



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

LA IMPUTACIÓN DE CARGOS COMO ATRIBUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Kellyn Agurto-Zapata

Piura, marzo de 2019

FACULTAD DE DERECHO

Área Departamental de Derecho

Agurto, K. (2019). *La imputación de cargos como atribución de la Administración Pública en los Procedimientos Administrativos de Protección al Consumidor* (Tesis para optar el título de Abogado). Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho. Piura, Perú.



Esta obra está bajo una licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](https://repositorio.institucional.pirhua.edu.pe/)

UNIVERSIDAD DE PIURA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO



**La imputación de cargos como atribución de la Administración
Pública en los Procedimientos Administrativos de Protección al
Consumidor**

Tesis para optar el título de Abogado

Kellyn Angélica Agurto Zapata

Asesor: Dra. Karla Vilela Carbajal

Piura, marzo 2019

Aprobación

La tesis titulada “La imputación de cargos como atribución de la Administración Pública en los Procedimientos Administrativos de Protección al Consumidor”, presentada por la Bachiller Kellyn Angélica Agurto Zapata, en cumplimiento a los requisitos para optar el Título de Abogado, fue aprobada por la asesora oficial Doctora Karla Vilela Carbajal.

Directora de Tesis

Dedicatoria

A Dios por su infinito amor y bondad, a mi madre Angélica por sus sabios consejos y apoyo incondicional, a mis hermanas Denisse y Hedú por su motivación constante, y a mi padre Pedro por seguir acompañándome y llenándome de amor desde el cielo.

Agradecimiento

Un agradecimiento especial a la Dra. Karla Vilela Carbajal, por su dedicación y paciencia para lograr culminar la presente investigación.

RESUMEN ANALÍTICO – INFORMATIVO

Título de la tesis: “La imputación de cargos como atribución de la Administración Pública en los Procedimientos Administrativos de Protección al Consumidor”

Autor de la tesis: **Kellyn Angélica Agurto Zapata.**

Asesor o director de la tesis: **Dra. Karla Vilela Carbajal.**

Tipo de tesis: **Tesis de título.**

Título que opta: **Licenciado en Derecho.**

Institución. Facultad: **Universidad de Piura. Facultad de Derecho.**

Fecha de sustentación: **Piura, marzo de 2019.**

Palabras claves: Potestad administrativa / Principios Administrativos / Principio de Dirección / Impulso de Oficio / *Iura Novit Curia* / Órgano Instructor / Órgano Resolutivo / Procedimiento Administrativo Sancionador / Procedimiento Trilateral

Descripción: Tesis de grado en Derecho perteneciente a la línea del Derecho Administrativo Sancionador y Derecho de Protección al Consumidor en referencia a la calificación de las denuncias.

Contenido: El texto de la tesis está dividido en tres capítulos: la primera se refiere al concepto de potestad sancionadora de la Administración Pública y del Indecopi; la segunda estudia de manera breve los Principios aplicables al Derecho Administrativo y al Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor; y, finalmente en el tercer capítulo se realiza un análisis sobre el Principio de Dirección, Impulso de Oficio y *Iura Novit Curia*, su aplicación y la aplicación de ellos como potestad del Indecopi al calificar los hechos denunciados.

Metodología: Método descriptivos, deductivo y analítico.

Conclusiones: La Potestad Sancionadora reconocida al Indecopi en materia de Protección al Consumidor tiene como uno de sus fines reestablecer un bien jurídico agraviado con la actuación del denunciado, y a través del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor no solo se protege dicho bien, sino que se atiende al mismo tiempo el interés particular del denunciante. Sin embargo, en los casos de denuncias a instancia de parte el Indecopi conoce hechos que configuran infracciones que aun cuando no sean expresamente identificados como tales por el denunciante, en virtud al Principio de Dirección y de Impulso de Oficio deben ser imputadas por la autoridad, pues no puede desconocer su función de garante de los Derechos del Consumidor. Por ello, los citados principios deben guiar la actuación de la Secretaría Técnica, como órgano técnico encargado de la etapa de calificación de la denuncia e imputación de cargos, pues solo así se puede reestablecer todos los bienes jurídicos afectados con la actuación del proveedor denunciado.

Fuentes: Libros, documentos electrónicos, normativa nacional, jurisprudencia nacional reseñadas en la bibliografía de la tesis.

Fecha de elaboración de resumen: 01 de marzo de 2019.

Tabla de contenidos

Introducción	1
Capítulo 1 El <i>Ius Puniendi</i> del Estado y la Potestad Sancionadora de la Administración Pública	3
1.1. Definición y Justificación	
1.2. Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley N° 2744- Ley del Procedimiento Administrativo General	4
1.3. Sobre los Principios limitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública	5
1.3.1. Tipificación de los Principios del Derecho Administrativo en la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General	7
1.3.2. Clasificación de los Procedimientos Administrativos según la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General	11
1.4. Procedimiento Administrativo Sancionador	14
1.5. Procedimiento Administrativo Trilateral	17
1.6. La Potestad Sancionadora del Instituto Nacional de Defensa de Competencia y Propiedad Intelectual –Indecopi- y su Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	19
1.6.1. Sobre la naturaleza del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	21
1.6.2. Órgano instructor y Órgano sancionador del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor	24
Capítulo 2 Los Principios del Derecho Administrativo aplicables al Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor	27
2.1 Los Principios del Procedimiento Administrativo	27
2.1.1 El Principio de Legalidad	27
2.1.2 El Principio de Oficialidad o Impulso de Oficio	28
2.1.3 El Principio de Informalismo	29
2.1.4 El Principio del Debido Procedimiento	30
2.2 Los Principios del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor	31
2.3 Alcances del Principio de Dirección y del Principio de Impulso de Oficio	32

2.4. El Principio de impulso de oficio en la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General.....	34
2.4.1. Concordancias del Principio de Impulso de Oficio en el Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	36
2.5. Principio de impulso de oficio y su relación con la verdad material en el Procedimiento de Protección al Consumidor.....	38
2.6. Principio de Dirección o de impulso de oficio en la etapa del emplazamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	39
2.6.1. Breve descripción, alcances y funciones del Principio del Iura Novit Curia en relación a la instrucción del procedimiento	40
Capítulo 3 La imputación de cargos y el Principio de Dirección en el Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	47
3.1. La dirección del emplazamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor	47
3.2. La determinación de los hechos a imputarse desde la denuncia administrativa.....	50
Conclusión.....	57
Referencias bibliográficas.....	59
Anexos	65

Introducción

En el sistema administrativo peruano se reconoce al Indecopi potestad sancionadora en materia de protección al consumidor, legitimándose a los consumidores para presentar denuncias administrativas promovidas por sus propios intereses. La finalidad de este procedimiento es, por un lado, que el denunciante obtenga la corrección de la situación agravante de ser posible y, por el otro, que el Indecopi imponga una sanción al proveedor que afectó el bien jurídico del cual es garante. ¿Qué sucede si la autoridad administrativa detecta otros bienes jurídicos afectados con la actuación del proveedor más estos no fueron expresamente denunciados por el consumidor?

Por lo anterior, el objeto del presente trabajo es estudiar la tramitación de los Procedimientos Administrativos de Protección al Consumidor iniciados a instancia de parte donde el Indecopi puede conocer, y de hecho no son pocas las veces que conoce hechos que configuran infracciones que aun cuando no sean expresamente identificados como tales por el denunciante, se advierte manifiesta el incumplimiento a las normas de protección al consumidor.

En dicho contexto, resulta interesante analizar la dinámica del Principio de Dirección, y la de sus subprincipios, en la tramitación del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor, en tanto las directrices que de estos principios derivan fortalecerían la actividad sancionadora del Indecopi al momento de la calificación de los hechos denunciados. Por ello, en el presente trabajo se hará énfasis en los alcances de los citados principios y las facultades del órgano instructor del procedimiento.

En el capítulo I se hablará del concepto de potestad sancionadora de la Administración Pública, centrándose en la descripción del sistema normativo peruano, el otorgamiento de potestad sancionadora al Indecopi, y la naturaleza del procedimiento a través del cual la ejerce. En el capítulo II, se analiza los Principios del procedimiento administrativo aplicables a los Procedimientos de protección al consumidor, enfocando el análisis en los alcances del Principio de Dirección, Impulso de Oficio y Iura Novit Curia. Y finalmente, en el capítulo III abarcaremos la dinámica del Principio de Dirección en la labor de imputación de cargos realizada por la Secretaría Técnica de las Comisiones de Protección al Consumidor del Indecopi, siendo que este apartado se expondrá las implicancias y restricciones del citado principio.

Capítulo 1

El *Ius Puniendi* del Estado y la Potestad Sancionadora de la Administración Pública

1.1. Definición y Justificación

Para iniciar el presente tema partimos del planteamiento, aceptado por la doctrina y jurisprudencia que, la potestad sancionadora de la administración pública es una manifestación del *ius puniendi* del estado¹. Y es que, en la actualidad se ha superado las posturas eclécticas, cualitativas o sustanciales que cuestionaban la legitimidad de la Administración Pública para sancionar².

Cabe señalar que, el debate surgió debido a que la potestad sancionadora es la facultad más aflictiva del Estado, y otorgársela a la Administración Pública le permite gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas, no obstante, nuestra actual Constitución no tiene ninguna disposición dirigida reconocer o regular esta facultad de la administración, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas como es el caso del español, cuyo artículo 25.1 de la Carta Política de 1978 consagra la titularidad de la administración para aplicar sanciones, mediante la afirmación del principio de legalidad de modo unitario para el derecho penal y el sancionador administrativo.

Actualmente, no resulta razonable desconocer la existencia de la potestad sancionadora de la administración pública, porque como señala Nieto “quien tiene la potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de ostentar la potestad de sancionar, pues sin ésta resultarían inoperativas aquéllas”³. Por ello, si bien se puede verificar que no existe un reconocimiento expreso en el texto constitucional, su justificación se encuentra en razones pragmáticas. Y es que, el carácter imperativo de las disposiciones que conforman nuestro ordenamiento jurídico con respecto de los administrados conlleva esencialmente a que el sistema tenga previsto una serie de mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su incumplimiento o contravención, siendo necesario el otorgamiento de facultades

¹ La Teoría del *Ius Puniendi* Estatal defiende que tanto la potestad penal como la administrativa sancionadora (por tanto, también el injusto penal y la infracción administrativa) forman parte y son manifestaciones de una única y general potestad punitiva del Estado. Gómez Tomillo, M. y Sanz Rubiales, I., “*Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*”, 3ª. Ed., Thomson-Aranzadi, Navarra 2013, pp. 94.

² Sobre el origen y situación de la potestad sancionadora de la Administración Pública: Vid. Santamaría Pastor, J. A., “*Principios de Derecho Administrativo General II*”, 2ª. Ed., Iustel, Madrid 2009, pp. 378-380; García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T., “*Curso de Derecho Administrativo II*”, 12ª. Ed., Thomson Reuters, Navarra 2011, pp. 169-173; Nieto García, A., *Derecho...*, cit. pp. 173-178; Soto Kloss, E., “*Derecho Administrativo Penal, Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*”, en *Boletín de Investigaciones*, volumen 44-45, 1979-1980, pp. 95-103.

³ En la recensión a su libro “*Derecho administrativo sancionador*”, realizada por Ángeles de Palma. En: RAP No. 135-1994, pp. 564.

coercitivas para controlar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, siempre que estas sean ejercidas con respeto a la Constitución y los derechos fundamentales de los administrados. Los mecanismos que en sí, pueden ser ejecutados tanto por la administración pública como por la judicatura, son una manifestación del *ius puniendi* del Estado⁴.

En definitiva, la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra justificada en la autotutela administrativa (obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública)⁵ y en un imperativo de coerción, ya que es una exigencia de mismo sistema jurídico la implementación de mecanismos con suficientes facultades de coerción para que tenga eficacia⁶. Así pues, Morón señala que la potestad sancionadora de la Administración Pública resulta complementaria al poder de mando para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en beneficio del interés público⁷. De esta manera, se encuentra regulado y es aceptado que a todas las entidades públicas se les reconozcan facultades para determinar infracciones y aplicar sanciones.

1.2. Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley N° 2744-Ley del Procedimiento Administrativo General

En nuestro país la regulación de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador, a diferencia de la potestad punitiva no se encuentra reconocida en la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que esta constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y, como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, se encuentra condicionada, en cuanto a su

⁴ Baca Oneto señala que en la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del *ius puniendi* estatal revela un recurso dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define. Baca Oneto, Sebastián. (2010). “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Texto de ponencia en IV Congreso Internacional de Derecho administrativo en Argentina, Lima, Palestra.

⁵ López Ramón, Fernando. (1998). “Límites constitucionales de la autotutela administrativa”. En: Revista de Administración Pública Núm. 115. pp. 58.

⁶ Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2000). “Principios de Derecho Administrativo”. Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. pp. 371 y 372.

⁷ Morón Urbina, Juan Carlos. (2006). “Los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En: Palestra del Tribunal Constitucional. Año 1. N° 7. pp. 617.

propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales⁸.

Por ello, la promulgación en octubre del 2001 de la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 (en adelante, LPAG) resultó novedosa, ya que recién con ella, se plasmó en una norma o un conjunto de normas los principios, reglas y garantías aplicables en el procedimiento administrativo sancionador, en una órbita genérica.

El Capítulo II del Título IV de la LPAG regula el denominado procedimiento sancionador, considerándolo un procedimiento administrativo especial. A través de este cauce procedimental, la Administración ejerce su potestad sancionadora limitada por una serie de principios previstos en el artículo 230° de la citada norma, los cuales constituyen una garantía para los particulares, así como criterios interpretativos para el correcto desempeño de la potestad sancionadora, los cuales serán analizados más adelante.

1.3. Sobre los Principios limitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública

Antes que nada, se debe tener claro que, los principios recogidos en la LPAG no son más que proyecciones de los principios generales del Derecho⁹, los cuales ayudan no solo a interpretar las normas en aquellos casos donde la literalidad no sirve, sino que facilitan la labor de los operadores del derecho al ser empleados para suplir los vacíos de los ordenamientos jurídicos.

García de Enterría cuando aborda el tema de los principios generales del Derecho, señala—invocando sentencias del Tribunal Supremo de España— que estos son “la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas”, por lo que su interpretación —como su propia aplicación— penetra tanto que, las normas han de ajustarse necesariamente a ellos, lo cual explica que “tales principios informen a las normas y que la Administración está sometida no solo a la Ley, sino también al Derecho, y si tales principios

⁸ Al respecto, ver la Sentencia del 3 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1654-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2.

⁹ Como afirma Cassagne, a pesar que en la actualidad la mayoría de los principios se encuentra contenido en una disposición normativa, estos no comparten el mismo significado con la norma. Pues la norma alude a una estructura lógica, donde tanto la preposición jurídica constituida por el supuesto de hecho que ella determina como su consecuencia se encuentran formuladas con similar propósito de precisión. En cambio, los principios aparecen con un margen de indeterminación y abstracción que los lleva a requerir siempre de un acto posterior que los precise en una formulación más detallada, ya sea en su incorporación al derecho positivo o a falta de este, en su aplicación al caso concreto. Cassagne, Juan Carlos. “*Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*”. Buenos Aires:Abeledo-Perrot. 1992, p. 28-29.

inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esa potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”¹⁰.

En esta línea, sobre la trascendencia de los principios en el ejercicio de la potestad sancionadora, Cassagne afirma que “ciertos principios cumplen no ya la forma de compensar la desigualdad que trasunta la posición jurídica particular en relación al Estado, sino que implican medios de protección tendientes a impedir las arbitrariedades de los poderes públicos que suelen lamentablemente matizar y caracterizar el obrar estatal”¹¹.

En relación a lo anterior, cuando Anaya señala que “los principios evitan la discrecionalidad de la Administración en sus actividades e imponen parámetros razonables que le dan al Derecho administrativo adjetivo no solamente autonomía singular sino que lo tiñen de riqueza conceptual”¹², se advierte que el valor principal de los principios reconocidos en la LPAG es la racionalización del ejercicio de la potestad sancionadora en resguardo del interés público que titulariza la Administración Pública.

El Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir este deber¹³.

Así pues, Morón señala que los principios cumplen con respecto a la potestad sancionadora una triple función: la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras)¹⁴.

¹⁰ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. “*Curso de Derecho administrativo*”. Undécima edición. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 2002, pp. 89-90.

¹¹ Cassagne, Juan Carlos. op. cit., pp. 47.

¹² Cervantes Anaya, Dante A. “*Manual de Derecho Administrativo*”. Lima: Editorial Rodhas, 2008, p. 369.

¹³ Al respecto, ver la Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 3.

¹⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. “*Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*”. Artículo publicado en *Advocatus* N° 13, 2005, pp. 237-238.

Partimos entonces de la afirmación que, los principios del procedimiento administrativo general y en concreto los principios de la potestad sancionadora coadyuvan a explorar soluciones y mecanismos de actuación administrativos totalmente compatibles con los fines legales y estatutarios de las entidades públicas, lo cual se configura a favor de la defensa de los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos que recurren a los servicios y prestaciones que realiza la administración pública. En materia de procedimientos, resulta imposible que el legislador lo prevea todo, por lo que los principios, por ser tales, generarán insumos jurídicos de interpretación, que, a su vez, se reflejarán en las mejores prácticas administrativas, y en la jurisprudencia administrativa, judicial y constitucional¹⁵.

1.3.1. Tipificación de los Principios del Derecho Administrativo en la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General

La regulación de los principios del Derecho administrativo en el sistema jurídico peruano se encuentra contemplada en la LPAG, a fin de que estos sean aplicados por la Administración Pública en el ejercicio de sus actividades cotidianas, así como en todo proceso impositivo de sanciones.

Así pues el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la LPAG¹⁶ (en adelante, TUO de la LPAG) recoge once (11) principios reguladores del ejercicio de la potestad sancionadora

¹⁵ “Para todo ordenamiento jurídico, la existencia de principios jurídicos entraña la aparición de unos postulados medulares y rectores emanados lógicamente de su propia esencia, con el objetivo de servir de guías para toda acción administrativa. Tienen dos características que les son inmodificables: a) preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico al cual se refiere; y, b) poseer un dinamismo potencial, sobre la base de las cualidades de elasticidad, expansión y proyección, que le hacen aplicable a cualquier realidad presente o futura para la cual el legislador no ha previsto una regla expresa a la que sea necesario dar un sentido afirmativo.” Morón Urbina, Juan Carlos. “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Lima, Editorial: Gaceta Jurídica, 2001, pp. 24.

¹⁶ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 248.- 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;

otorgada a las entidades públicas. Entre estos principios se cuentan los siguientes: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y *non bis in idem*. Adicionalmente, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁷ recoge diecinueve (19) principios especiales para el procedimiento administrativo.

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.

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 idem.- 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.

¹⁷ TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

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

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

1.12. Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

Cabe señalar que, los principios regulados en la LPAG no tienen carácter taxativo, sino tan solo enumerativo. Ello configura lo que se conoce en doctrina como una cláusula de principios implícitos, pues también se considerarían incluidos otros principios propios del Derecho Administrativo –muchos de los cuales se encuentran diseminados en el texto de la Ley del Procedimiento Administrativo General-, como los que se encuentran incluidos en la norma constitucional o que se deducen de la existencia de derechos fundamentales, así como los principios generales del derecho que resulten aplicables¹⁸.

Otra característica de la regulación de los principios en la LPAG se encuentra recogida en el artículo 247° inciso 2 del TUO de la LPAG¹⁹, que declara que estos principios rigen con carácter supletorio en aquellas áreas que cuenten con leyes especiales de regulación. No

1.13. Principio de simplicidad.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

1.14. Principio de uniformidad.- La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables

1.16. Principio de privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder.- La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

1.18. Principio de responsabilidad.- La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

1.19. Principio de acceso permanente.- La autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia.

¹⁸ Morón Urbina, Juan Carlos. op.cit., pp. 237-238.

¹⁹ TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

(...)

247.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

(...)

obstante, se debe tener en cuenta que esta supletoriedad no faculta al legislador a desnaturalizar o desconocer los principios ya declarados en la LPAG, en tanto se relacionan con el ejercicio concreto de derechos y principios superiores que poseen base constitucional.

