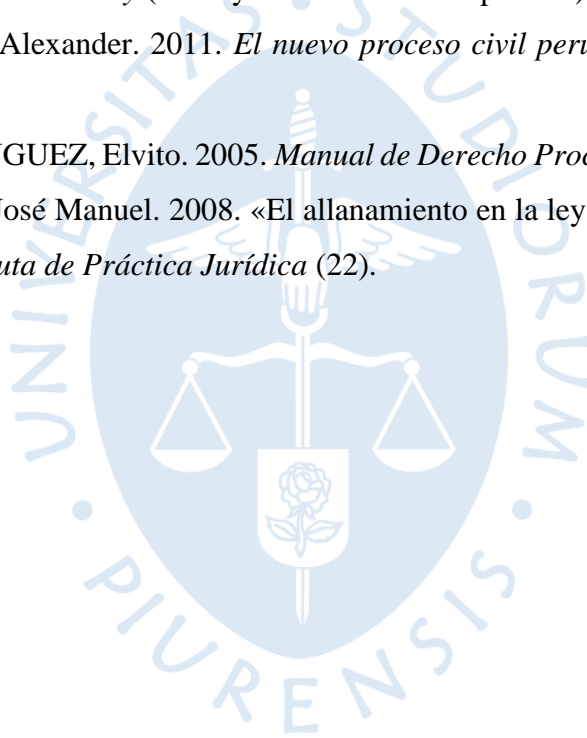
Octava. Corresponde al legislador realizar las modificaciones necesarias, estableciendo los parámetros respectivos, para que el allanamiento sea formulado correctamente en el procedimiento administrativo sancionador en materia de protección al consumidor, sin generar un perjuicio al consumidor y respetándose la naturaleza del mismo. Pudiéndose exigir que, al momento de la invocación del allanamiento, el denunciado presente cumplimiento de la prestación reclamada.

Referencias

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. 1947. *Proceso, autocomposición y autodefensa*. México: Imprenta Universitaria.
- BACA ONETO, Víctor. 2013. «Protección al consumidor.» *Indecopi*.
- COUTURE, Eduardo. 1985. *Fundamentos del deserecho procesal civil*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- DAMIÁN MEDINA, Omar. 2023. *Alcances del allanamiento y reconocimiento frente a la infracción al deber de idoneidad en la justicia de consumo en el Perú*. Último acceso: 24 de julio de 2023. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8654379>.
- DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. 1995. «Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública.» *Revista PUCP* (10). Último acceso: 11 de mayo de 2020. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/issue/view/1293>.
- DICCIONARIO. 2013. «Diccionario procesal Civil.» *Gaceta Jurídica*.
- DURAND CARRIÓN, Julio. 2016. *El Código de Protección y Defensa del Consumidor, reto y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú*. Último acceso: 24 de julio de 2023. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14958/15492>.
- FALCON, Enrique. 1978. «Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral.» *Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales*.
- FORNANCIARI, Mario Alberto. 1987. *Modos Anormales de Terminación del Proceso (Tomo I)*. Buenos Aires: Depalma.
- GÓMEZ APAC, Hugo. 2011. «El procedimiento trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?» *Revista de Derecho* 16. Último acceso: 11 de mayo de 2020. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7808972>.
- GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, Fernando. 1992. *El proceso civil*. Gijón: Editorial Forum S.A.
- GUZMÁN NAPURI, Christian. 2019. *Procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Pacífico Editores.
- GUZMÁN NAPURÍ, Christian. 2011. *Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante S.A.C.
- HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. 2016. *Comentarios al Código Procesal Civil (Tomo II)*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. 1998. «Formas especiales de conclusión del proceso.» *Gaceta Jurídica* (Gaceta Jurídica Editores SRL).