Esta regulación en la LPAG permite concluir en primer lugar que, los principios del procedimiento administrativo general son aplicables a todos los procedimientos administrativos que son de cargo de las entidades públicas en su aplicación cotidiana con los administrados, con lo que se instrumentalizan las garantías que establece el ordenamiento constitucional²⁰. En segundo lugar, estos mismos principios que irradian a todo el ordenamiento jurídico administrativo que rige, incluso el funcionamiento mismo de la estructura organizacional de las entidades que conforman la administración pública.

Por lo que, a continuación, se procederá a estudiar los tipos de procedimiento que regulada la LPAG a fin de conocer los principios aplicables a cada uno de ellos.

1.3.2. Clasificación de los Procedimientos Administrativos según la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General

El procedimiento administrativo, como se señaló anteriormente, es el cauce que utiliza el administrado para obtener una respuesta de la Administración Pública, la cual generará efectos sobre la esfera jurídica de administrado. Este supuesto parte del hecho que, los administrados inician el procedimiento ante la entidad pública con el fin de satisfacer o ejercer sus intereses o derechos.

En esta línea, el profesor Giannini realiza una clasificación orientada según la actuación del procedimiento y a sus fines:

“(...) está compuesto del procedimiento declarativo y el procedimiento constitutivo, según su efecto jurídico sea originar, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, o, atribuir una calificación jurídica a una cosa, personal o situación. A su vez, el procedimiento constitutivo es desagregado en el procedimiento oblativo (si tiene por propósito hacer perder un derecho, privar de alguna facultad o disposición, o

²⁰ “En realidad, el juego de relaciones entre el Derecho Constitucional [...] y el Derecho Administrativo se ha traducido en un reforzamiento de todos ellos. El Derecho Administrativo prestó inicialmente al Derecho Constitucional su propio acervo técnico y principal, colmando con él las lagunas de las que este adolecía en razón de su precario desarrollo anterior y el Derecho Constitucional le ha devuelto el préstamo reforzando cada una de sus *têtes de chapitre* e inyectando en sus instituciones la fuerza y el espíritu de los derechos fundamentales, un nuevo aliento que ha contribuido a reforzarlas y a compensar su tradicional componente autoritario» (Fernández, Tomás-Ramón. «El Derecho administrativo a comienzo de su tercera centuria». En Panorama del Derecho administrativo al comienzo de su tercera centuria. Buenos Aires: La Ley, 2002, pp. 101-102. En Jiménez Murillo, Roberto. “*Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo*”. Revista Derecho PUCP N° 67. 2011. pp 189-206.

imponer alguna obligación), el procedimiento concesorio (si produce un acrecentamiento en la situación del administrado) y el autorizatorio. Ahora bien, desde la perspectiva del interés público en juego, el mismo procedimiento constitutivo puede ser desdoblado en los procedimientos homogéneos o simples y en procedimientos heterogéneos o complejos. Finalmente, también puede diferenciarse entre procedimientos de primer grado y segundo grado, según se trate de satisfacer un interés indirectamente por medio de la declaración o constitución de situaciones, o revisar una decisión ya adoptada antes (...)”²¹.

En el caso de nuestro sistema jurídico, la LPAG regula de manera diferenciada al procedimiento administrativo ordinario o común de los procedimientos administrativos especiales, lo cual coadyuva a la disciplina en el sistema de ordenación administrativa, y a que las decisiones que se tomen sean homogéneas, previsibles y sujetas a la legalidad.

a) Procedimiento administrativo ordinario o común

Desde el artículo 1° hasta el artículo 228° del TUO de la LPAG se encuentran las disposiciones normativas que regulan el procedimiento administrativo ordinario. Este tipo de procedimiento se caracteriza porque se inicia a pedido de parte, cuando el administrado presenta una solicitud a la Administración Pública, para que evalúe si acepta o no la solicitud.

Este tipo de procedimientos se pueden clasificar a su vez, según el artículo 32° del TUO de la LPAG en: (i) procedimientos de aprobación automática y (ii) en procedimientos de evaluación previa, este último a su vez se encuentra sujeto al silencio positivo o negativo²².

²¹ Giannini, Massimo Severo. (1993). “*Diritto Amministrativo*”. Volumen Segundo. Tercera Edición, Milano, pp. 104 y ss.

²² TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 33.- Régimen del procedimiento de aprobación automática

32.1. En el procedimiento de aprobación automática, la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos y entregue la documentación completa, exigidos en el TUPA de la entidad.

32.2. En este procedimiento, las entidades no emiten ningún pronunciamiento expreso confirmatorio de la aprobación automática, debiendo sólo realizar la fiscalización posterior. Sin embargo, cuando en los procedimientos de aprobación automática se requiera necesariamente de la expedición de un documento sin el cual el usuario no puede hacer efectivo su derecho, el plazo máximo para su expedición es de cinco días hábiles, sin perjuicio de aquellos plazos mayores fijados por leyes especiales anteriores a la vigencia de la presente Ley.

32.3. Como constancia de la aprobación automática de la solicitud del administrado, basta la copia del escrito o del formato presentado conteniendo el sello oficial de recepción, sin observaciones e indicando el número de registro de la solicitud, fecha, hora y firma del agente receptor.

32.4. Son procedimientos de aprobación automática, sujetos a la presunción de veracidad, aquellos que habiliten el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, la inscripción en registros administrativos, la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado, siempre que no afecten derechos de terceros y sin perjuicio de la fiscalización posterior que realice la administración.

Finalmente, estos procedimientos deberán estar dispuestos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de cada entidad administrativa, tal como lo dispone el artículo 32° del TUO de la LPAG²³.

Cabe señalar que, si bien las características y particularidades de los procedimientos de aprobación automática y de evaluación previas son bastos, en el presente trabajo no se explicitarán ellos, ya que no inciden en el tema central del mismo²⁴.

b) Procedimientos Administrativos Especiales

En primer lugar, se debe señalar que la contraposición a la que alude la LPAG al clasificar los procedimientos en ordinarios y especiales, resulta ser aparente tal como afirma González Navarro, pues para este autor “No hay un procedimiento general, sino varios, una pluralidad de procedimientos formalizados que, en ocasiones, y para ciertos supuestos, pueden admitir específicas desviaciones o diferenciaciones en la realización de uno o varios trámites, desviaciones que pueden a veces ser tan importantes que alteren la íntima estructura del procedimiento formalizado utilizable normalmente para el cumplimiento de una determinada finalidad administrativa, en cuyo caso, y sólo entonces, se podrá hablar de procedimiento especial, pues de lo contrario –y es lo que ocurre casi siempre- estaremos en presencia de una simple especialidad procesal y no de un verdadero y propio procedimiento especial”²⁵.

En esta misma línea, Gonzáles agrega que el procedimiento especial es “(...) aquel procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta cuyo contenido aconseja una tramitación distinta a la general”²⁶. Agrega el autor que “(...) la existencia de

32.5. La Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra facultada para determinar los procedimientos sujetos a aprobación automática. Dicha calificación es de obligatoria adopción, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial, sin necesidad de actualización previa del Texto Único de Procedimientos Administrativos por las entidades, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 43.7 del artículo 43.

²³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 32°.- Todos los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Cada entidad señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, siguiendo los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

²⁴ Para mayores datos revisar: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás – Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo*”, (2011), Lima: Palestra, y Morón Urbina, Juan Carlos, “*Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*” (2014), Décima edición, Lima: Gaceta Jurídica.

²⁵ González Navarro, Francisco; “*Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*”, pp. 547 y ss. Ediciones Universidad de Navarra S.A.

²⁶ Gonzáles Navarro, Francisco. “*Procedimientos administrativos especiales*”. Estudio Preliminar (1967). Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública, pp.18.

tales procedimientos requiere la confluencia de dos requisitos: una tramitación diferenciada de las pautas generales (elemento formal) y la singularidad de la materia a la que será aplicada o a su finalidad diferenciada (elemento objetivo)²⁷.

Para Guzmán los procedimientos especiales se encuentran dentro de los “procedimientos de iniciación de oficio”, y cita a Santamaría Pastor para describirlos como la modalidad aplicable en general a los procedimientos cuya resolución puede generar consecuencias negativas a sus destinatarios, pues resulta imposible que se genere ello a partir de una petición de un administrado²⁸.

Así pues, las reglas procedimentales que se establecen en el título IV del TUO de la LPAG vienen a configurar normas estándar aplicables a los procedimientos que se tramiten en cada entidad de la Administración Pública, en los que se ejerza la potestad sancionadora. Así se protege los derechos de los administrados y se impone unas exigencias mínimas a las autoridades a fin de establecer el debido procedimiento administrativo y la igualdad de trato.

Es justamente en este aspecto en el que se aprecia la diferenciación o particularidad introducida por la LPAG, ya que regula, por un lado, el procedimiento de estructura lineal, en el cual la Administración Pública es juez y parte, y por otro, establece el procedimiento trilateral donde la entidad aparece decidiendo un hecho conflictivo entre administrados. A continuación, se desarrollará estos procedimientos.

1.4. Procedimiento Administrativo Sancionador

En el Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG se regula como un procedimiento administrativo especial, el denominado Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS). A través de este tipo de procedimiento se ejerce la potestad sancionadora de la Administración Pública, y por ello siempre se inicia de oficio. Esto último implica que la entidad dé comienzo a un procedimiento administrativo sin intervención ni petición directa de administrado alguno, sino que se da a través de decisión razonada de la Administración²⁹.

²⁷ *Ibid*, pp.19.

²⁸ Clasifica a los procedimientos administrativos como de oficio y los iniciados de parte. Guzmán Napurí, Christian. “*Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*”. Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2011, pp. 443.

²⁹ Guzmán Napurí, Christian. “*Los Procedimientos Administrativos Sancionadores en las Entidades de la Administración Pública*”. Lima: Gaceta Jurídica, 2016, pp 8 y ss.

Tal como manifiesta Guzmán Napurí, el procedimiento administrativo sancionador es uno de los más importantes conceptos del Derecho Administrativo, necesario para entender la función administrativa en relación directa con los administrados³⁰.

Morón Urbina define al PAS como el conjunto de actos concatenados que deben seguirse para imponer una sanción administrativa, dicho procedimiento tiende fundamentalmente a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; y, en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorables y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración³¹.

Así pues, se puede definir al PAS como un mecanismo compuesto por un conjunto de actos del órgano competente destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa. Su fin es acreditar la responsabilidad del administrado, quien estará sujeto a una sanción, en caso, efectivamente, haya cometido la conducta infractora.

En el inciso 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG se recoge las diversas modalidades a través de las cuales se puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador³², sin embargo la acción de apertura del mismo siempre será potestad de la Administración, siendo que en el citado inciso se regula las siguientes modalidades:

- i. Por propia iniciativa del órgano competente: es el caso de aquellas entidades públicas con facultad sancionadora que integran una unidad competente en su propia organización para la evaluación de iniciar procedimientos sancionadores; por ello se le atribuye funciones de inspección, averiguación o investigación.
- ii. Por orden superior: en este caso el órgano sancionador se encuentra vinculado a la orden del superior para proceder a iniciar el procedimiento.

³⁰ Guzmán Napurí, Christian. “*Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*”. Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2011, pp. 439.

³¹ Morón Urbina, Juan Carlos. “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Lima, Gaceta Jurídica, 2008, pp. 631

³² TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador 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.

(...)

- iii. Por petición motivada de otros órganos o entidades: a diferencia del caso anterior, el órgano competente sí debe realizar actuaciones previas.
- iv. Por denuncia: sería cuando el administrado ejerce su facultad de solicitar a la Administración Pública la iniciación del procedimiento (en caso no lo incoe, se tiene una mera denuncia informativa o *noticia criminis*)³³.

Ahora bien, las actuaciones que conforman este procedimiento culminan con la emisión de un acto administrativo resolutivo³⁴, que producirá efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, de acuerdo a la definición de acto administrativo establecido en el artículo 1° del TUO de la LPAG, siempre y cuando haya sido tramitado de manera regular, pues su inobservancia puede ocasionar la nulidad de lo actuado por el órgano administrativo.

Por otro lado, esta facultad de iniciar procedimientos sancionadores al ser una manifestación de *ius puniendi* del Estado se encuentra limitado por una serie de principios, adicionales a los establecidos para el ejercicio de la potestad sancionadora, cuya aplicación es ineludible. Y es que, si una persona es acusada de cometer una infracción administrativa y se inicia en su contra un procedimiento sancionador para imponerle una sanción, es determinante que dicho proceso esté sujeto a una serie de exigencias que impida el abuso de dicha potestad.

En relación a lo anterior, de manera sumaria, se puede decir que estas exigencias a la que se subordina el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración se pueden sintetizar en cuatro notas: principio de legalidad, interdicción de sanciones privativas de la libertad, sujeción a la judicatura y el principio del debido procedimiento. Como puntualiza Daroca, estas exigencias (salvo la segunda de ellas) se traducen técnicamente en una serie de principios, de lo que a su vez resultan un conjunto más exhaustivo de consecuencias³⁵.

Por ello, es una característica de este tipo de procedimiento la observancia obligatoria de determinados principios como garantía de protección a los administrados frente a la

³³ Gómez Tomillo, Manuel y Sáenz Rubiales, Íñigo. “*Derecho administrativo Sancionador*”. España: Editorial Adanzari. 4ta Edición. 2011, pp. 792.

³⁴ Sobre las formas de conclusión del procedimiento, este eventualmente podría no culminar con un acto administrativo, puesto que el mismo podría culminar con una forma anormal de terminación del procedimiento, como el desistimiento o el silencio administrativo; pero es claro que todo procedimiento administrativo está diseñado para generar actos administrativos. Guzmán Napurí, Christian. “*Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*”. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011, pp. 439.

³⁵ Desdentado Daroca, Eva. “*Discrecionalidad administrativa y Planeamiento Urbanístico*”. Pamplona: Editorial Arazandi, pp 165.

potestad sancionadora de la Administración Pública, lo cual asegura que ninguna sanción administrativa sea impuesta sin seguir el procedimiento legalmente establecido³⁶.

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, la aplicación de las disposiciones establecidas en el Capítulo III del TUO de la LPAG es obligatoria para todas las entidades de la administración pública que ejerzan potestad sancionadora. Y esta obligación se extiende en virtud del inciso 2 del artículo 247° del TUO de la LPAG también a las leyes especiales que regulen determinadas materias administrativas, como lo son los procedimientos a cargo de los entes reguladores.

1.5. Procedimiento Administrativo Trilateral

El procedimiento administrativo trilateral, conocido en la doctrina y la jurisprudencia también como triangular, cuasi jurisdiccional, se encuentra regulado en el Capítulo I del Título IV del TUO de la LPAG, ciertamente como un procedimiento especial al caracterizarse como un procedimiento contencioso, debido a que la Administración Pública actúa como “juez” entre dos o más administrados, para resolver la reclamación presentada por estos ante ella³⁷.

En este punto se debe apuntar que, González Navarro cuestionando la entidad propia de los procedimientos especiales, considera que solo existe distinción entre procedimientos generales y especiales, cuando se establecen específicas desviaciones en el trámite que alteren la estructura del procedimiento formalizado de uso regular, pues de no existir estas desviaciones sería una simple especialidad procesal, más no configuraría un verdadero procedimiento especial.

Entonces, siguiendo a González, el procedimiento administrativo trilateral sí califica como especial, pues resulta ser “aquel procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta cuyo contenido aconseja una tramitación distinta de la general”. Y es precisamente en este aspecto en el cual se aprecia la especialidad del procedimiento trilateral,

³⁶ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 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: (...)

³⁷ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 229.- Procedimiento trilateral

229.1. El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la presente Ley.

229.2. La parte que inicia el procedimiento con la presentación de una reclamación será designada como “reclamante” y cualquiera de los emplazados será designado como “reclamado”.

donde la Administración aparece como juez entre las partes, pues alega Tirado que modernamente se ha superado la idea del procedimiento administrativo lineal, y se acepta la estructura trilateral como una realidad que necesita ser regulada, pues incluso preexistía a la LPAG, como los procedimientos de defensa de la competencia y los diversos procedimientos de reclamaciones de usuarios de servicios públicos que finalmente son derivados en última instancia a los organismos reguladores en sede administrativa³⁸.

En esta línea, Gómez Apac sostiene que “El procedimiento triangular es aquel en el que, como en el proceso civil, el órgano administrativo se sitúa en una posición de independencia e imparcialidad frente a dos o más administrados con intereses contrapuestos (‘la Administración aparece decidiendo en un conflicto entre particulares, de manera que carece en absoluto de la condición de parte, pues es totalmente ajena a la relación jurídica discutida’),”³⁹.

Ahora bien, según el inciso 1 del artículo 231° del TUO de la LPAG este procedimiento se puede iniciar por dos modalidades: (i) con la presentación de una reclamación o (ii) de oficio, y exige en ambos casos, además de lo regulado en el artículo 124° del TUO de la LPAG⁴⁰, la identificación del presunto infractor (denunciado), los hechos que motivan el reclamo y la petición de sanciones.

Cabe señalar que, independiente de la forma de iniciación, en la tramitación de este procedimiento se puede distinguir las características:

- i. Si el reclamado no presenta sus descargos, se le declarará rebelde, lo que otorga veracidad a los hechos y alegaciones invocados en la reclamación.

³⁸ Martín Tirado, Richard. “*El Procedimiento Trilateral y su Aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*”. En: Revista Derecho & Sociedad N° 17. pp 223.

³⁹ Gómez Apac, Hugo. “*El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional?*”. Revista de Derecho Administrativo, N°10. Derecho de la Competencia. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. 2011, pp 16.

⁴⁰ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: 1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho. 3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.

4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.

5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.

7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

- ii. Si bien los hechos alegados por las partes deben ser probados por ellas, la autoridad puede actuar pruebas de oficio para alcanzar la verdad material y salvaguardar el interés público involucrado.
- iii. Se pueden otorgar medidas cautelares a favor del reclamante a fin que se garantice la eficacia de la resolución final.
- iv. La conciliación o transacción extrajudicial de las partes puede poner fin al procedimiento. Sin embargo, corresponde a la autoridad verificar si continúa de oficio si el asunto controvertido puede afectar a terceros o al interés público.
- v. La decisión del órgano puede ser recurrido a una instancia superior o al poder judicial.

Cabe reiterar que, al igual que el PAS, en el Procedimiento Administrativo Trilateral se busca verificar la responsabilidad del inculcado e imponerle una sanción de ser caso. Por ello, esta actuación debe estar sujeta a los principios tanto de la potestad sancionadora como a los aplicables al procedimiento. Y es que, la entidad al asumir el rol de instrucción y resolución del mismo, debe observar necesariamente una actitud de imparcialidad y estar sometida a los controles impuestos a su potestad, lo cual garantiza el respeto de la igualdad de las partes en el procedimiento.

Por otro lado, respecto de los Procedimientos Administrativos Trilaterales regidos por leyes especiales, el Capítulo I del Título IV del TUO de la LPAG se aplica con carácter supletorio, por ejemplo, en los procedimientos administrativos de protección al consumidor a cargo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (Indecopi), el cual se estudiará a continuación.

1.6. La Potestad Sancionadora del Instituto Nacional de Defensa de Competencia y Propiedad Intelectual –Indecopi- y su Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

En noviembre de 1992 se creó el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi) por Ley N° 25868, siendo un organismo dependiente del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Sin embargo, se le asignó “autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa”.

Mediante el artículo 1° del Decreto Legislativo 1033 – “Ley de Organización y Funciones del Indecopi” precisó que éste se crea como organismo público descentralizado del

Sector de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, quedando la institución adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, y se reconoció su personería jurídica de derecho público interno.

A fin de determinar la naturaleza del Indecopi, es preciso tener en cuenta lo señalado por Ochoa Cardich, quien concluyó que la asignación de autonomía corresponde a la norma constitucional, la cual establece qué instituciones u organismos son entes autónomos, con personería jurídica, patrimonio propio y competencia para producir normatividad jurídica que afecte a los ciudadanos. De ello, se tiene que el Indecopi es una persona jurídica autónoma de Derecho Público a quien la ley asigna funciones administrativas de servicio público⁴¹.

El Indecopi tiene como visión defender, promover y fortalecer la competencia en los mercados, la creatividad e innovación y el equilibrio en las relaciones de consumo, en favor del bienestar de la ciudadanía, de forma transparente, sólida, predecible y en armonía con la libertad empresarial. Para ello se le ha asignado competencia en materia de protección al consumidor, defensa de la competencia, propiedad intelectual, eliminación de barreras burocráticas, entre otras.

Ahora bien, en el presente trabajo se centra en uno de los procedimientos que el Indecopi tiene a cargo: el Procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor, las cuales se encuentran en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código).

El Indecopi, según el artículo 105° del Código tiene la competencia para conocer los casos de presuntas infracciones a las disposiciones de la norma citada. Es decir, se le ha otorgado potestad sancionadora en un ámbito muy estricto, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1033 – “Ley de Organización y Funciones del Indecopi”, que establece que el Indecopi está encargado de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.

⁴¹ En nuestro ordenamiento administrativo el concepto autonomía ha sido objeto de un uso indiscriminado. La doctrina distingue entre dos conceptos diferentes: la autonomía y la autarquía. La autonomía consiste en la potestad del ente de autodeterminarse, dándose sus propias normas jurídicas, en tanto que la autarquía significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta. Marienhoff, Miguel. “*Tratado de Derecho Administrativo*”. Abeledo-Perrot. Tomo I. Buenos Aires, 1966-1970, pp. 374.

1.6.1. Sobre la naturaleza del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

Con fines gráficos, en este tipo de procedimientos nos encontramos en el supuesto donde un ciudadano- que en su calidad de consumidor final- ha sido afectado por el proveedor en el bien o producto que contrató, por lo cual acude al Indecopi a fin de solucionar el conflicto.

Según lo regulado en el artículo 107° del Código, sin importar que exista un administrado que haya promovido la denuncia en base a sus afectaciones particulares⁴², la iniciación de este procedimiento es de oficio, no obstante le reconoce al denunciante ser parte activa del procedimiento. De ello tenemos que, en este tipo de procedimiento se mezclan características de los procedimientos administrativos regulados en el Título IV del TUO de la LPAG, es decir tanto del Procedimiento Administrativo Sancionador y Procedimiento Administrativo Trilateral.

Siguiendo este matiz, se aprecia que el Procedimiento administrativo de protección al consumidor ha sido concebido para una hipótesis especial: la solución de controversias que se presenten en las relaciones de consumo, habilitándose a los administrados poner en conocimiento del Indecopi estos conflictos para que decida sobre la existencia de incumplimientos al Código por parte de los proveedores denunciados. De ello, se corrobora que nos encontramos ante un procedimiento especial, el cual cumple con el requisito formal al estar reconocido en una Ley, y también con el elemento objetivo pues ha sido creado por la exigencia de la especialidad de la materia que regula.

Esta especialidad del procedimiento se aprecia también durante la tramitación del mismo, ya que el Indecopi actúa como “juez” imparcial que resolverá la controversia planteada, pero no solo determinará la responsabilidad del proveedor denunciado, sino que impondrá una sanción por la comisión de la infracción. Es decir, también ejerce potestad

⁴² LEY 29571 – CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo 107.- Postulación del procedimiento.

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes 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 impugnabile que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.

sancionadora, la cual debe estar sujeta a todos los límites establecidos por la LPAG, y encontrando en este ejercicio la justificación de su iniciación de oficio.

Cobrerros Mendazona señala que la legitimidad del administrado que presenta de una reclamación ante la Administración Pública, para exigir la persecución de infracciones administrativas, se encuentra en la afectación de sus intereses particulares⁴³; es decir, que existe un interés personal legítimo para impulsar el procedimiento. A diferencia de la iniciación del procedimiento administrativo sancionador por denuncia del administrado, aquí nos encontramos ante un reclamante que no solo busca informar la ilegalidad de una acción, sino que busca ser parte del procedimiento, porque puede resultar beneficiado en sus derechos e intereses⁴⁴.

Estos matices del Procedimiento administrativo de protección al consumidor, seguido ante el Indecopi, genera diversas posturas sobre cuál sería la naturaleza del mismo: ¿Sancionador o Trilateral? Se procederá brevemente a explicar estas posturas.

- i. Un sector de la doctrina alega que este procedimiento es netamente sancionador avalado no solo por propio ejercicio de la potestad sancionadora⁴⁵, sino también porque el artículo 107° del Código lo define como tal, independientemente de que haya sido promovido de parte. Para esta postura, la Administración Pública se encuentra obligada a iniciar el procedimiento como consecuencia de la potestad punitiva asignada, reconociéndole al denunciante su legítima expectativa ante un resarcimiento a su favor (medida correctiva).
- ii. Quienes abogan por una naturaleza trilateral sustentan su postura en lo dispuesto en el artículo 231° del TUO de la LPAG, el cual señala que estos procedimientos pueden iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte, aunque como sostiene Guzmán Napurí los primeros resulten ser muy raros.

⁴³ Cobrerros Mendazona, Edorta. “*El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador*”. En Revista El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco Sosa Wagner; Ramón Martín Mateo. 2000. pp 1445.

⁴⁴ Lo cual se puede ver con claridad en las regulaciones sectoriales como por ejemplo en la protección a los consumidores, donde se dictan medidas correctivas reparadoras.

⁴⁵ De acuerdo a lo señalado por Peláez Ypanaqué: “El procedimiento sancionador administrativo es 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 de Consumo, y también para el control que sobre estos es exigible en cuanto al respeto de los derechos de los consumidores, conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 65 de nuestra Constitución Política y que implica un deber especial de protección de parte del Estado a los derechos de los consumidores”. Peláez Ypanaqué, Rodrigo. “*La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel*”. En Revista Ius et Praxis. N° 45, 2014, pp 219.

- iii. Otro sector de la doctrina defiende la naturaleza mixta “trilateral-sancionadora” del Procedimiento administrativo de protección al consumidor. Gómez Apac, uno de sus principales representantes, considera que en estos “hay dos relaciones jurídicas: una bilateral de carácter sancionador, donde prima el interés público, y otra trilateral, que alberga los intereses privados, contrapuestos entre el denunciante y el denunciado”⁴⁶.

Si bien actualmente no existe consenso en la doctrina sobre la naturaleza de este procedimiento, a efectos de acoger una postura, resulta relevante señalar que la Directiva 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, Reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor, en su numeral 4.3.1 señala que: “El procedimiento sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte, lo que le otorga una condición trilateral que no altera la naturaleza sancionadora de dicho procedimiento”.

Al respecto, Gómez Apac al estudiar el Procedimiento Trilateral concluye que:

“cuando decimos que el Procedimiento Ordinario de protección al consumidor (regulado en el Título V del Decreto Legislativo 807 y en los artículos 107° y 109° del Código de Consumo) y el Procedimiento Sumarísimo de protección al consumidor (regulado en el subcapítulo III del capítulo III del título V del Código de Consumo y en la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI) son procedimientos trilaterales sancionadores lo que estamos afirmando es que en ellos existen dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y la otra trilateral, donde se discuten intereses privados. El hecho de que en dichos procedimientos los denunciantes puedan solicitar el dictado de medidas correctivas reparadoras, de naturaleza eminentemente privada, resalta el carácter trilateral de dichos procedimientos. La tarea de la autoridad es aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del Procedimiento Sancionador con las instituciones propias del Procedimiento Trilateral.”⁴⁷

En resumen, si bien existen argumentos sólidos para defender la naturaleza trilateral o sancionadora del Procedimiento administrativo de protección al consumidor, la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI es clara y expresa sobre la naturaleza mixta del mismo, pues aun cuando solo se refiera al Procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, porque

⁴⁶ Citado en Peláez Ypanaqué, Rodrigo. “La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel”. En Revista Ius et Praxis. N° 45, 2014, pp 221.

⁴⁷ Gómez Apac, Hugo. “El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional?”. Revista de Derecho Administrativo, N°10. Derecho de la Competencia. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. 2011, pp 29.

en esencia al tratarse de la misma materia se puede extrapolar esta consideración al procedimiento ordinario.

1.6.2. Órgano instructor y Órgano sancionador del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor

En el anterior apartado se concluyó que el Procedimiento de protección al consumidor tiene una naturaleza mixta: trilateral-sancionador. A partir de ello se puede identificar qué estructura procedimental del citado procedimiento incluye especificaciones de cada uno de los tipos especiales de procedimientos regulados en la LPAG.

Así pues, en el caso del PAS, el artículo 254°.1 del TUO de la LPAG establece la diferencia entre la autoridad instructora y la sancionadora. Esta disposición se enmarca en la necesidad de garantizar a los administrados la imparcialidad de la actuación de la entidad. Esto tiene como fundamentos el Principio al debido procedimiento y el Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contemplados en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG y en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú.

Esta distinción entre entidad instructora y sancionadora se puede apreciar en los Procedimientos de protección al consumidor seguidos ante las Comisiones de Protección al Consumidor del Indecopi, las cuales tiene asignado una Secretaria Técnica.

Sobre el particular, el artículo 27° del Decreto Legislativo 807 califica a la Comisión como el órgano funcional competente para vigilar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor y de aquellas que protejan a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función a la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

Ahora bien, conforme el artículo 46° del Decreto Legislativo 807 a cada Comisión le corresponde una la Secretaría Técnica como estructura orgánica administrativa y depende funcionalmente de aquella. Es decir, la Secretaría Técnica actúa como el órgano instructor de los procedimientos de competencia de la Comisión, quien finalmente será quien determine la existencia o no de infracción y de corresponder impondrá una sanción al denunciado.

Conforme a la normativa, la Comisión, como órgano sancionador, tiene atribuida la facultad de pronunciarse sobre la admisión a trámite de la denuncia, el dictado de las medidas cautelares, las nulidades por defectos de procedimiento, la resolución final y la concesión o denegación de recursos administrativos. A su vez, la Secretaría Técnica es el órgano que se

encarga de la instrucción del procedimiento conforme lo dispone el artículo 24° del Decreto Legislativo 807, otorgándole 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.
- 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.”

Ahora bien, de lo anterior se deduce que la Secretaría Técnica puede ser facultada por la Comisión para admitir a trámite denuncias, es decir iniciar el procedimiento. Así pues, el primer acto de instrucción a cargo de la Secretaría Técnica es la emisión de la resolución que da inicio al procedimiento, estableciendo una relación procesal válida y señalando los cargos por los cuales se decidió aperturar el mismo. Este acto debe ser emitido conforme a lo regulado por la LPAG en cuanto a su validez y forma, y ser trasladado al denunciado para que ejerza su derecho de defensa.

La determinación de los cargos por parte de la Secretaría Técnica debe ser de manera clara y precisa, identificando cuáles son los hechos denunciados y la calificación de las

infracciones que tales pueden configurar, así como las sanciones que puedan estas implicar, la autoridad competente para imponerlas y la norma que le otorga tal competencia.

Una vez iniciado el procedimiento, es la Secretaría Técnica es quien lo ordena, lo cual implica el trámite de los escritos presentados por las partes, la solicitud de actuación de todas las diligencias necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la Comisión en su resolución final. La Secretaría cuenta con las facultades para requerir tanto a las partes como a otras entidades públicas o terceros información para tal fin.

En este punto se debe señalar que, si bien la Secretaría Técnica se encuentra obligada a la actividad instructiva, no siendo posible la inacción en la tramitación del procedimiento, lo cierto es que el Indecopi en reiterados pronunciamientos ha señalado que la carga de la prueba recae en el denunciante y no en la administración, por más que esta última sea quien ejerza la potestad sancionadora. La justificación de esta actividad probatoria residual se encuentra en que en este procedimiento se discuten intereses privados del denunciante, por lo que la administración no puede suplir la actuación probatoria de las partes en aquello que han alegado⁴⁸ y en base a lo cual reclaman un resarcimiento o compensación que permita corregir el daño causado.

Finalmente, la actuación de la Secretaría Técnica debe ser ajustada a una serie de reglas establecidas para la tramitación del procedimiento de protección al consumidor, pues si bien en este existen afectaciones particulares, la resolución final que emitirá la Comisión impondrá, de ser el caso, una sanción. Por ello, la LPAG dispone que el ejercicio de esta potestad y el procedimiento a través del cual se materializa debe estar subordinado a las normas y principios que esta establece, aun cuando se hayan establecido en leyes especiales.

⁴⁸ Respecto de dicha distribución de la carga de la prueba, Bullard señala que “Algunas personas han criticado el precedente [Tori vs. Kourus] por haber invertido administrativamente la carga de la prueba que, según estos críticos, no se deriva de la ley. Sin embargo, tal supuesta inversión es en realidad la aplicación del principio contenido en el artículo 1229 del Código Civil, según el cual la prueba del pago corresponde a quien afirma haberlo efectuado”. Bullard, Alfredo. “¿Es el consumidor un idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario”. En: Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual. No. 10. Disponible en web: www.indecopi.gob.pe

Capítulo 2

Los Principios del Derecho Administrativo aplicables al Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor

2.1. Los Principios del Procedimiento Administrativo

En primer lugar, se debe partir del hecho que el ordenamiento administrativo integra un sistema orgánico que posee autonomía respecto de otras ramas del derecho, por ello el derecho administrativo posee principios propios que en la mayoría de los casos no resultan aplicables a otras ramas del derecho.

En el caso peruano, como se indicó anteriormente, en el artículo IV del TUO de la LPAG se regulan 19 principios del procedimiento administrativo, y en el artículo 246° de la citada norma se encuentran 11 principios aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora. La proscripción de la obligatoriedad de su observancia en los procedimientos especiales, se encuadra en la exigencia de garantizar a los administrados que la decisión que adopte la Administración Pública, en cualquier sector o materia específica, se encuentre sometida a la Ley y el Derecho.

De todos los principios que se encuentran en el TUO de la LPAG, procederemos a señalar los principales o fundamentales de ellos que se contemplan en el procedimiento administrativo.

2.1.1. *El Principio de Legalidad*

El estudio de este principio es amplio debido a la suprema importancia que reviste su observancia en el procedimiento administrativo. En nuestro sistema de normas administrativas se encuentra regulado en el inciso 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, disponiendo que los órganos administrativos actúen con respeto a la Constitución, a la Ley, y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas⁴⁹.

Guzmán de lo anterior concluye lo siguiente:

⁴⁹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

(...)

“En primer lugar, que la Administración se sujeta especialmente a la Ley, entendida como norma jurídica emitida por quienes representan a la sociedad en su conjunto, vale decir, el Parlamento. Lo que ocurre es que en el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la Ley su fundamento y el límite de su acción (cita bibliográfica).

Es una Administración sometida al derecho, aunque la misma está habilitada para dictar reglas generales -reglamentos fundamentalmente-, éstas están subordinadas a la ley.

En segundo lugar, la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa (cita bibliográfica). La discrecionalidad, como resultado, va reduciendo su existencia a límites casi virtuales, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, e incluso, con reiterada jurisprudencia, en especial la emitida por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, la Administración Pública, al emitir actos administrativos –que por definición, generan efectos específicos, aplicables a un conjunto definido de administrados– debe adecuarse a las normas reglamentarias de carácter general.”⁵⁰

Finalmente, el principio de legalidad tiene su concreción en el subprincipio de tipicidad, el cual por un lado limita la actuación de la Administración Pública para que las normas que establecen infracciones sean redactadas con precisión sobre la proscripción de determinadas conductas bajo apercibimiento de ser sancionadas; y por otro, establece que estas conductas sancionables solo pueden estar previstas en normas con rango de Ley, por lo que a través de las normas reglamentarias solo se pueden especificar o graduar aquellas.

2.1.2. El Principio de Oficialidad o Impulso de Oficio

El principio de impulso de oficio – o de oficialidad, según parte de la doctrina - implica que las autoridades administrativas deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias⁵¹.

⁵⁰ Guzmán Napurí, Christian. “*Los principios generales del Derecho Administrativo*”. En Revista IUS La Revista, N° 38, pp. 230.

⁵¹ Artículo IV, inciso 1, literal 1.3 del Título Preliminar de Texto Único Ordenado de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

Además, la Administración Pública en virtud a este principio deberá determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal, al igual que sucede en el poder judicial, asimismo debe evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

2.1.3. El Principio de Informalismo

Si bien al aludir al informalismo se puede relacionar ello con un estado de inseguridad o incertidumbre, en el caso del Derecho Administrativo, se ha estimado que el procedimiento es informal en el sentido que el administrado no está sujeto a las exigencias formales subsanables⁵² que puedan afectar la defensa de sus derechos frente a la administración.

En nuestro país este principio se encuentra regulado en el inciso 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵³. En virtud a este, la Administración Pública debe interpretar favorablemente las normas del procedimiento orientadas a la admisión y decisión de las pretensiones de los administrados.

El principio del informalismo responde, como precisa Cassagne, a la regla jurídica *in dubio pro actione*, y se vincula estrechamente con la tutela administrativa efectiva, por eso se admite la aplicación del principio aquí comentado al cómputo de plazos, a la legitimación, a la decisión de si el acto es definitivo o de mero trámite, a la calificación de los recursos, entre otros⁵⁴.

De lo anterior, se evidencia que este principio establece en realidad una presunción a favor del administrado, para protegerlo de la mera forma o el rito, propia del procedimiento

⁵² Lo “no esencial” es comprensivo de las meras o simples inobservancias administrativas que pueden ser subsanadas, sin agravio a terceros, al interés público o a la esencialidad de la juridicidad. Por el contrario, las formas esenciales se vinculan al orden público, a los requisitos fundamentales del acto administrativo, a los derechos humanos y al debido proceso administrativo. Sesin, Domingo. “*El principio del informalismo atenuado y sus consecuencias prácticas*”. En Cuestiones de procedimiento administrativo. Buenos Aires: RAP, 2006, pp. 71.

⁵³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

⁵⁴ Cassagne, Juan Carlos. “*Los principios generales del procedimiento administrativo*”. En Procedimiento administrativo. Buenos Aires: Ciencias de la Administración, 1998, pp. 19 y siguientes.

administrativo tradicional⁵⁵, más no puede ser aplicado por la administración. De esta manera, la observancia del informalismo brinda al procedimiento la característica de la prevalencia de lo sustantivo sobre lo procesal, así el particular no perderá un derecho por la omisión de un requisito no esencial⁵⁶.

El fundamento de este principio radica, en última instancia, en la protección del interés público, para lo cual se entiende al administrado como un colaborador en su realización, a quien se le debe dispensar de las formalidades que le impidan coadyuvar a la administración en su búsqueda del meollo del caso, la verdad. Por ello, este principio se relaciona con el de celeridad y verdad material.

2.1.4. El Principio del Debido Procedimiento

Cervantes citando a Ticona señala que en el Derecho Procesal, este principio es el derecho fundamental que tiene toda persona de exigir al Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente⁵⁷.

La aplicación de este principio al procedimiento administrativo se explica por su carácter fundamental, reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución y por ser en sí mismo un Principio General del Derecho, consustancial al Estado del Derecho.

Para el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, su reconocimiento constitucional implica que el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, brindando a los particulares las condiciones para defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

En lo que respecta a las consecuencias del Principio del debido procedimiento en el trámite del procedimiento administrativo se puede identificar las siguientes facetas: (i) derecho a ser oído, (ii) derecho a un emplazamiento válido; (iii) derecho a ofrecer y reproducir pruebas; (iv) obtener un fallo administrativo motivado dentro un plazo razonable; y (v) derecho a la doble instancia.

⁵⁵ Guzmán Napurí, Christian. “*Los principios generales del Derecho Administrativo*”. En Revista IUS La Revista, N° 38, pp. 241.

⁵⁶ Mavel Ivanega, citando a Gordillo señala que, coincide con la doctrina en que esta cuestión es significativamente importante, al verificarse que una gran proporción de recurrentes y reclamantes son personas de escasos recursos y conocimiento jurídicos, que actúan sin patrocinio y sin técnica alguna, con lo que se considera que este principio es una «suerte de discriminación positiva». Mavel Ivanega, Mirian. “*El Principio de Informalismo en el Procedimiento Administrativo*”. En Revista Derecho PUCP, N° 67, 2011, pp 155-167.