- INDECOPI. 2022. *Lineamientos sobre protección al consumidor. Actualización 2022*. Último acceso: 24 de julio de 2023. https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Lineamientos_Proteccion_Consumidor_2022/323fd855-95e6-7669-7c3f-061fa7e48158.
- INFANTES, Jerónimo. 1958. «Reconstrucción de la Teoría del Allanamiento en el Derecho Procesal Civil Español.» *Revista de Derecho Procesal, Publicación Iberoamericana y Filipina* (Segunda Época) (2).
- MARTIN TIRADO, Richard. 2014. «El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores.» Repositorio Institucional Indecopi, Indecopi, 55. Último acceso: 11 de mayo de 2020. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/7746>.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. 2017. «Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.» Editado por Segunda Edición. *Guía para asesores jurídicos del Estado* 12. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>.
- MONROY CABRA, Marco. 1979. *Principios de derecho procesal civil*. Bogotá: Editorial Temis Librería.
- MONROY GÁLVEZ, Juan. 2010. *La Formación del Proceso Civil Peruano (escritos reunidos)*. Lima: Librería Communitas EIRL.
- MORALES ACOSTA, Alonso. 2017. *Novedades en el Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Último acceso: 24 de julio de 2023. <https://hdl.handle.net/20.500.12724/15396>.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. 2014. «Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo.» *Gaceta Jurídica* 741.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime. 2000. *Derecho Administrativo Sancionador: hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá: Legis Editores.
- PALACIO, Lino. 1979. *Derecho Procesal Civil (TOMO V)*. Buenos Aires: Abeledo – Perrot.
- PARADA VÁSQUEZ, Ramón. 2010. *Derecho Administrativo. Tomo I – Parte General*. décimo octava. Madrid: Marcial Pons.
- PELÁEZ YPANAQUÉ, Rodrigo. 2014. «La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel.» *Revista de la Facultad de Derecho* (45): 219. Último acceso: 11 de mayo de 2020. https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/376.

- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, Carlos. 1991. *El arbitraje. La conciliación. Los modos anormales de terminación del proceso (El desistimiento. La renuncia. El allanamiento. La transacción. La caducidad)*. Granada: Comares.
- PRIETO-CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo. 1980. *Derecho procesal Civil*. Vol. I. Madrid: Técnos.
- RAMÍREZ TORRADO, María. 2010. «Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano.» *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 12 (1): 155. Último acceso: 11 de mayo de 2020. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1188>.
- RIGANTI, Roberto. 1968. «El allanamiento a la demanda y el nuevo Código Procesal.» *Revista Jurídica Argentina La Ley* (La Ley S.A. Editora e Impresora).
- RIOJA BERMUDEZ, Alexander. 2011. *El nuevo proceso civil peruano*. Arequipa: Editorial Adrus SRL.
- RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, Elvito. 2005. *Manual de Derecho Procesal Civil*. Lima: Grijley.
- SILVOSA TALLÓN, José Manuel. 2008. «El allanamiento en la ley de enjuiciamiento civil.» *Revista Internauta de Práctica Jurídica* (22).



Resoluciones emitidas por el INDECOPI

- PERÚ. ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE LORETO. Resolución Final N° 053-2012/PS0-INDECOPI-LOR. Expediente N° 039-2012/PS0-INDECOPI-LOR. (07, junio, 2012). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.
- PERÚ. COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 1. SEDE CENTRAL. Resolución Final N° 191-2017/CC1. Expediente N° 1539-2016/PS2. (13, febrero, 2017). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.
- PERÚ. ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. SEDE PIURA. Resolución Final N° 599-2019/PS0-INDECOPI-PIU. Expediente N° 166-2019/PS0-INDECOPI-PIU. (19, junio, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.
- PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 327-2019/SPC-INDECOPI. Expediente N° 40-2017/CPC-INDECOPI-CAJ. (06, febrero, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.
- PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 484-2019/SPC-INDECOPI. Expediente N° 468-2017/ILN-CPC. (22, febrero, 2019). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.
- PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 3113-2013/SPC-INDECOPI. Expediente N° 564-2012/PS-INDECOPI-PIU. (19, noviembre, 2013). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

PERÚ. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Resolución Final N° 3575-2012/SPC-INDECOPI. Expediente N° 69-2012/PS-INDECOPI-PIU. (10, diciembre, 2012). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

PERÚ. COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA. Resolución Final N° 11-2018/INDECOPI-PIU. Expediente N° 146-2017-LCC/PS0-INDECOPI-PIU. (09, enero, 2018). Ver en: <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>, consultado el día 10 de agosto de 2023.