⁵⁷ “La relación jurídica que hay entre proceso y derecho al debido proceso es una relación de medio a fin pues mientras el proceso es un conjunto sistematizado de actos de las partes y del organismo jurisdiccional, el debido proceso se sirve del proceso (actos sistematizados) para la obtención de la tutela jurisdiccional efectiva”. Cervantes Anaya, Dante. op.cit., pp 370.

Lo anterior advierte la complejidad y amplitud del principio que se estudia, por lo que podemos resumir que el mismo es a la vez un principio y derecho constitucionalmente reconocido, así como una garantía al ciudadano para que el procedimiento administrativo se realice dentro del marco legalmente establecido, tanto en la aplicación de las normas procedimentales como en la sujeción al derecho en la motivación de las decisiones de la Administración.

Así pues, su reconocimiento en el inciso 2 del artículo 230° del TUO de la LPAG como un principio especial, no hace más que reiterar a la administración los límites de su potestad sancionadora, proscribiendo toda actuación arbitraria al momento de imponer sanciones.

2.2. Los Principios del Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor

Como se había mencionado anteriormente, el numeral 2 del artículo 245° del TUO de la LPAG establece el ámbito de aplicación del Capítulo II del Título IV (Del Procedimiento Administrativo) de dicha norma, en los siguientes términos:

“245.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246°, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.
(...)”

Así pues, de lo anterior se tiene que los principios recogidos en la LPAG son de aplicación supletoria a todos los procedimientos especiales, lo que implica que el Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor debe aplicar dicha supletoriedad, más aun cuando se observa que, en el sistema de protección al consumidor peruano se rige por lo dispuesto en el Código, el cual en su artículo V recoge los siguientes principios: (i) Principio de soberanía del consumidor; (ii) Principio de pro consumidor; (iii) Principio de transparencia; (iv) Principio de corrección de asimetría; (v) Principio de buena fe; (vi) Principio de protección mínima; (vii) Principio pro asociativo; y (viii) Principio de primaria de la libertad.

Y es que, los principios antes detallados por su contenido se aplican directamente en la resolución de los conflictos que se presentan en las relaciones de consumo y que los consumidores denuncian ante el Indecopi; es decir, no tienen naturaleza procedimental. Por lo que, para la tramitación del Procedimiento de protección al consumidor, tanto ordinario como sumarísimo, el Indecopi debe aplicar supletoriamente los principios recogidos en la LPAG, al ser un procedimiento establecido en una Ley especial.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, los principios aplicables a la potestad sancionadora no necesitan ser recogidos por las normas administrativas para ser reclamados por los administrados, ya que estos fluyen de los Principios Generales Del Derecho y muchos de ellos tienen reconocimiento constitucional, por lo que negar su aplicación resultaría contrario al Estado de Derecho.

En el caso del Indecopi, nos encontramos ante una entidad pública a la que se le encargó la defensa y protección de los derechos de los consumidores, otorgándole potestad sancionadora para castigar a quienes infrinjan las normas de protección al consumidor. Esta potestad es ejercida dentro de un procedimiento administrativo especial que se caracteriza por tener naturaleza trilateral-sancionadora, en el cual se debe observarse todos los principios regulados en el artículo IV del TUO de la LPAG y en el artículo 246° de la citada norma.

Así pues, la potestad sancionadora otorgada al Indecopi le faculta a imponer sanciones a los particulares cuando cometen infracciones calificadas previamente como tales. Esta potestad se encuentra limitada por principios, a fin de asegurar que la administración no sea arbitraria, y otorga a los ciudadanos los medios para defenderse ante ella.

Ahora bien, en el presente trabajo de todos los principios regulados en la LPAG aplicable al procedimiento de protección consumidor, nos centraremos en el Principio de Impulso de Oficio, conocido también como de oficialismo y su relación con el Principio de Dirección, y posteriormente se analizará su vinculación con el Principio de *Iura Novit Curia*, estos últimos reconocidos en el proceso civil.

2.3. Alcances del Principio de Dirección y del Principio de Impulso de Oficio

En primer lugar, se debe tener presente que el Principio de Dirección reconocido en nuestro sistema normativo en el artículo II del Título preliminar del Código Procesal Civil (CPC), “implica el tránsito del juez–espectador al juez–director”⁵⁸. Y es que, como apunta Chioventa “el juez no puede conservar la actitud pasiva que tuvo en el proceso de otros

⁵⁸ Peyrano, Jorge W., “*El proceso civil. Principios y Fundamentos*”, Astrea, Buenos Aires, 1978, pp. 73.

tiempos (...). [E]l Estado hállese interesado en el proceso (...) en que la justicia de todos los pleitos se realice lo más rápidamente y lo mejor posible”⁵⁹. Así pues, resulta que el juez es el responsable de la debida y oportuna tramitación del proceso, y así promover la consecución de los fines del proceso.

En esta línea, el Tribunal Constitucional afirma que “[e]l principio de dirección judicial del proceso sitúa en la figura del juez constitucional el poder– deber de controlar razonablemente la actividad de las partes, evitando una conducta procesal obstruccionista y promoviendo la consecución de los fines del proceso de manera eficaz y pronta.”⁶⁰.

Ahora bien, para Monroy Gálvez, el Principio de impulso de oficio es un subprincipio del de Dirección del Proceso, y citando a Couture alude a la impulsión procesal como “al fenómeno en virtud del cual se asegura la continuidad de los actos procesales y su dirección hacia el fallo definitivo”⁶¹. Asimismo, autores como Hugo Alsina identifican las acciones de impulso del proceso en tres modalidades, a saber: (i) impulso de las partes (dispositivo), (ii) impulso del juez (o de oficio) e (iii) impulso de la ley (legal).

Hasta aquí, se puede advertir la naturaleza procesal de los principios bajo estudio, siendo que el Principio de Impulso de Oficio la materialización del Principio de Dirección del Proceso, pues la oficiosidad hace que el proceso avance autónomamente, sin intervención de las partes, para lograr sus fines.

Esta la obligación de la Administración Pública de impulsar y dirigir de oficio la tramitación del procedimiento tiene como objetivo lograr un pronunciamiento que esclarezca de las cuestiones planteadas. De esta perspectiva se aprecia el carácter procesal del principio, y es que, si bien se ha dicho que los principios del derecho administrativo fluyen de los Principios Generales del Derecho, lo cierto es que muchos fueron desarrollados inicialmente en otras ramas del Derecho, y luego extrapolados de estas materias, como el Derecho Procesal Civil en este caso, al Derecho Administrativo.

Este carácter procesal lo define como una regla de actuación de la administración, concretizada en la obligación del funcionario a cargo del procedimiento de promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación. En el caso de los procedimientos especiales si bien tenemos a un administrado pendiente del pronunciamiento de la administración, ésta también tiene un interés legítimo en que el procedimiento termine, por lo que pese a las

⁵⁹ Chiovenda, José. “*Principios de Derecho Procesal Civil*”, Tomo II, traducción de la tercera edición italiana por José Casais y Santaló, REUS S. A., Madrid 1977, pp. 136.

⁶⁰ Expediente N° 0048–2004–PI/TC, citado, f. j. 4.

⁶¹ Couture, Eduardo J. “*Fundamentos del derecho procesal civil*”. 4ª edición. Editorial Montevideo de Buenos Aires. Buenos Aires, 2002, pp. 142.

diferentes etapas en las que tenga que discurrir el procedimiento, la administración debe darle continuidad al mismo.

En este punto, se debe tener presente que a nivel doctrinario se identifica como una de las funciones de los principios procesales⁶²: la función axiológica que alude a que los principios encarnan los valores cuya realización busca el legislador. Así pues, en el caso del Principio de Dirección Procesal se busca otorgar al juez un rol principal para hacer efectivo el derecho objetivo vigente. Por lo que, el reconocimiento del Principio de Impulso de Oficio en el artículo IV del TUO de la LPAG no hace más que introducir en el proceso administrativo una expresión del sistema publicístico que privilegia la postura del juzgador desde el punto de vista de la función pública.

El criterio antes desarrollado destaca entonces la naturaleza mixta del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor, pues pone en evidencia que la Autoridad Administrativa, el Indecopi, debe colocarse en un papel activo y que pueda intervenir en su desarrollo y llevándolo a su fin, ya que con ello no solo atiende al interés de las partes sino a los bienes jurídicos que garantiza.

2.4. El Principio de impulso de oficio en la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General

En nuestro sistema administrativo, el Principio de impulso de oficio se define como la exigencia de que la impulsión de todo lo actuado en el procedimiento este a cargo de la administración. Por ello, nuestra norma general del procedimiento administrativo lo regula de la siguiente forma:

“Artículo IV. – Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁶² Para Barberio y García la función de los principios son: a- Explicatoria y justificatoria, b- Comparativa, c- Interpretativa, d- Integradora, e- Histórica, f-Axiológica, g- Directiva o programática. Barberio, S., y García Solá, M. “*Principios procesales*”. Buenos Aires, RUBINZALCULZONI, 2011, pp. 31 y ss.

La Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi (en adelante, la Sala) ha reconocido en reiterados pronunciamientos la obligación del órgano instructor del procedimiento de realizar las actuaciones necesarias para resolución de la denuncia puesta en su conocimiento, así en su Resolución N° 1898-2014/SPC-INDECOPI señaló lo siguiente:

“(…)

De otro lado, el artículo 3. 5° de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación, para lo cual el artículo IV del Título Preliminar de dicha norma ha establecido como dos de los principios del procedimiento administrativo, los principios de impulso de oficio y verdad material.

6. El principio de impulso de oficio implica que las autoridades administrativas dirijan por sí mismas el procedimiento y ordenen la realización de los actos de instrucción que resulten necesarios para el esclarecimiento y resolución de los hechos relevantes, sin que para ello deba efectuarse una solicitud de las partes o parte interesada. (...)”

De lo anterior, la Administración Pública es la obligada a decidir el curso de los procedimientos y debe adoptar las medidas que sean necesarias para la adecuada impulsión del mismo, y para la averiguación de los hechos reales, sin necesidad de acción directa de los particulares más allá de la presentación de la solicitud inicial y el cumplimiento de las obligaciones propias del procedimiento. La Administración debe llegar a la resolución final sin necesidad del impulso de ninguno de los particulares involucrados en el procedimiento⁶³.

Así pues, las acciones que realice la Administración Pública están orientadas a la búsqueda de verdad material, lo cual supone que la autoridad administrativa, en este caso el Indecopi, verifique plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones. Para ello, se deberá realizar una investigación de los hechos denunciados, teniendo la facultad de apoyarse en todos los medios legales que le permitan llegar a esa verdad material.

En concreto, el órgano instructor: la Secretaría Técnica de las Comisiones delegadas para decidir la apertura del procedimiento, deben ordenar la actuación de las pruebas que considere pertinentes, y pedir informes o dictámenes que considere necesarios, todo orientado a la acreditación de los hechos invocados o que fueren conducentes a su pronunciamiento.

⁶³ Morón Urbina, Juan Carlos. “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Lima: Gaceta Jurídica, 2008, pp. 69.

2.4.1. Concordancias del Principio de Impulso de Oficio en el Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

Se señaló previamente que, la aplicación de los Principios del procedimiento administrativo recogidos en la LPAG también irradia al Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al consumidor, el cual ya se apuntó, resulta en un procedimiento mixto (trilateral-sancionador).

Del principio bajo estudio se puede encontrar en el TUO de la LPAG las siguientes concordancias en relación al Procedimiento administrativo de protección al consumidor:

Artículo 159. – Reglas para la celeridad: Para asegurar el cumplimiento del principio de celeridad de los procedimientos, se observan las siguientes reglas:

1. En el impulso y tramitación de casos de una misma naturaleza, se sigue rigurosamente el orden de ingreso, y se resuelven conforme lo vaya permitiendo su estado, dando cuenta al superior de los motivos de demora en el cumplimiento de los plazos de ley, que no puedan ser removidos de oficio.

Artículo 170. – Actos de instrucción:

170.1 Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias.

Artículo 173. – Carga de la prueba

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

Artículo 198. – Contenido de la resolución

198.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por este, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

Artículo 200. – Desistimiento del procedimiento o de la pretensión

200.7 La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la

iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento.

Artículo 202. – Abandono en los procedimientos iniciados a solicitud del administrado: En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, cuando el administrado incumpla algún trámite que le hubiera sido requerido que produzca su paralización por treinta días, la autoridad de oficio o a solicitud del administrado declarará el abandono del procedimiento. Dicha resolución deberá ser notificada y contra ella procederán los recursos administrativos pertinentes.

Artículo 212. – Rectificación de errores

212.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

Artículo 226. – Suspensión de la ejecución

226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

226.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias [...]

Artículo 231. – Inicio del procedimiento

231.1 El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o de oficio.

Artículo 236. – Medidas cautelares

236.1 En cualquier etapa del procedimiento trilateral, de oficio o a pedido de parte, podrán dictarse medidas cautelares conforme al artículo 146°.

Artículo 238. – Conciliación, transacción extrajudicial y desistimiento

238.3 Al aprobar los acuerdos a que se refiere el numeral 238.1, la autoridad podrá continuar el procedimiento de oficio si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general.

Artículo 255. – Procedimiento sancionador: Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador 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.

Artículo 252. – Prescripción

252.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

2.5. Principio de impulso de oficio y su relación con la verdad material en el Procedimiento de Protección al Consumidor

En los Procedimientos administrativos sancionadores de protección al consumidor, el Indecopi busca la verdad de los hechos denunciados, por lo que en virtud al Principio de informalismo⁶⁴ debe dispensar a los administrados de las formalidades no esenciales y de los vicios que adolezcan sus escritos o recursos que puedan obstaculizar dicha búsqueda.

La mayor concreción de la vinculación de ambos principios en el Procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor es la instrucción del mismo a cargo de las Secretarías Técnicas de cada Comisión. Sin perjuicio de la actuación probatoria de las partes, es el citado órgano instructor el obligado a realizar los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

⁶⁴ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

Es por ello que, en materia probatoria, en concordancia con los artículos 173° y 174° del TUO de la LPAG, cuando la naturaleza del procedimiento lo exija, la Secretaría Técnica debe disponer la actuación de todos los medios probatorios necesarios para acreditar los hechos invocados o que fueren conducentes a su pronunciamiento. Cabe señalar que, los hechos sobre los cuales la Secretaría Técnica investigará son los que el administrado denunciante alegó en su escrito de denuncia, y que son tipificados por el órgano instructor como presuntos incumplimientos al Código en la Resolución de apertura del procedimiento.

En esta línea, resulta que al momento del emplazamiento o del inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador de protección al consumidor, en virtud a lo dispuesto en el artículo 254° numeral 3 del TUO de la LPAG, para el ejercicio de la potestad sancionadora, la Secretaría Técnica debe cumplir con notificar a los administrados los hechos imputados a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos constituirían, la expresión de las sanciones que, de ser el caso, se podrían imponer, la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia. Por su parte, el artículo 156° del TUO de la LPAG dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad.

En efecto, de las normas citadas se deduce que la Secretaría Técnica se encuentra obligada tipificar desde la denuncia presentada por el consumidor los hechos constitutivos de presuntas infracciones, y estos trasladarlos al denunciado para ejerza su Derecho de defensa; en función a estos hechos es que la Secretaría Técnica ejecutará las acciones de instrucción necesarias para llegar a la verdad material. No es extraño entonces preguntarse el papel del citado órgano técnico como director de la etapa de emplazamiento y calificación de los hechos infractores.

2.6. Principio de Dirección o de impulso de oficio en la etapa del emplazamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

En primer lugar, ya se ha señalado que el Procedimiento de protección al consumidor puede ser iniciado de oficio o de parte, ya sea por iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado, de aquel que pudiera verse potencialmente afectado o por iniciativa de una asociación de consumidores.

En este trabajo nos interesa el procedimiento iniciado por la presentación de una denuncia por parte de un consumidor, en el cual no se requiere de la asistencia de un abogado para su presentación y tramitación, por lo que la denuncia o cualquier otro escrito que presente el consumidor dentro de este procedimiento debe ser evaluado por la Secretaría

Técnica a la luz del Principio de informalismo, ya que debe darle trámite pese a los vicios no trascendentes que contenga. Aquí se evidencia que el órgano técnico o instructor conduce de oficio el procedimiento para que se cumplan los plazos y se emita un pronunciamiento final por parte de la Comisión. De lo anterior deriva la pregunta ¿Qué efectos tiene el Principio de dirección o de impulso de oficio en el caso que el denunciante invoque normas erróneas o ni siquiera las señale en su denuncia?

Parece claro que le corresponde al Indecopi asumir el correcto y cabal conocimiento de la norma que debe aplicarse al caso concreto, así no haya sido invocada o fuere erróneo el fundamento legal hecho por el denunciante. Obsérvese que, desde esta perspectiva, el principio no se limita a hacer avanzar el procedimiento, sino que es conducirlo conforme a derecho, ya que no resultaría eficiente ni para la Administración ni para el denunciante que el pronunciamiento no sea acorde con su petitorio o si este es resuelto contrario a ley.

Así pues, nos encontramos que el Principio de Dirección o de impulso de oficio deviene en una concreción del Principio del Derecho Procesal Civil, según el cual el juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente, sin embargo, no puede ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes, este es el Principio *Iura Novit Curia*.

Desde este punto de vista, teniendo en cuenta que en el Procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor se identifica dos principales actuaciones de la Secretaría Técnica: (i) la calificación de la denuncia que origina la admisión a trámite de la misma y (ii) la emisión de un pronunciamiento sobre la responsabilidad sobre dichos hechos imputados, es válida la pregunta si ¿el Principio del *iura novit curia*, como concreción de la dirección del procedimiento, debe ser también observado al momento de la calificación del hecho a imputar?

A fin de esclarecer la pregunta anterior, se debe proceder a analizar las implicancias del Principio del *Iura Novit Curia*.

2.6.1. Breve descripción, alcances y funciones del Principio del Iura Novit Curia en relación a la instrucción del procedimiento

El origen de este Principio se haya en aforismo *Iura Novit Curia*⁶⁵, de cuya etimología se puede tener las siguientes precisiones: la palabra *curia* se deriva de latín *curia* o

⁶⁵ Monroy Gálvez citando a Augenti ubica el origen del aforismo en la Edad Media, específicamente en el siglo XIII. Monroy Gálvez, Juan. “*Temas de Proceso Civil*”. Lima, Librería Studium Ediciones, 1987, pp 204.

curiae que era el tribunal donde se trataban los asuntos contenciosos; la palabra *novit* es la tercera persona del singular del pretérito perfecto del verbo incoativo *nosco* que significa conocer; y finalmente la palabra *iura*, plural de la palabra *ius*, que significa derecho. Por lo que, la acepción del aforismo se refiere al hecho que “el tribunal conoce el derecho”, consecuentemente los conflictos sometidos al conocimiento del juez no pueden resolverse de otro que no sea conforme a derecho.

Pues bien, el aforismo hace alusión al poder del juez de realizar de oficio su propio análisis del derecho aplicable a los conflictos a resolver, independientemente de los argumentos jurídicos expuestos por las partes; esta atribución del juez lo eleva a ser un Principio General del Derecho⁶⁶.

En esta línea, resulta que esta exigencia es para todos aquellos órganos resolutorios y tipos de procedimientos, y no solo a los jurisdiccionales, pues esta sujeción resulta propia de los Principios Generales del Derecho⁶⁷, que se concretiza en el caso del procedimiento administrativo a través de una de las vertientes del Principio de Impulso de Oficio.

Desde este punto de vista, aun cuando el Principio del *iura novit curia* tenga una naturaleza eminentemente procesal, pues se originó y desarrolló dentro del procedimiento civil; en el caso de los Procedimientos administrativos de protección al consumidor se puede apreciar que, el Indecopi también está sujeto a este principio siempre y cuando que se tenga presente la diferencia en las finalidades de cada uno de estos procedimientos.

En cuanto a las funciones del citado Principio, Ezquiaga Ganuzas señala que el *iura novit curia* se manifiesta en el proceso como una presunción de conocimiento del Derecho aplicable por parte del juez; y citando a Garcimontero identifica al menos dos funciones principales del principio: el juez aporta de oficio el derecho aplicable y expresa una regla procesal de reparto de actividad probatoria (la de los hechos a las partes y la del derecho al órgano jurisdiccional, el cual investiga de oficio el derecho aplicable)⁶⁸.

⁶⁶ El principio *iura novit curia* haya sido visto desde hace mucho tiempo en la doctrina: i) Como presunción, ya que se presume que el juez conoce el derecho aplicable al caso, lo que exime a las partes de tener que probarlo; ii) Como principio o regla, esto es, como un deber del juez de conocer el derecho y de resolver el conflicto conforme a éste y a pesar del derecho invocado por las partes; y, iii) Como un “principio-construcción”, vista como elaboración de la ciencia jurídica que sistematiza el ordenamiento jurídico, articula las funciones legislativa y jurisdiccional y se configura como una armazón o estructura que sostiene toda la organización jurídica. Meroi, Andrea. “*Iura Novit Curia y decisión imparcial*”. En: Revista Ius et Praxis. Vol. 13. N° 2. 2007, pp. 379-390.

⁶⁷ Los principios son aquellas pautas que recogen principalmente, valores que permiten dar sentido y orientan la actividad interpretativa de todo el ordenamiento jurídico. Espinoza- Saldaña Barrera, Eloy. 2001. pp. 236.

⁶⁸ Ezquiaga Ganuzas, Francisco. “*Iura Novit Curia y aplicación judicial del Derecho*”. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2000, pp 25.

- i. La aportación de oficio del derecho aplicable:** Esta función del principio alude a la no vinculación del juez a las alegaciones o argumentación jurídica expuesta por las partes, ya que se presume que aquel lo conoce.

Para el caso del Procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor tenemos que el denunciante no solo se limita a cumplir la exigencia de exponer los hechos que justifican su acusación, sino que debe presentar la calificación jurídica de estos, pues ello está regulado en las propias normas del TUO de la LPAG:

Artículo 124°: Requisitos del escrito:

124.2 Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

Artículo 232.- Contenido de la reclamación

232.1 La reclamación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el Artículo 124 de la presente Ley, así como el nombre y la dirección de cada reclamado, los motivos de la reclamación y la petición de sanciones u otro tipo de acción afirmativa.

232.2 La reclamación deberá ofrecer las pruebas y acompañará como anexos las pruebas de las que disponga.

232.3 La autoridad podrá solicitar aclaración de la reclamación de admitirla, cuando existan dudas en la exposición de los hechos o fundamentos de derecho respectivos.

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”

4.2. Requisitos de la denuncia en materia de protección al consumidor por iniciativa de parte

4.2.1. La denuncia del procedimiento ordinario por infracción a las normas de protección al consumidor, conforme con lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI deberá contener:

(...)

e) Los hechos en que se sustenta cada infracción, expuestos de manera ordenada y precisa, y, cuando sea posible, los fundamentos de derecho.

(el subrayado es nuestro)

No obstante, de la lectura de las normas antes señaladas se aprecia que no existe exigencia de presentar argumentos de Derecho, al no ser consustancial a la denuncia del consumidor, siendo opinión común en la doctrina que los alegatos jurídicos de las partes no integran el objeto del proceso y menos vinculan al órgano resolutorio.

Para Ezquiaga Gamuzas lo anterior implica al menos tres consecuencias: (i) aun cuando las partes acuerden en admitir la existencia de una norma que realmente no existe, el juez no podrá tenerla en cuenta; (ii) aun cuando la partes estén de acuerdo en silenciar una norma que sí existe, el juez no podrá dejar de aplicarla; y (iii) el juez puede alterar la calificación de los hechos efectuada por las partes, siempre que ello no implique una mutación de los elementos objetivos de la demanda⁶⁹. Sobre este último punto se explayará más adelante.

ii. La investigación de oficio del derecho aplicable: En esta segunda función, el principio *iura novit curia* se desenvuelve en el hecho de eximir a las partes de la carga de la prueba del derecho aplicable a su asunto litigioso, más no al órgano resolutorio, siendo esta la manifestación típica del aforismo *iura novit curia*.

En esta posición, la Secretaría Técnica es quien debe procurarse por sí misma- a través de una labor de investigación⁷⁰- el conocimiento de las normas jurídica que debe aplicar para dar por resuelto el procedimiento, con ello motiva su decisión y sobre esto el órgano revisor superior controla la actuación del *A quo*. Esto resalta por el hecho que, aun cuando nadie se atreva a afirmarlo, el juez no conoce todo el derecho.

En el caso del Procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor, la exigencia de motivación de las resoluciones se encuentra regulado de la siguiente manera:

⁶⁹ Ezquiaga Ganuzas, Francisco. “*Iura Novit Curia y aplicación judicial del Derecho*”. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2000, pp 28.

⁷⁰ Distingue entre la investigación del Derecho, que sería la labor que debe desarrollar el órgano judicial, y de verificación, que sería el término adecuado para referirse a los hechos. Montero Aroca, J. “*La Prueba en el proceso civil*”. Madrid: Civitas, 1998, 2da edición, pp 20.

Texto Único Ordenado de la Ley 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula 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.

De esta manera, el principio bajo estudio se configura como un deber al que el órgano resolutorio de los Procedimientos de protección al consumidor no puede sustraerse, ya que lo contrario genera que el acto administrativo que emita sea nulo, en los términos dispuestos en el artículo 10° del TUO de la LPAG⁷¹.

⁷¹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 10°. Causales de nulidad. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

De lo expuesto, entonces se puede concluir válidamente que el Principio procesal *Iura Novit Curia* es una concreción del Principio de Dirección como lo es el Principio de Impulso de oficio, que como éste último está orientado a la dinámica del procedimiento. La aplicación del *Iura Novit Curia* es subsidiaria ya que la autoridad si bien no puede alterar las proposiciones fácticas (hechos) que fundan la denuncia, sí se encuentra legitimada para corregir las omisiones o errores que se presenten en los fundamentos de Derecho expuestos por el denunciante, así como realizar una calificación de los hechos distinta a la presentada por el denunciante, siempre que no altere los mismos.

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

Capítulo 3

La imputación de cargos y el Principio de Dirección en el Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

Anteriormente, se describió que en los procedimientos que se tramitan ante cualquiera de las Comisiones de Protección al Consumidor del Indecopi se ha establecido la debida separación entre dos órganos administrativos, uno es el órgano instructor, identificado como la Secretaría Técnica de la Comisión, y el otro es un órgano resolutorio, siendo la Comisión misma⁷².

Ahora bien, el Decreto Legislativo 807- Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, es la norma que dispone cuáles son las facultades con las que cuenta las Comisiones del Indecopi, así como las Secretarías Técnicas. En el artículo 23° de esta norma señala que el procedimiento administrativo puede iniciarse a pedido de parte o de oficio, y en el literal c) del artículo 24° dispone que el Secretario Técnico se encargará de admitir las denuncias a trámite, en aquellos casos en que la Comisión le haya delegado esa facultad. Siendo este supuesto lo usual en la organización administrativa de las Comisiones de Protección al Consumidor, a fin de asegurar la debida separación de la fase instructora y sancionadora.

3.1. La dirección del emplazamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Protección al Consumidor

En la etapa de iniciación o emplazamiento del procedimiento, la Secretaría Técnica debe evaluar y determinar si procede al inicio del procedimiento administrativo, para ello debe evaluar los requisitos de procedencia y admisibilidad de la denuncia presentada. Una vez superados estas actuaciones se formula la notificación de cargos al presunto infractor, en los términos establecidos en los artículos 254° y 255° del TUO de la LPAG⁷³.

⁷² Con frecuencia, la relación entre órgano decisor e instructor es de jerarquía, bien que debilitada. Gómez Tomillo Manuel & Sanz Rubiales. “*Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*”. 2da Edición. Thomson Reuters. Navarra. pp. 711.

⁷³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

(...)

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.

La formulación misma de los cargos, aunque se piense que favorecen al denunciante, lo cierto es que vienen a satisfacer el Derecho de defensa del denunciado⁷⁴, al otorgarle todos los antecedentes que fundan la acusación administrativa, como son:

- i. Una descripción clara y precisa de los hechos que fundan los cargos y la fecha de su verificación;
- ii. Las normas administrativas infringidas; y,
- iii. La sanción que puede imponerse.

Los anteriores puntos constituyen una “precalificación” de hechos y sanciones, sin perjuicio del resultado que se obtenga en la instrucción del procedimiento. Es pues facultad de la Secretaría Técnica identificar en la denuncia presentada por el consumidor cuál o cuáles son los hechos que constituyen una presunta infracción al Código.

La descripción de la conducta infractora viene a ser parte del acto de imputación de cargos contenido en la decisión de iniciación del procedimiento, pues resulta indiscutible como señala Guzmán Napurí, que la decisión debe fundarse en aquellos hechos que justifican la iniciación del procedimiento sancionador, pues considera que, el acto de iniciación es, al mismo tiempo, un escrito de inculpación⁷⁵.

Es de la denuncia presentada, entonces, de donde la Secretaría Técnica identificará los cargos. Y es que, como indica Sanz Rubiales, los cargos deben tener una mínima concreción ya que no caben imputaciones genéricas. En esta misma línea Baca Oneto, agrega que, no es suficiente indicar cuáles serían las infracciones cometidas, sino que es necesario describir las conductas a través de las cuales aquéllas se cometieron, para garantizar así plenamente el derecho de defensa.

Parece claro como señala Gómez Tomillo y Sanz Rubiales que resulta ser un requisito previo a la existencia de la infracción administrativa la existencia misma de una acción, u

(...)

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

(...)

⁷⁴ La estructura de la defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación previa de los cargos imputados, la que debe ser precisa -es decir, contener elementos suficientes para poder contradecir los cargos-, clara -en cuanto a los hechos y por qué pueden ser calificados como infracción e inmutable- pues los cargos no pueden ser variados por la administración una vez formulados”. Morón Urbina, Juan Carlos. “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Lima: Gaceta Jurídica, 2001. pp. 526-528.

⁷⁵ Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Iñigo. “*Derecho Administrativo Parte General*”. Navarra: Thomson Reuter, 2010, pp 799.

omisión, elemento que tiene la virtualidad de excluir ya *ab initio*, de raíz, los hechos que carecen por completo de relevancia⁷⁶. En la práctica, el denunciante expone en su escrito de denuncia cual es la acción u omisión que le causa agravio; sin embargo, no son pocas las ocasiones en las que la Secretaría Técnica no identifica tal hecho, por lo que debe realizar una labor de interpretación de la narración expuesta para identificar al hecho infractor. Por lo que, conviene estudiar los criterios a los que debe ajustarse la Secretaría Técnica para tal fin.

A la vista de lo expresado, en los Procedimientos administrativos de protección al consumidor donde el administrado denunciante no necesita acudir con un abogado, resulta apremiante que la Secretaría Técnica califique los hechos denunciados como presuntas infracciones a la luz del Derecho que conoce, pues en virtud al principio de dirección y al aforismo *iura novit curia* referida a la aportación de oficio del Derecho aplicable, es la Secretaría Técnica quien tiene la obligación de dirigir la imputación. Y es que, a diferencia del procedimiento judicial, donde el juez “ajusta” la norma aplicable en el momento de la emisión de la sentencia, en el procedimiento que nos ocupa, la Secretaría Técnica no solo aplica el Derecho al momento de proyectar la resolución del procedimiento, sino que también debe determinar de oficio cuál es la norma presuntamente infringida en el momento de la iniciación, lo que hace evidente que primero se debe identificar la acción u omisión agravante.

La práctica pone de manifiesto un supuesto muy usual: los consumidores en su escrito de denuncia muestran cierta dispersión en la narración de los hechos, muchas veces causada por la falta de asesoría jurídica. Dicho en otras palabras, cuesta de su lectura la identificación precisa del hecho o hechos presuntamente infractores. Es en este caso en el cual la Secretaría Técnica debe dirigir de oficio la calificación y concretización de los cargos a imputar siempre desde los hechos denunciados, pues no cabe presumir los elementos típicos de la infracción administrativa. En esta situación, se encuentra dentro de las facultades de la Secretaría Técnica requerir al denunciante la aclaración del hecho denunciado, como una muestra del impulso de oficio al que se encuentra obligada. Sin embargo, no siempre tal respuesta del denunciante es esclarecedora para la Secretaría Técnica, u otras veces pese a que logra identificar al hecho infractor, no es el único que puede advertir el órgano instructor de la exposición de los hechos.

Pues en definitiva, el Procedimiento de protección al consumidor, al igual que los otros procedimientos administrativos, persigue la protección y defensa del interés general que

⁷⁶ *Ibid*, pp 297.

se satisface a través de la tramitación del procedimiento mismo, por ello el órgano instructor no puede desconocer u omitir la identificación de la norma presuntamente infringida ni tampoco puede desconocer su posición calificada para identificar los hechos sobre los que se discutirá la responsabilidad del denunciado, pese a que no hayan sido especificado como tales por el denunciante.

3.2. La determinación de los hechos a imputarse desde la denuncia administrativa

La consecuencia de la presentación de la denuncia es que se deba emitir un acto administrativo de iniciación del procedimiento, fundamentado en las cuestiones de hecho presentadas por el denunciante. Esto evidencia que, en los Procedimientos de protección al consumidor la actividad de formulación de cargos al restringirse a los fundamentos de hecho, tiene como principal consecuencia la limitación de la actividad discrecional⁷⁷ de la Administración Pública.

Tal afirmación está sustentada en el numeral 4 del artículo 5° del TUO de la LPAG que establece el contenido de un acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados en el procedimiento⁷⁸. En ese sentido, la resolución debe ser congruente con las peticiones formuladas por el administrado o, en todo caso, con los cargos imputados de oficio por la autoridad administrativa⁷⁹. Asimismo, el artículo 254° y 255° del TUO de la LPAG disponen el traslado al administrado denunciado de todos los hechos que se le imputen a título de cargo.

En efecto, si la administración se ve obligada con la presentación de una denuncia a iniciar un procedimiento, pese a que se trate de una presunta infracción que nunca es castigada o de una norma sancionadora cuya aplicación no se puede asegurar por deficiencias

⁷⁷ Baca Oneto, citando a Bullinguer, apunta que el margen de libertad que se deriva para la Administración Pública cuando su actuación no está completamente predeterminada por una Ley ni puede ser totalmente revisada por un Tribunal. Baca Oneto, Víctor. “*La discrecionalidad de la Administración Pública y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*”. En revista: *Circulo de Derecho Administrativo*. pp 184.

⁷⁸ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo. (...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.

⁷⁹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 198°.- Contenido de la resolución. (...)

198.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

organizativas del Indecopi, al momento de emitir su resolución de iniciación la Secretaría Técnica deberá tener en cuenta los hechos denunciados, pues aquí el denunciante actúa en cierto modo como coadyuvante del interés público. Así las cosas, aun cuando la Secretaría Técnica goce de cierto margen de apreciación en la concreción de los cargos, la norma le exige que los motivos de su decisión se limiten a los hechos denunciados.

La imputación de los cargos, de forma clara y precisa, obliga a la Secretaría Técnica a verificar de la lectura de la narración de hechos, independientemente de que se haya adjuntado en la denuncia elementos de prueba, cuáles de estos constituyen conductas ilegales para las normas de protección al consumidor. Esta exigencia resulta independiente de lo que a criterio del denunciante sería la conducta infractora.

Y es que, en los Procedimientos administrativos de protección al consumidor, tal como se apuntó anteriormente, el denunciante tiene un interés legítimo en que a través de la decisión del Indecopi se dicte una medida que corrija las consecuencias directas que la conducta infractora denunciada le ocasionó en su perjuicio. Por ello, pese a que en la narración histórica del hecho que ocasionó los perjuicios que pretende se reparen, se señalen conductas que también configuran una presunta infracción, no pocas veces el denunciante las omite, ya sea por desconocimiento o simplemente porque el agravio no le fue relevante. Por ejemplo: se denuncia que una entidad bancaria no activó una tarjeta de crédito para ser usada en el extranjero pese a solicitarlo, pero no se denuncia que la solicitud no fue atendida.

Entonces, ¿es facultad del órgano instructor imputar la comisión de infracciones que no fueron planteadas como tales por el denunciante? La respuesta es sí, pues lo contrario sería desconocer sus deberes orientados a la protección del interés público, más aún cuando sobre la Secretaría Técnica recaen las obligaciones de dirección del procedimiento⁸⁰ y es quién conoce las normas que han podido ser infringidas con las actuaciones puestas en su conocimiento.

Precisamente la anterior conclusión parte del Principio de Dirección del procedimiento que, si bien pese a su naturaleza procesal civil resulta aplicable al Procedimiento administrativo de protección al consumidor, se pueden advertir algunas características propias del ejercicio de la potestad sancionadora. Por un lado, la aportación de los hechos corresponde a las partes, pero es la Secretaría Técnica la que debe impulsar de oficio la búsqueda de la verdad material. Sobre este punto, al encontrarnos con denunciantes interesados en el

⁸⁰ El artículo 84° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece el deber de la autoridad administrativa de encauzar de oficio el procedimiento cuando se advierta cualquier error u omisión de los administrados.

resultado del procedimiento, se ha remarcado su facultad de aportación de pruebas que acrediten el hecho denunciado. Por otro lado, a la Secretaría Técnica se le reconoce la facultad y deber de determinar el derecho aplicable.

De lo anterior, se advierte que en el supuesto en el que la Secretaría Técnica se encuentra habilitada para la iniciación del procedimiento ante la presentación de una denuncia por parte de un administrado-interesado, le corresponde la identificación de la acción u omisión que infringe el bien jurídico del cual es garante, siempre desde la perspectiva de ser un órgano técnico que puede distinguir de la narración de los hechos de la denuncia cuáles configuran posibles incumplimientos. Es decir, dirige el acto de iniciación estableciendo el hecho infractor a partir de las normas que conoce, aun en contra de la calificación que el denunciante haga.

En el proceso civil es perfectamente admitido que el juez califique jurídicamente los hechos sin quedar vinculado por las calificaciones de las partes, lo cual se extiende al procedimiento administrativo pese a que dichos procedimientos tienen distinta naturaleza. Y es que la Administración debe averiguar de oficio la verdad material, pues sobre el interés particular que reviste la denuncia, se encuentra el interés social que garantiza, cuyos actos infractores pueden identificarse de la lectura de la denuncia. Esta es una interpretación amplia de lo establecido en el numeral 4 del artículo 5° del TUO de la LPAG que indica que el acto administrativo (de iniciación del procedimiento) debe comprender las cuestiones de hecho planteadas por los administrados.

En virtud al citado artículo, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, en adelante la Sala, fundamenta la declaración de nulidad de las resoluciones finales emitidas por las Comisiones en los procedimientos de protección al consumidor, cuando advierte a su criterio un pronunciamiento incongruente con los hechos denunciados por el administrado.

Así en el expediente 20-2017/CPC-INDECOPI-PIU, la Sala emitió la Resolución N° 673-2018/SPC-INDECOPI en el cual resolvió la nulidad del pronunciamiento de la Comisión precisando que el hecho por el que se pronunció no había sido denunciado por la consumidora. Mediante la Resolución N° 01 la Secretaría Técnica imputó a título de cargo, el hecho que el Banco habría infringido los artículos 18°, 19° y 62° del Código al haber efectuado requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella. Sin embargo, en el escrito de denuncia la denunciante narró que:

“en diciembre de 2016 me enteró por un volante tirado a la puerta de mi casa que mi difunto esposo (...) tenía una deuda con uds de S/ 21 406.92 soles, cosa que me alarmó muchísimo ya que revisando mis documentos según consta en carta dirigida a uds, en enero de 2011 yo les comunico del fallecimiento de mi sr esposo y al mismo tiempo me pronuncio por el hecho de no haber activado por intermedio de su corredor de seguros falabella la póliza de desgravamen y solicitar a la aseguradora cancelar la deuda ya que yo recién he sido informada de tal deuda hace menos de un año por medio de un volante tirado a mi puerta(...) (sic)”.

A partir la lectura de la denuncia, la Sala concluye que la imputación efectuada por la Secretaría Técnica fue errada, en tanto considera que los requerimientos de cobranza no fueron alegados como presunta infracción sino como parte de la narración histórica de la denunciante a fin de sustentar que el agravio se encuentra en el hecho que el Banco no efectuó una gestión solicitada en el año 2011.

La decisión de imputar como cargo “el hecho de efectuar requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante” es un ejemplo evidente de que la Secretaría Técnica, al ser el órgano que dirige procedimiento y conoce el Derecho, puede no solo de manera correcta calificar los hechos, sino que se encuentra en mejor posición para identificarlos como tales. Más aun cuando de la lectura de la denuncia no se aprecia que el consumidor haya identificado solo a un hecho como el agravante.

Ahora bien, en cuanto al tema de la incongruencia entre las peticiones alegadas por la denunciante y lo resuelto por la Comisión como justificación de la Sala para declarar la nulidad de la resolución, pareciera que se identifica al Principio de Congruencia como el límite al Principio del *iura novit curia*; sin embargo como manifiesta Monroy Gálvez la relación entre ambos es tangencial y no intrínseca⁸¹, pues la aplicación del aforismo implica que el juzgador puede alterar el fundamento jurídico de la pretensión de la parte pero no puede alterar los hechos que justifican la pretensión misma. Así las cosas, se tiene que decir que en la Resolución 673-2018/SPC-INDECOPI al señalar que el hecho imputado por la Comisión no fue denunciado como hecho infractor desconoce el Principio de Dirección, cuya concreción es el aforismo bajo estudio, faculta al órgano que incoa el procedimiento a formular los cargos de los hechos expuestos en la denuncia, por lo que no es cierto que la Comisión se pronunció sobre un hecho distinto al invocado en la denuncia.

⁸¹ Monroy Gálvez, Juan. “*Temas Procesales*”. Lima, Librería Studium S.A. 1987. pp. 222.

Queda claro de la revisión de la denuncia, los cargos imputados y la resolución emitida que, el fundamento de la incongruencia según la Sala radica en que la Secretaría Técnica imputó y la Comisión resolvió un hecho que no encontraría previsto originalmente en lo pedido en la denuncia del consumidor, lo que generalmente se puede identificar con la medida correctiva solicitada por el denunciante a fin de ver satisfecho su interés. Sin embargo, aun con este fundamento pareciera que la Sala desconoce la Potestad Sancionadora de la Comisión, pues por un lado restringe a la Secretaría Técnica a imputar solo y exclusivamente el hecho infractor que el consumidor denunciante identificó como el agravante, dejándose por fuera la facultad de la Comisión de sancionar aquellos casos que agraven a los bienes jurídicos de los cuales es garante, y de los que tiene evidencia que sí se han concretizado en un caso específico, ya que el mismo consumidor los puso en su conocimiento. Por lo que, a la vista de la Potestad Sancionadora, el Principio de Impulso de Oficio y el Principio de Dirección resulta que la Secretaría Técnica no solo tiene el deber de identificar el derecho aplicable, sino que debe calificar los hechos denunciados en función al derecho conoce y no solo guiados por la pretensión del denunciante. Pues a diferencia de los procedimientos civiles, en los Procedimientos de protección al consumidor el Indecopi no solo actúa como juez entre las partes, sino que ejerce Potestad Sancionadora que no puede ser desconocida u omitir ejercerla.

Volviendo a la lectura de la denuncia en expediente que motivó la Resolución 673-2018/SPC-INDECOPI se advierte que el requerimiento de cobranza efectuado por el Banco a la denunciante sí es un hecho alegado en la denuncia; por tanto, imputado por la Secretaría Técnica pues identificó la acción como una posible infracción de un bien jurídico que garantiza. Pareciera entonces que, la Sala interpreta el ánimo de la denunciante en cuanto al hecho que debe ser imputado, es decir no identifica los presuntos hechos infractores a la luz de la protección de intereses colectivos, sino que busca imputar solo lo que la denunciante considera le causa mayor agravio, lo cual puede significar no imputar hechos infractores por no ser relevantes a los intereses del consumidor denunciante.

En el mismo sentido, en la Resolución N° 1199-2018/SPC-INDECOPI la Sala declaró la nulidad de la resolución emitida por la Comisión señalando que se imputó una conducta no denunciada. En este caso la Secretaría Técnica de la Comisión imputó a la Universidad el hecho que no habría brindado respuesta a la solicitud presentada por el denunciante el 5 de octubre de 2016, pero a criterio de la Sala este hecho no se encontraba denunciado. Veamos pues, el denunciante narró que:

“la Universidad (le) proporcionó una información falsa para acceder al servicio y con ello se me está perjudicando (...). Que, en virtud a ello, mediante Carta Notarial N° 3806 de fecha 5 de octubre de 2016, se le otorgó un plazo de 72 horas al Rector de la Universidad (...) a fin de que emita el documento resolutivo correspondiente (...). Que, en ese orden, al no tener respuesta por la parte denunciada, es que con fecha 14 de marzo de 2017 solicite el inicio del procedimiento de conciliación ante el centro de conciliación (...) a fin de que el rectorado cumpla con resarcir el daño causado”.

De lo anterior, la Sala interpretó que, si bien la denuncia narró el hecho de haber remitido una carta notarial a la Universidad denunciada, lo cierto era que la denuncia “tenía como pretensión que se le imponga una sanción a la denunciada por la falta de idoneidad en cuanto a la información respecto a la duración del programa ofrecido”.

Con esta exposición de la Sala queda en evidencia que, el criterio que tiene se define en que la imputación de cargos debe estar dirigida o delimitada solo por el hecho principal que promovió el interés del denunciante para interponer la denuncia, desconociendo que existen otros hechos puestos en conocimiento de la Administración que también configuran presuntos incumplimientos a las normas del Código. Es decir, la Sala identifica un hecho como principal y otros como irrelevantes en relación al objeto de la pretensión, al considerar que estos pertenecen a las circunstancias históricas de la situación del hecho controvertido. Sin embargo, la Sala no puede requerir que la Secretaría Técnica tome como criterio, al momento de calificar los hechos a imputar, la relevancia del hecho narrado o al que se dirige dicha narración.

De todo lo expuesto, resulta que esta postura no toma en cuenta que los Procedimientos de protección al consumidor buscan reparar el bien jurídico vulnerado, por lo que si bien existe un hecho directamente relacionado con el objeto de la pretensión del denunciante, lo cierto es que no puede ignorar que a través de la denuncia el Indecopi conozca otras conductas que implican infracción o contravención a las normas cuyo cumplimiento garantiza, lo cual le da legitimidad para reestablecer el orden público alterado con las acciones del proveedor denunciado, pues no se puede proteger solo uno de los derechos del consumidor y omitir pronunciarse por los demás hechos que también lo agravan. Y es que, finalmente dicha legitimidad se haya en todos los hechos de la denuncia tanto principales como secundarios, pues así estos hechos revistan un interés particular también en ellos existe un interés legítimo de la Administración Pública que la obliga a dirigir a que el procedimiento culmine con un pronunciamiento sobre todos los hechos denunciados.

Conclusión

Primera. La existencia del Procedimiento administrativo de protección al consumidor se justifica por la necesidad de resolver los conflictos entre los consumidores y los proveedores, quienes intervienen en igualdad de condiciones frente a la Administración, representada por el Indecopi, quien finalmente busca reestablecer un bien jurídico agraviado con la actuación del denunciado, y para ello tiene, por un lado la posibilidad de imponer medidas correctivas a favor del denunciante, y por otro, sancionar al proveedor denunciado en caso de determinar la responsabilidad del mismo. Y es que, en dicho procedimiento, aun cuando se pueda iniciar a instancia de parte, el Indecopi es el garante de los derechos de los consumidores, y no puede desconocer dicha obligación.

Segunda. El Procedimiento administrativo de protección al consumidor está sujeto a las normas y principios que la Ley del Procedimiento Administrativo General prevé tanto en la etapa de instrucción como la resolutive, siendo que en el caso del Principio de Dirección y de Impulso de Oficio, se advierte que este impone una obligación al Indecopi para conseguir la debida protección de los intereses particulares de los administrados que invocaron el inicio del procedimiento, sino que obliga al Indecopi orientar cada etapa del procedimiento a la máxima protección de los bienes jurídicos que garantiza.

Tercera. Es el caso de la Secretaría Técnica que en su tarea de calificar y determinar los hechos a imputar como cargos debe ejercerla de acuerdo al deber jurídico otorgado para impulsar la sanción de toda y cada una de las infracciones que conozca a través del escrito de denuncia, y no solo la que el denunciante considere. Y es que, quien incoa el procedimiento al ser un órgano técnico, que conoce el sistema normativo de protección al consumidor mejor que el denunciante, no puede omitir calificar todos los hechos de la denuncia, más aún cuando todos estos forman parte de la actuación que agravió los intereses del denunciante.

Cuarta. De esta manera, el Principio de Dirección e Impulso de Oficio debe ser el que guíe la etapa de iniciación del procedimiento e imputación de cargos, siendo claro que este principio basta para justificar que la Secretaría Técnica impute todos los hechos calificables como presuntas infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin que se afecte el derecho de defensa o al debido procedimiento del denunciado.

Referencias bibliográficas

- BACA ONETO, V. S. (2010). “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Texto en ponencia IV Congreso Internacional de Derecho administrativo en Argentina. Lima, Palestra.
- BARBERIO, S., y GARCÍA SOLÁ, M. (2011). “Principios procesales”. Buenos Aires, Rubinzalculzoni.
- CASSAGNE, JUAN C. (1992). “Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo”. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- CASSAGNE, JUAN C. (1998). “Los principios generales del procedimiento administrativo”. Buenos Aires, Ciencias de la Administración,
- CERVANTES ANAYA, DANTE A. (2008). “Manual de Derecho Administrativo”. Lima, Editorial Rodhas,
- CHIOVENDA, J. (1977). “Principios de Derecho Procesal Civil”, Tomo II, traducción de la tercera edición italiana por José Casais y Santaló, REUS S. A., Madrid.
- COUTURE, EDUARDO J. (2002). “Fundamentos del derecho procesal civil”. 4ª edición. Editorial Montevideo de Buenos Aires. Buenos Aires.
- DESDENTADO DAROCA, E. (1997). “Discrecionalidad administrativa y Planeamiento Urbanístico”. Pamplona: Editorial Arazandi.
- EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO. (2000). “Iura Novit Curia y aplicación judicial del Derecho”. Valladolid, Editorial Lex Nova,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. (2002). “Curso de Derecho administrativo”. 11ª. Ed., Madrid, Editorial Civitas.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., (2011). “*Curso de Derecho Administrativo II*”, 12ª. Ed., Thomson Reuters, Navarra.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO. (1993). “*Diritto Amministrativo*”. II Volumen. Tercera Edición, Milano.
- GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., (2010). “*Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*”. 2da Edición. Thomson Reuters. Navarra.
- GÓMEZ TOMILLO, M. y SANZ RUBIALES, I., (2013). “*Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*”, 3ª. Ed., Thomson-Aranzadi, Navarra.
- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL y SÁENZ RUBIALES, IÑIGO. (2011). “*Derecho administrativo Sancionador*”. 4ª. Ed., España: Editorial Adanzari.
- GONZÁLES NAVARRO, F. (1967). “*Procedimientos administrativos especiales*”. Escuela Nacional de Administración Pública.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1998). “*Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*”, Ediciones Universidad de Navarra S.A.
- GUZMÁN NAPURÍ, C. (2011). “*Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*”. Lima, Ediciones Caballero Bustamante.
- GUZMÁN NAPURÍ, C. (2016). “*Los Procedimientos Administrativos Sancionadores en las Entidades de la Administración Pública*”. Lima: Gaceta Jurídica.
- MARIENHOFF, MIGUEL. (1970). “*Tratado de Derecho Administrativo*”. Abeledo-Perrot. Tomo I. Buenos Aires.
- MONROY GÁLVEZ, JUAN. (1987). “*Temas de Proceso Civil*”. Lima, Librería Studium Ediciones.

MONTERO AROCA, J. (1998). *“La Prueba en el proceso civil”*. Madrid: Civitas, 2da edición.

MORÓN URBINA, JUAN C. (2001). *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*. Lima, Editorial: Gaceta Jurídica.

MORÓN URBINA, JUAN C. (2008). *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*. Lima, Gaceta Jurídica.

PEYRANO, JORGE W., (1978). *“El proceso civil. Principios y Fundamentos”*, Astrea, Buenos Aires.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1998). *“Principios de Derecho Administrativo”*. Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (2009). *“Principios de Derecho Administrativo General II”*, 2ª. Ed., Iustel, Madrid.

SEGIN, DOMINGO. (2006). *“El principio del informalismo atenuado y sus consecuencias prácticas”*. En Cuestiones de procedimiento administrativo. Buenos Aires: RAP.

REVISTAS

BACA ONETO, VÍCTOR S. *“La discrecionalidad de la Administración Pública y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano”*. En revista: Circulo de Derecho Administrativo.

BULLARD, ALFREDO. *“¿Es el consumidor un idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario”*. En: Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual. No. 10.

COBREROS MENDAZONA, EDORTA. *“El reconocimiento al denunciante de la condición de interesado en el procedimiento sancionador”*. En Revista El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo / coord. por Francisco Sosa Wagner; Ramón Martín Mateo, 2000.

- GÓMEZ APAC, H. “*El procedimiento trilateral: ¿cuasijurisdiccional?*”. Revista de Derecho Administrativo, N°10. Derecho de la Competencia. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2011.
- GUZMÁN NAPURÍ, C. “*Los principios generales del Derecho Administrativo*”. En Revista IUS La Revista, N° 38.
- JIMÉNEZ MURILLO, R. “*Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo*”. Revista Derecho PUCP N° 67. 2011.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. “*Límites constitucionales de la autotutela administrativa*”. En: Revista de Administración Pública Núm. 115. 1998.
- MARTÍN TIRADO, RICHARD. “*El Procedimiento Trilateral y su Aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*”. En: Revista Derecho & Sociedad N° 17.
- MAVEL IVANEGA, MIRIAN. “*El Principio de Informalismo en el Procedimiento Administrativo*”. En Revista Derecho PUCP, N° 67, 2011.
- MEROI, ANDREA. “*Iura Novit Curia y decisión imparcial*”. En: Revista Ius et Praxis. Vol. 13. N° 2. 2007.
- MORÓN URBINA, JUAN C. “*Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*”. Artículo publicado en Advocatus N° 13, 2005.
- MORÓN URBINA, JUAN C. “*Los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. En: Palestra del Tribunal Constitucional. Año 1. N° 7. 2006.
- PELÁEZ YPANAQUÉ, R. “*La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel*”. En Revista Ius et Praxis. N° 45, 2014.

SOTO KLOSS, E., “*Derecho Administrativo Penal, Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*”, en Boletín de Investigaciones, volumen 44-45, 1979-1980.

Anexos

ANEXO 1

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

RESOLUCIÓN 0633-2018/SPC-INDECOPI
EXPEDIENTE 20-2017/CPC-INDECOPI-PIU

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA

PROCEDIMIENTO : DE PARTE

DENUNCIANTE : ROSA ELVIRA FLORES FLORES VIUDA DE VILELA

DENUNCIADOS : BANCO FALABELLA PERÚ S.A.
CORREDORES DE SEGUROS FALABELLA S.A.C.
RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS S.A.

MATERIAS : TEMAS PROCESALES. NULIDAD
DEBER DE IDONEIDAD

ACTIVIDADES : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA
SEGUROS GENERALES

SUMILLA: *Se declara la nulidad parcial de la Resolución 2 y de la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU, por vulneración del Principio de Congruencia y del Debido Procedimiento, en los extremos que imputó y se pronunció, respectivamente, acerca de que Banco Falabella Perú S.A. habría efectuado requerimientos de cobranza en el domicilio de la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela, pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella, dado que este hecho no fue denunciado por la consumidora.*

Por otro lado, se confirma la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia contra Banco Falabella Perú S.A., por infracción del artículo 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que el denunciado no acreditó que gestionó oportunamente ante la aseguradora, la cobertura del seguro de desgravamen solicitada por la denunciante.

Finalmente, se revoca la resolución venida en grado, en el extremo que declaró infundada la denuncia contra Rímac Seguros y Reaseguros S.A., por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, toda vez que la denunciada se negó injustificadamente a brindar la cobertura del seguro de desgravamen, solicitada por la denunciante.

SANCIONES:

2 UIT – por no gestionar oportunamente la solicitud de la consumidora.

3 UIT – negativa injustificada a brindar la cobertura del seguro.

Lima, 28 de marzo de 2018

ANTECEDENTES

1. El 7 de febrero de 2017, la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela (en adelante, la señora Flores) denunció a Banco Falabella Perú S.A.¹ (en

¹ RUC 20330401901. Domicilio fiscal: Calle Chinchón 1060, San Isidro, Lima, Umas.

adelante, el Banco) y Rímac Seguros y Reaseguros S.A.² (en adelante, Rímac) ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión), por presuntas infracciones de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), manifestando que:

- (i) En diciembre de 2016, advirtió por un volante tirado en la puerta de su casa, que su difunto esposo, el señor José del Carmen Vilela Calle (en adelante, el señor Vilela) fallecido el 2 de agosto del 2007, tenía una deuda por S/ 21 406,92, hecho que le sorprendió, toda vez que con carta enviada al Banco, el 19 de enero del 2011, comunicó el fallecimiento de su conyugue y solicitó que se activara por intermedio de sus corredores de seguros, la póliza de desgravamen y que la aseguradora cancelara totalmente la deuda;
 - (ii) Rímac le comunicó mediante carta que el fallecimiento de su esposo no fue declarado en el periodo correspondiente y que se encontraba en situación de morosidad; no obstante, nunca había sido notificada por deuda, ni morosidad de su esposo;
 - (iii) averiguó que el Banco, por medio de su corredor de seguros, contrató un seguro de desgravamen, hecho que se enteró en el año 2011, siendo que debió activar automáticamente la póliza de desgravamen; y,
 - (iv) solicitó como medidas correctivas que: (a) se expida una constancia de no adeudo; y, (b) se aplique la entrega de beneficios a favor de la masa hereditaria³.
2. El 6 de abril de 2017, Rímac presentó sus descargos alegando la prescripción de la conducta infractora recaída en su contra, toda vez que el plazo prescriptorio debía contabilizarse desde el año 2007 (fallecimiento del señor Vilela) o desde el año 2011 (envío de carta al Banco); no obstante, la denunciante presentó su denuncia el 7 de febrero de 2017, habiendo transcurrido en exceso el plazo de dos (2) años a efectos de que la autoridad administrativa pueda emitir un pronunciamiento. Sin perjuicio de ello, la denunciada manifestó lo siguiente:
- (i) Luego de reportado el siniestro, procedió a evaluar el caso del esposo de la denunciante, a efectos de determinar si el fallecimiento ocurrido, contaba con cobertura, esto, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en el seguro de desgravamen;
 - (ii) mediante comunicación SV.2017/0097 de fecha 12 de enero de 2017, informó a la denunciante que el siniestro carecía de cobertura, toda vez que el fallecimiento del señor Vilela no fue declarado a su empresa en el periodo correspondiente a su deceso, y además estaba inmerso en una situación de morosidad;

² RUC 20100041953. Domicilio fiscal: Av. Paseo de la República 3505, Urb. Limatambo, San Isidro, Lima, Lima.

³ Adicionalmente la denunciante solicitó se llevara a cabo una audiencia de conciliación
M-SPC-13/1B 2/18

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

RESOLUCIÓN 0473-2018/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 30-2017/OJPC-INDECOPI-PIU

- (iii) mediante correo electrónico del 4 de enero de 2017, enviado por personal del Banco, tomó conocimiento de que el señor Vilela sí estaba asegurado bajo la póliza de desgravamen, siendo que al momento de solicitar la cobertura la cuenta se encontraba en mora (3 261 días); y,
 - (iv) el rechazo efectuado por su parte se encontraba justificado, en la medida que no existía transferencia de riesgo, ni pago de prima del seguro a la fecha del siniestro.
3. Mediante Resolución 6 del 26 de mayo de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) solicitó a Rímac que, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de recibida la misma, cumpla con adjuntar toda la documentación referente al Contrato de Seguro de Desgravamen Falabella de cuenta CMR Falabella: 750111290, referente al señor Vilela.
4. Mediante Resolución 0663-2017/INDECOPI-PIU del 26 de julio de 2017, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Declaró fundada la denuncia contra el Banco, por infracción de los artículos 62° inciso f), 18° y 19° del Código, al considerar que el denunciado efectuó requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante, pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella, sancionándolo con una multa de 2 UIT;
 - (ii) declaró fundada la denuncia contra el Banco, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que el denunciado no gestionó ante la aseguradora la cobertura del seguro de desgravamen frente al siniestro ocurrido, sancionándolo con una multa de 2 UIT;
 - (iii) declaró infundada la denuncia contra Rímac por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que la denunciada se negó de manera justificada a realizar la cobertura del seguro de desgravamen ante el siniestro ocurrido;
 - (iv) ordenó al Banco, en calidad de medida correctiva que, en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución, cumpla con realizar el cese de los métodos abusivos de cobranza a la denunciante ocasionados en razón de la deuda de la Tarjeta CMR, cuya titularidad correspondía al denunciante;
 - (v) condenó al Banco al pago de las costas y costos del procedimiento; y,
 - (vi) dispuso la inscripción del Banco en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (en adelante, el RIS) ⁴.

⁴ Adicionalmente, la Comisión declaró infundada la denuncia contra Corredores de Seguros Falabella, por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que la señora Flores no comunicó oportunamente a la denunciada la ocurrencia del siniestro. En la medida que la denunciante no apeló dicho extremo, este ha quedado consentido, no correspondiendo a esta Sala emitir pronunciamiento alguno sobre el particular.

5. El 23 de agosto de 2017, la señora Flores presentó recurso de apelación contra la Resolución 0663-2017/INDECOP-PIU, sosteniendo que Rímac se había negado de manera injustificada a realizar la cobertura del seguro de desgravamen ante el siniestro ocurrido, puesto que debieron prestar la asistencia debida en cuanto a dicha cobertura, así debería aplicarse el artículo 25° de la Resolución SBS 1797-2011 referida a la póliza de responsabilidad civil profesional individual, no pudiendo ser ésta por un importe menor a US\$ 20 000,00. Adicionalmente, sostuvo que el Banco no indagó la razón de la morosidad (fallecimiento), siendo que recién en el año 2017 comunicó la improcedencia del seguro.
6. El 11 de setiembre de 2017, el Banco presentó recurso de apelación contra la Resolución 0663-2017/INDECOP-PIU, en los extremos desfavorables, sosteniendo lo siguiente:
 - (i) Respecto de los requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante, esta no había cumplido con acreditar ni probar en su denuncia, que su empresa hubiera efectuado tales requerimientos dirigidos a su persona en su domicilio;
 - (ii) respecto de que su empresa no había gestionado ante la aseguradora la cobertura del seguro frente al siniestro ocurrido, debía considerarse que mediante carta de fecha 12 de enero de 2017, la aseguradora informó a la denunciante que el siniestro reportado carecía de cobertura, evidenciando que la aseguradora tuvo conocimiento de la solicitud de cobertura antes de la interposición de la denuncia -7 de febrero de 2017- por lo que su empresa sí gestionó ante la aseguradora la cobertura del seguro de desgravamen, debiéndose declararse la conclusión del procedimiento por falta de interés para obrar de la denunciante;
 - (iii) no correspondía la medida correctiva ordenada, toda vez que el extremo referido a los requerimientos de cobranza era infundado; y,
 - (iv) no correspondía la sanción impuesta, ni el pago de costas y costos del procedimiento, toda vez que las conductas eran improcedente e infundada.
7. El 2 de noviembre de 2017, la señora Flores absolvió el recurso de apelación, sosteniendo que:
 - (i) Desde el 1 de diciembre de 2010 el Banco, mediante el Estudio de Abogados Navarro Castillo, dirigió a su domicilio una carta de cobranza, asimismo en abril del 2017, mediante la empresa Geincos dirigió otro documento de cobranza;
 - (ii) su difunto esposo debió tener una póliza de desgravamen activa desde el inicio del contrato, por lo que el Banco no gestionó la cobertura del

- seguro de desgravamen frente al siniestro ocurrido no debiendo esperar que entre en morosidad; y,
- (iii) debía ampararse la medida correctiva ordenada, la sanción impuesta, y la condena al pago de costas y costos del procedimiento.
8. El 4 de enero de 2018, Rímac absolvió el recurso de apelación, reiterando que, mediante comunicación SV.2017/0097 de fecha 12 de enero de 2017, informó a la denunciante que el siniestro carecía de cobertura, toda vez que el fallecimiento del señor Vilela no fue declarado a su empresa en el periodo correspondiente a su deceso, porque estaba inmerso en una situación de morosidad. Adicionalmente, sostuvo que:
- (i) La denunciante no había presentado medio probatorio que acreditara que el seguro de desgravamen a la fecha del siniestro se encontrara al día con sus pagos, por lo que se encontrara obligada a activar algún tipo de cobertura;
- (ii) no obraba medio probatorio que acreditara que la denunciante luego de acaecido el siniestro solicitó a su empresa algún tipo de asistencia para el trámite de la cobertura del seguro;
- (iii) no resultaba procedente el pedido de la denunciante con relación a que se dé la aplicación de la póliza de responsabilidad civil profesional individual; y,
- (iv) solicitó el uso de la palabra para su representante.
9. Mediante Requerimiento 0019-2018/SPC de fecha 9 de marzo de 2018, la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) solicitó a Rímac que presente, en un plazo improrrogable no mayor de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la recepción del documento, una copia de la Póliza de Desgravamen Falabella (Cuenta CMR 7501112907) correspondiente al esposo de la denunciante.

ANÁLISIS

Cuestión previa: sobre la solicitud de informe oral de Rímac

10. Mediante escrito del 4 de enero de 2018, Rímac solicitó a la Sala que se le conceda el uso de la palabra.
11. Sobre el particular, el artículo 16º del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, establece que quedará a criterio del

¹ DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 16º.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal.- 16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.

órgano resolutivo correspondiente convocar o denegar la solicitud para la actuación del informe oral.

12. Siendo ello así, es facultad discrecional de esta Sala citar a las partes de un procedimiento a informe oral, ya sea a pedido de parte o de oficio, siendo que dicha actuación, al ser de carácter facultativo, no obliga a la autoridad administrativa a convocar a estas a informe oral en todos los procedimientos de su conocimiento, pudiendo inclusive denegar las audiencias solicitadas por los administrados.
13. En el presente caso, mediante Resolución 11 del 22 de octubre de 2013, el Vigésimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado consideró el mismo fundamento expuesto en el párrafo precedente, agregando que a través de la sentencia del 10 de abril de 2006 (recaída en el Expediente 0356-2005), la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema había señalado que era una facultad y no obligación del Indecopi conceder informes orales a las partes, en mérito a lo dispuesto en el artículo 33º de su Reglamento de Organización y Funciones.
14. Dicho lo anterior, cabe indicar que, si la autoridad tiene plena convicción de lo que resolverá, a la luz de los actuados en el expediente y los argumentos esgrimidos por las partes, resultará innecesario conceder el uso de la palabra. En cambio, si el caso es sumamente complejo, podría resultar pertinente la realización de un informe oral a efectos de dilucidar la cuestión controvertida a través del análisis y confrontación de las exposiciones, réplicas y respuestas a las preguntas y repreguntas que se podrían formular en el informe oral.
15. En el presente caso, se ha verificado que Rímac ha tenido oportunidad de exponer por escrito sus argumentos de defensa, así como ha podido plantear su posición respecto a la conducta infractora imputada.
16. Por tanto, considerando que ha podido ejercer plenamente su derecho de defensa y, además, que en su solicitud de informe oral Rímac no ha referido la necesidad de presentar ante la Sala nuevos elementos de juicio relevantes para la resolución del caso, que justificasen la realización de una audiencia, corresponde denegar el uso de la palabra solicitado.

Sobre la nulidad parcial de la Resolución 2 y Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU

17. El artículo 10º del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 008-2017-JUS, norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de marzo de

2017 (en adelante, el TUO de la LPAG)⁶, establece como causales de nulidad del acto administrativo, la omisión o defecto de sus requisitos de validez, entre los cuales se encuentra el procedimiento regular que debe preceder la emisión del acto.

18. Así, el numeral 4 del artículo 5° del TUO de la LPAG dispone que el contenido de un acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados en el procedimiento⁷. En ese sentido, la resolución debe ser congruente con lo señalado por el administrador.
19. Un objeto o contenido irregular será aquel que es incongruente con las cuestiones planteadas por los administrados. De esto último se deriva la exigencia del deber de congruencia entre lo alegado por las partes y lo resuelto por el juzgador.
20. En el presente caso, la Comisión declaró fundada la denuncia contra el Banco, por presunta infracción de los artículos 62° inciso f), 18° y 19° del Código, al considerar que el denunciado efectuó requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella.
21. No obstante, de la revisión del escrito de denuncia presentado por la señora Flores, esta Sala no aprecia que la consumidora haya denunciado como hecho

⁶ DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. TÍTULO I. CAPÍTULO II. Artículo 10°.- Causales de nulidad.

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14°.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁷ DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. TÍTULO I. CAPÍTULO I. Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo.

(...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su situación y, en, su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

⁸ DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. TÍTULO II. CAPÍTULO VIII. Artículo 199°.- Contenido de la resolución.

(...)

199.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

infractor que el Banco estuviera efectuando requerimientos de cobranza en su domicilio, tal como se detalla a continuación:

"En Diciembre de 2016 me entero por un volante tirado a la puerta de mi casa que mi difunto esposo JOSÉ DEL CARMEN VILELA CALLE cuyo N° de Cuenta CMR 7501112907, quien fallece el 02 de agosto del año 2007; tenía una deuda con Uds., de S/ 21 406.92 soles; cosa que me alarmó muchísimo ya que revisando mis documentos según consta en Carta dirigida a Uds., en Enero del año 2011 Yo (sic), les comunico del fallecimiento de mi Sr. Esposo y al mismo tiempo, me pronuncio por el hecho de no haber activado por intermedio de su Corredor de Seguros Falabella, la Póliza de desgravamen y solicitar a la Aseguradora cancelar totalmente la deuda ya que Yo (sic) recién he sido informada de tal deuda hace menos de un año por medio de un volante tirado a mi puerta.(...)"

22. Bajo tal premisa, esta Sala concluye que resultaba errada la imputación efectuada por la Secretaría Técnica de la Comisión sobre haber efectuado requerimientos de cobranza en el domicilio de la señora Flores, toda vez que la denunciante no alegó tal hecho como una presunta infracción. En efecto, la señora Flores mencionó el haber encontrado en su domicilio un volante que daba cuenta de una deuda de su difunto esposo, como parte de la narración de los hechos que evidenciaron que el Banco no habría efectuado una gestión que había solicitado la consumidora en el año 2011.
23. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera que la resolución recurrida fue expedida sin observar el procedimiento establecido para su generación, contraviniendo así una norma expresa que señala los términos en que debe instruirse un procedimiento administrativo y vulnerando el derecho de las partes a un procedimiento regular.
24. Por los fundamentos expuestos, este Colegiado considera que corresponde declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 2 y 0633-2017/INDECOPI-PIU, por vulneración del Principio de Congruencia y del Debido Procedimiento, en el extremo que imputó y se pronunció, respectivamente, acerca de que el Banco habría efectuado requerimientos de cobranza en el domicilio de la denunciante, pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella, dado que este hecho no fue denunciado por la consumidora. En consecuencia, se deja sin efecto la multa impuesta de 2 UIT, la medida correctiva, y la inscripción en el RIS, en dichos extremos.

Sobre el deber de idoneidad

25. El artículo 18° del Código define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que

efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado. A su vez, el artículo 19° del Código indica que el proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos⁹.

26. El referido supuesto de responsabilidad en la actuación del proveedor le impone a éste la carga procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien o servicio colocado en el mercado, debido a la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, corresponderá al consumidor acreditar la existencia de un defecto en el producto o servicio vendido, luego de lo cual el proveedor deberá acreditar que dicho defecto no le es imputable, conforme a lo establecido en el artículo 104° del Código¹⁰.

Aplicación al caso concreto

(a) De la gestión de cobertura del seguro de desgravamen

27. La Comisión declaró fundada la denuncia contra el Banco, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que el denunciado no gestionó oportunamente ante la aseguradora, la cobertura del seguro de desgravamen, lo cual había sido solicitado por la denunciante en el año 2011.

⁹ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 18°. Idoneidad. Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.

Artículo 19°. Obligación de los proveedores. El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

¹⁰ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 104°.- Responsabilidad administrativa del proveedor. - El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio determinado.

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

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

28. De la carta del 17 de enero de 2011¹¹, entregada el 19 de enero de dicho año al Estudio de Abogados del Banco, se advierte que la denunciante solicitó que la entidad financiera gestionara la cobertura del seguro de desgravamen correspondiente a las deudas de su fallecido esposo. Cabe precisar que dicha carta fue diligenciada al Estudio de Abogados del Banco, toda vez que esta representaba a dicha entidad financiera, tal como fue acreditado por la denunciante mediante documento del 1 de diciembre de 2010, obrante a foja 220 del expediente, por lo que en mérito a que el Estudio se encargaba del cobro del Banco, correspondía que dicha empresa haga de su conocimiento dicha información brindada por la denunciante; sin embargo, la entidad financiera no ha acreditado que gestionó oportunamente la solicitud presentada por la denunciante.
29. En su recurso de apelación, el Banco manifestó que debía considerarse que mediante carta de fecha 12 de enero de 2017, la aseguradora informó a la denunciante que el siniestro reportado carecía de cobertura, evidenciando que la aseguradora tuvo conocimiento de la solicitud de cobertura antes de la interposición de la denuncia – 7 de febrero de 2017 – por lo que su empresa si gestionó ante la aseguradora la cobertura del seguro de desgravamen, debiéndose declararse la conclusión del procedimiento por falta de interés para obrar de la denunciante.
30. Sobre el particular, es importante precisar que el artículo 108° del Código, modificado por el Decreto Legislativo 1308, establece que en relación de todas aquellas conductas que transgreden las disposiciones contempladas en dicho texto normativo -esto es, aquellas infracciones administrativas en contra de los consumidores-, se pondrá fin al procedimiento administrativo mediante la resolución de la autoridad administrativa que declare la improcedencia de la denuncia de parte, entre otros, cuando el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos; o, en un supuesto de falta de interés para obrar, que se verifica con anterioridad a la interposición de la denuncia.
31. No obstante, esta Sala hace notar que existen infracciones a las normas de protección al consumidor que por su propia naturaleza no podrán ser subsanadas y, por tanto, respecto de ellas nunca se presentará el supuesto de pérdida del interés para obrar (presupuesto procesal) ni la improcedencia de la denuncia por una supuesta subsanación (causal eximente de responsabilidad administrativa).
32. Un ejemplo que grafica el supuesto antes narrado son las denuncias por demora injustificada. En efecto, si un consumidor denuncia la demora o la

¹¹ En la foja 5 del expediente.

contestación de un reclamo o requerimiento de información fuera del plazo legal, la atención o contestación no subsanará el retraso denunciado y por tanto no implicará la improcedencia de la denuncia.

33. Recogiendo el hecho denunciado, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó al Banco no habría gestionado oportunamente ante la aseguradora la cobertura, por lo que, en el presente caso, no podría tomarse como una subsanación o una acción correctiva el hecho de que se haya atendido la solicitud de gestión después de aproximadamente seis (6) años de haberse efectuado dicha solicitud, aun cuando la referida atención se hubiera efectuado antes de la notificación de imputación de cargos o de la denuncia, por lo que corresponde desestimar el presente alegato de defensa del denunciado.
34. Finalmente, es preciso indicar al denunciado, de que el hecho que la aseguradora hubiera dado una respuesta a la solicitud de cobertura de la denunciante, no le exime de responsabilidad por no haber gestionado dicha solicitud oportunamente.
35. En la medida que el Banco no ha aportado alegatos adicionales, a efectos de eximirse de responsabilidad, por la conducta infractora detectada, corresponde confirmar la resolución apelada en dicho extremo.

(b) De la negativa de cobertura del seguro de desgravamen

36. La Comisión declaró infundada la denuncia interpuesta contra Rímac, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que la denunciada se negó de manera justificada a otorgar la cobertura del seguro de desgravamen, solicitado por la denunciante.
37. En su recurso de apelación, la denunciante manifestó que Rímac se había negado de manera injustificada a otorgar la cobertura del seguro de desgravamen ante el siniestro ocurrido, puesto que debieron prestar la asistencia debida en cuanto a dicha cobertura.
38. Rímac sostuvo en sus descargos que había prescrito la potestad sancionadora del Indecopi para evaluar la conducta que se le imputaba. Al respecto, en la medida que la denuncia de la señora Flores consistió en la negativa de la cobertura del seguro (infracción de carácter instantáneo) y esta se produjo en enero de 2017, al interponer su denuncia la señora Flores (febrero de 2017), aún no había transcurrido el plazo de prescripción¹².

¹² LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, Artículo 121°. - Plazo de prescripción de la infracción administrativa. Las infracciones al presente Código prescriben a los dos (2) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada. Para el cómputo del plazo de prescripción o su suspensión se aplica lo dispuesto en el artículo 233° de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

39. De otro lado, Rímac señaló que había informado a la denunciante que el siniestro carecía de cobertura, toda vez que el fallecimiento del señor Vilela no fue declarado a su empresa en el periodo correspondiente a su deceso, y además estaba inmerso en una situación de morosidad. Asimismo, sostuvo que el rechazo efectuado por su parte se encontraba justificado, en la medida que no existía transferencia de riesgo, ni pago de prima del seguro a la fecha del siniestro.
40. Al respecto, obra en el expediente a fojas 146 y 147, la Hoja Resumen Informativa de la Tarjeta de Crédito "CMR Falabella" suscrito por el señor Vilela el 24 de marzo de 2005. De la revisión de dicho documento, esta Sala advierte que existía un seguro de desgravamen sin costo, que cubría al titular de la cuenta hasta los setenta (70) años, no resultando oponible el alegato de la aseguradora con relación al pago de prima, puesto que el mismo corría por cuenta del Banco, por lo cual corresponde desestimar dicho argumento.
41. Cabe precisar que, si bien Rímac sostuvo que el siniestro carecía de cobertura, toda vez que el fallecimiento del señor Vilela no fue declarado a su empresa en el periodo correspondiente, lo cierto es que esta Sala requirió a la denunciada que presentara la Póliza de Desgravamen Falabella (Cuenta CMR 7501112907) correspondiente al esposo de la denunciante, a efectos de determinar las condiciones pactadas, y determinar el plazo para comunicar el fallecimiento del causante.
42. No obstante, pese al requerimiento realizado, la denunciada no ha presentado dicho documento, a efectos de poder determinar los alcances antes señalados y se determine que era justificable la no aplicación del seguro de desgravamen.
43. Es preciso indicar que a la fecha del fallecimiento del señor Vilela –2 de agosto de 2007– no existía norma legal que estableciera, con relación al seguro de desgravamen, un plazo de comunicación a la aseguradora del acaecimiento del siniestro, por lo que no resulta amparable la negativa de la aseguradora sustentada en la demora en la comunicación del fallecimiento del señor Vilela.
44. Asimismo, aplicando lo dispuesto en el Código Civil en su artículo 2001^o, que establece que la acción personal prescribe a los diez (10) años, se concluye que la denunciante se encontraba dentro del plazo a efectos de solicitar la cobertura de seguro de desgravamen de su difunto esposo.
45. A mayor abundamiento, la Ley 28946, Ley de Contrato de Seguro, vigente a partir del 27 de mayo de 2013, establece que las acciones fundadas en el contrato de seguro prescriben en el plazo de diez (10) años desde que ocurrió el siniestro.

46. Cabe precisar que si bien la denunciante solicitó la aplicación el artículo 25° de la Resolución SBS 1797-2011 referida a la póliza de responsabilidad civil profesional individual; lo cierto es que dicha norma no resulta aplicable a las aseguradoras (como Rímac), sino a los corredores de seguros, por lo cual dicho alegato no resulta incidental en el caso materia de análisis.
47. En ese sentido, corresponde revocar la resolución venida en grado, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta contra Rímac, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, toda vez que la denunciada se negó injustificadamente a brindar la cobertura del seguro de desgravamen, solicitada por la denunciante.

Sobre la medida correctiva

48. El artículo 114° del Código establece que, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor, el Indecopi puede dictar a pedido de parte o de oficio, medidas correctivas reparadoras o complementarias¹¹.
49. La finalidad de las medidas correctivas reparadoras es revertir, a su estado anterior, las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa, mientras que las complementarias tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que, en el futuro, ésta se produzca nuevamente¹².
50. En el presente caso, la Sala ha determinado la responsabilidad administrativa de Rímac, respecto de la negativa injustificada a brindar la cobertura del seguro de desgravamen, solicitado por la denunciante.
51. En ese sentido, a fin de revertir los efectos de dicha conducta, esta Sala considera que corresponde ordenar a Rímac, como medida correctiva que, en un plazo de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada con la presente resolución, la denunciada cumpla con otorgar la cobertura del

¹¹ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°. Medidas correctivas. Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

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

Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

¹² LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras.

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor (...).

Artículo 116°.- Medidas correctivas complementarias. Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro (...).

seguro de desgravamen solicitada por la señora Flores, al crédito del señor Vilela.

52. Asimismo, se informa a Rímac que deberá presentar los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la Comisión en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código. De otro lado, se informa que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, la parte denunciante deberá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI (Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor)¹⁶.

Sobre la graduación de la sanción

53. El artículo 112° del Código establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la Comisión debe atender al beneficio ilícito esperado con la realización de la infracción, la probabilidad de detección de la misma, el daño resultante de la infracción, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento, los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado, la reincidencia o el incumplimiento reiterado y otros criterios que considere adecuado adoptar¹⁸.

¹⁶ RESOLUCIÓN 076-2017-INDECOPI/COD. APRUEBAN DIRECTIVA 006-2017/DIR-COD-INDECOPI DENOMINADA "DIRECTIVA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR". 4.8. De las medidas correctivas.

En los supuestos en que el órgano resolutorio considere lo acordado por las partes durante la relación de consumo al dictar una o varias medidas correctivas, debe atender a que las mismas no contravengan las disposiciones recogidas en los Título II y III del Código referidos a los contratos de consumo y métodos comerciales abusivos.

En caso se ordenen medidas correctivas o medidas cautelares, la Resolución Final deberá apercibir al obligado, a presentar los medios probatorios que acrediten su cumplimiento en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo que se otorga para cumplir el mandato; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117 del Código.

En caso se produzca el incumplimiento del mandato, el beneficiado deberá comunicarlo al órgano resolutorio de primera instancia, el cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la presente Directiva.

¹⁸ LEY 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

54. A efectos de graduar la sanción a imponer, el T.U.O. de la LPAG, contempla el Principio de Razonabilidad¹⁷ según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones. Como parte del contenido implícito del Principio de Razonabilidad, se encuentra el Principio de Proporcionalidad, el cual supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas.
55. En el presente caso, al haberse verificado que Rímac infringió las normas de protección al consumidor, la Sala estima que se deben tomar en cuenta los siguientes criterios para graduar la sanción a imponer a dicho proveedor:
- (i) **Efectos en el mercado:** La infracción cometida por Rímac puede generar un impacto negativo en el mercado, al transmitir a los consumidores una clara y manifiesta sensación de defraudación en sus expectativas, que en el caso concreto se evidenció en la denegatoria de cobertura, lo que a la larga puede generar en los consumidores una desconfianza en ese sector del mercado.
 - (ii) **Probabilidad de detección:** La infracción sancionada en el presente procedimiento es de fácil detección debido a que el consumidor afectado tiene una fuerte predisposición (incentivos) para poner en conocimiento de la Comisión la infracción cometida por la denunciada.
 - (iii) **Daño:** El potencial riesgo de que se produzca un desmedro en el patrimonio de la denunciante (como posible sucesora de su difunto esposo), que se generaría de no activarse el seguro de desgravamen.
56. Siendo así, esta Sala considera que la infracción cometida en este extremo reviste una gravedad suficiente que amerita la imposición de una multa de 3 UIT.

¹⁷ DECRETO SUPREMO 008-2017-JUS. DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. TÍTULO III. CAPÍTULO III. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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.

Sobre la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi

57. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119º del Código¹⁴, los proveedores que sean sancionados mediante resolución firme en sede administrativa quedan automáticamente registrados en el RIS por el lapso de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de dicha resolución.
58. Por lo tanto, al haber quedado acreditado que Rímac infringió los artículos 18º y 19º del Código, corresponde a esta Sala disponer la inscripción de dicho proveedor en el RIS.

Sobre la sanción impuesta, la condena a las costas y costos, y la inscripción en el RIS ordenada en el procedimiento, respecto del Banco

59. Considerando que el Banco no ha fundamentado su recurso de apelación respecto de la sanción impuesta, la inscripción en el RIS y la condena al pago de costas y costos -más allá de alegar que no cometió infracción alguna lo cual ha sido desvirtuado precedentemente-, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre los referidos extremos en virtud de la facultad establecida en el artículo 6º del TUO de la LPAG, por lo que corresponde confirmar la resolución apelada en dichos extremos.
60. Finalmente, cabe indicar que la condena al pago de las costas y costos del procedimiento también alcanza a Rímac, dado que la denuncia en su contra ha sido declarada fundada por la Sala.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 2 y de la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU, por vulneración del Principio de Congruencia y del Debido Procedimiento, en los extremos que imputó y se pronunció, respectivamente, acerca de que Banco Falabella Perú S.A. habría efectuado requerimientos de cobranza en el domicilio de la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela, pese a no encontrarse vinculada contractualmente con ella, dado que este hecho no fue denunciado por la consumidora.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU del 26 de julio de 2017, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora Rosa Elvira

¹⁴ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR: Artículo 119º.- Registro de infracciones y sanciones. El Indecopi lleva un registro de infracciones y sanciones a las disposiciones del presente Código con la finalidad de contribuir a la transparencia de las transacciones entre proveedores y consumidores y orientar a estos en la toma de sus decisiones de consumo. Los proveedores que sean sancionados mediante resolución firme en sede administrativa quedan automáticamente registrados por el lapso de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de dicha resolución.

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

RESOLUCIÓN 0673-2018/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 20-2017/CPC-INDECOPI-PIU

Flores Flores Viuda de Vilela contra Banco Falabella Perú S.A., por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que el denunciado no acreditó que gestionó oportunamente ante la aseguradora, la cobertura del seguro de desgravamen solicitada por la denunciante.

TERCERO: Revocar la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela contra Rímac Seguros y Reaseguros S.A., por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, toda vez que la denunciada se negó injustificadamente a brindar la cobertura del seguro de desgravamen, solicitada por la denunciante.

CUARTO: Confirmar la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU en el extremo que sancionó a Banco Falabella Perú S.A. con una multa de 2 UIT.

QUINTO: Sancionar a Rímac Seguros y Reaseguros S.A. con una multa de 3 UIT.

SEXTO: Ordenar a Rímac Seguros y Reaseguros S.A. en calidad de medida correctiva que, en un plazo de diez (10) días hábiles desde el día siguiente de notificada con la presente resolución, cumpla con otorgar la cobertura del seguro de desgravamen solicitada por la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela, al crédito de su difunto esposo.

Informa a Rímac Seguros y Reaseguros S.A. que deberá presentar los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Asimismo, se informa a la señora Rosa Elvira Flores Flores Viuda de Vilela que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, deberá comunicarlo a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 008-2017/DIR-COD-INDECOPI.

SÉTIMO: Confirmar la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU en el extremo que dispuso la inscripción de Banco Falabella Perú S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

OCTAVO: Disponer la inscripción de Rímac Seguros y Reaseguros S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

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

RESOLUCIÓN 0673-2018/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 20-2017/CPC-INDECOPI-PIU

NOVENO: Confirmar la Resolución 0633-2017/INDECOPI-PIU en el extremo que condenó a Banco Falabella Perú S.A. al pago de costas y costos del procedimiento, precisándose que dicho mandato alcanza también a Rímac Seguros y Reaseguros S.A.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA
PROCEDIMIENTO : DE PARTE
DENUNCIANTE : CÉSAR ENRIQUE SALAZAR SUAREZ
DENUNCIADA : UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO
MATERIAS : TEMAS PROCESALES
 NULIDAD
ACTIVIDAD : ENSEÑANZA SUPERIOR

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución 1 del 17 de mayo de 2017 y de la Resolución 0816-2017/INDECOPI-PIU, que imputó y declaró fundada la denuncia contra Universidad Privada Antenor Orrego, respectivamente, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por la conducta consistente en que dicha administrada no brindó respuesta a la Carta Notarial N° 3806 cursada el 5 de octubre de 2016 por el señor César Enrique Salazar Suarez; ello, en tanto la referida conducta imputada y sancionada no fue objeto de su denuncia interpuesta el 20 de abril de 2017. Por tanto, corresponde declarar concluido el procedimiento en dicho extremo.*

Lima, 21 de mayo de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito del 20 de abril de 2017, el señor César Enrique Salazar Suarez (en adelante, el señor Salazar) denunció a Universidad Privada Antenor Orrego (en adelante, la Universidad) por presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), señalando lo siguiente:
 - (i) La Universidad le ofreció el servicio denominado "Carreras para Gente Trabajando", en el cual se estableció que los estudiantes podrían concluir sus estudios en tres (3) años y cuatro (4) meses, a excepción de la carrera de derecho;
 - (ii) en el año 2015, accedió al programa en mención; no obstante, de manera posterior, en el año 2016, se le informó que debía de cumplir con estudiar los cinco (5) años que correspondían a la carrera profesional en la que se encontraba (Ingeniería Industrial); ello, en atención a lo dispuesto por la Superintendencia Nacional de Educación Superior;
 - (iii) el 5 de octubre de 2016, a través de una carta notarial, le solicitó a la denunciada que cumpla con el servicio ofrecido o de lo contrario se le pague una indemnización por los daños y perjuicios generados; y,
 - (iv) de manera posterior, solicitó una audiencia de conciliación con la Universidad; sin embargo, la misma no se llevó a cabo, debido a la inasistencia de dicha administrada.

2. En virtud de lo expuesto, el señor Salazar solicitó en calidad de medida correctiva, que la Universidad sea sancionada con una multa ejemplar por incurrir en publicidad engañosa respecto al servicio que le ofreció y se disponga el pago de la suma de S/ 172 455,00 a su favor, por los daños y perjuicios generados.
3. Mediante Resolución 1 del 17 de mayo de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura admitió a trámite la denuncia, imputando lo siguiente:

PRIMERO: Declarar improcedente la denuncia interpuesta por el señor César Enrique Salazar Suarez contra la Universidad Privada Antenor Orrego, en el extremo referido a la información brindada relacionada con la duración del programa "Carreras para gente Trabajando"; al haber prescrito la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

SEGUNDO: Admitir a trámite la denuncia de fecha 20 de abril de 2017, presentada por el señor César Enrique Salazar Suarez contra la Universidad Privada Antenor Orrego, por presunta infracción a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto:

(i) El hecho que la Universidad Privada Antenor Orrego no habría brindado respuesta a la solicitud presentada por el señor César Enrique Salazar Suarez mediante carta notarial de fecha 5 de octubre de 2016, podría configurar una afectación al deber de idoneidad, en tanto el consumidor no habría encontrado una correspondencia entre lo que esperaba recibir de parte del proveedor denunciado y lo que realmente recibió, por consiguiente, corresponde calificar el hecho materia de denuncia como un posible incumplimiento a los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor."

4. Mediante escrito del 16 de junio de 2017, la Universidad se apersonó al procedimiento; no obstante, no presentó sus descargos ante el hecho imputado en su contra.
5. Mediante Resolución 0816-2017/INDECOPI-PIU del 11 de octubre de 2017, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
 - (i) Declaró fundada la denuncia contra la Universidad por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en tanto consideró que quedó acreditado que no brindó respuesta a la Carta Notarial N° 3806 cursada el 5 de octubre de 2016; sancionándola con una multa de 2 UIT;
 - (ii) ordenó a la denunciada como medida correctiva que, en el plazo de 15 días hábiles, "cumpla con brindar respuesta a la Carta Notarial N° 3806 cursada el 5 de octubre de 2016 por el denunciante";

- (iii) *ordenó a la denunciada que asuma el pago de las costas y costos del procedimiento; y,*
 - (iv) dispuso la inscripción de la Universidad en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (en adelante, el RIS).
6. El 14 de noviembre de 2017, la Universidad apeló la Resolución 0818-2017/INDECOPI-PIU, solicitando la nulidad de dicho pronunciamiento, pues la Comisión imputó y sancionó, respectivamente, un hecho distinto al denunciado por el señor Salazar, el cual estaba referido a un presunto defecto en la información en cuanto la duración del servicio que le ofreció.

ANÁLISIS

7. El artículo 10° del Texto Único de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), establece que uno de los vicios del acto administrativo que causa su nulidad de pleno de derecho es la omisión o defecto de sus requisitos de validez, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación¹, esto es, que se respete el principio del debido procedimiento, que garantiza el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
8. El procedimiento regular se sustenta fundamentalmente en el principio del debido procedimiento², el cual involucra, entre otros, el derecho de invocar pretensiones o formular alegaciones, contradecir las pretensiones o

¹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 10°. Causales de nulidad. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

² TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 3°. Requisitos de validez de los actos administrativos. Son requisitos de validez de los actos administrativos:

- (...)
5. Procedimiento regular. Antes de su emisión, el acto debe ser convalidado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

- (...)
- 1.2. Principio del debido procedimiento. Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

alegaciones planteadas por la otra parte-, deriva del principio del debido proceso, consagrado a nivel constitucional como una garantía de la función jurisdiccional que debe ser observado en todas las instancias del proceso, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución Política del Perú.

9. Cabe resaltar que una garantía del debido procedimiento, conforme a lo señalado en el artículo 252º numeral 3 del TUO de la LPAG, es que para el ejercicio de la potestad sancionadora se debe cumplir con notificar a los administrados los hechos que se les imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos constituirían, la expresión de las sanciones que, de ser el caso, se podrían imponer, la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia.
10. Ello, en tanto la autoridad administrativa emitirá un pronunciamiento sobre la responsabilidad de un administrado en base a la imputación y tipificación de las presuntas infracciones que se haya realizado.
11. Asimismo, el artículo 5º.4 del mismo cuerpo normativo dispone que el contenido de un acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados en el procedimiento⁵. En ese sentido, la resolución debe ser congruente con las peticiones formuladas por el administrado.
12. El principio de congruencia procesal se sustenta en el deber de la Administración de emitir un pronunciamiento en torno a los planteamientos formulados por los administrados, sea para acogerlos o desestimarlos, de modo tal que mediante la resolución que decida sobre dicha pretensión, la autoridad competente emita íntegramente opinión sobre la petición concreta y real de los administrados.

⁴ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 252º. Caracteres del procedimiento sancionador. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir 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.

⁵ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 5º.- Objeto o contenido del acto administrativo. (...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor de cinco (5) días para que expongan su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

⁶ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 196º.- Contenido de la resolución. (...)

196.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

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

RESOLUCIÓN 1199-2018/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0083-2017/CPC-INDECOPI-PU

13. Por su parte, el Código Procesal Civil, de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos, regula el principio de congruencia procesal⁷, señalando que tal principio impone la obligación del juzgador de fallar según lo alegado. Por tanto, el juzgador, al emitir un pronunciamiento, debe analizar únicamente las pretensiones de las partes, no pudiendo resolver más allá de lo demandado, ni sobre un punto o pretensión no planteada, ni tampoco omitir lo expresamente pretendido.
14. El señor Salazar presentó una denuncia contra la Universidad, señalando que le ofreció el servicio denominado "Carreras para Gente Trabajando", en el cual se estableció que los estudiantes podrían concluir sus estudios en tres (3) años y cuatro (4) meses, a excepción de la carrera de derecho; sin embargo, de manera posterior, se le informó que debía de cumplir con estudiar los cinco (5) años que correspondían a la carrera profesional en la que se encontraba (Ingeniería Industrial); ello, en atención a lo dispuesto por la Superintendencia Nacional de Educación Superior, el 5 de octubre de 2016, por lo que a través de una carta notarial, le solicitó a la denunciada que cumpla con el servicio ofrecido o de lo contrario se le pague una indemnización por los daños y perjuicios generados.
15. Sobre el particular, de la revisión de los hechos narrados por el señor Salazar, se advierte que éste manifestó que la Universidad no cumplió con brindarle información veraz respecto a la duración del programa "Carreras para Gente Trabajando", tal como se aprecia a continuación:

(...)

PETITORIO:

Que, en pleno ejercicio de mi derecho de acción, FORMULO DENUNCIA contra UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONOR ORREGO (UPAO) FILIAL PIURA, con domicilio en Av. Los Tallanes Zona Los Ejidos S/N – Distrito de Piura, por Publicidad Engañosa a través del Programa "Carreras para Gente que Trabaja" (...).

La universidad Privada Antonor Orrego, ha venido publicitando a través de correos electrónicos y volantes respecto del servicio denominado Programa de Carreras para Gente que Trabaja, cuya publicidad señalaba que las personas que cuenten con estudios hasta el quinto año de secundaria y/o con título técnico universitario y que cumplan, además otros requisitos (...).

⁷ CÓDIGO PROCESAL CIVIL. TÍTULO PRELIMINAR. Artículo VII. El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no puede ir más allá del peticionario ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes.

Artículo 122.- Las resoluciones contienen: (...)

4. La expresión clara y precisa de lo que se decide u ordena, respecto de todos los puntos controvertidos. Si el Juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente. (...)

Que, dicha publicidad no solo se hizo a través de folletos y/o volantes, sino que además de ello, se hizo a través de conferencias de prensa, periódicos, redes sociales y página de internet de la Universidad; tal como lo acredito con la publicidad que anexo al presente (...)

Que, se debe tener en cuenta que la publicidad que la Universidad, realizo sobre el servicio del Programa de Carreras para Gente que Trabaja, del cual tome conocimiento y me matricule, data del año 2015 fecha en la cual ya estaba vigente la Nueva Ley Universitaria – Ley N° 30220, la misma que data del 9 de julio de 2014, por lo que, con las nuevas disposiciones que se han aprobado en el año 2016, a través de la resolución antes señalada, no hace más que demostrar el accionar irresponsable de sus autoridades y del centro de estudios que dirigen, ya que proporcionó una información falsa para acceder a su servicio y con ello, se me está perjudicando ya que no estoy percibiendo beneficio alguno, siendo que mi expectativa de obtener un corto plazo un título universitario, se ha visto truncada.

Que, en virtud de ello, mediante Carta Notarial N° 3806 de fecha 05 de octubre de 2016, se le otorga un plazo de 72 horas, al Rector de la Universidad Privada Antenor Orrego, a fin de que emita el documento resolutive correspondiente en el que se disponga que se otorgara el "título universitario" a las personas que estemos matriculados en el "Programa de Carreras para gente que Trabaja" o de lo contrario sirva a indemnizarme por los daños y perjuicios que me ha causado con la emisión de su publicidad engañosa.

Que, en ese orden, al no tener respuesta por la parte denunciada, es que con fecha 14 de Marzo de 2017, solicite el inicio del Procedimiento de Conciliación ante el Centro de Conciliación La Puerta de la Justicia Mahatma Ghandi CCPJMG, a fin de que el Rector de la UPAO de Piura cumpla con resarcir el daño causado y pago a mi favor por la suma de S/ 172, 455.00 Nuevos Soles (...).

Se imponga una multa ejemplar a la Universidad Antenor Orrego – Piura, por la mala información y publicidad engañosa al haberme brindado información inexacta a fin de hacerme incurrir en error para poder acceder al Programa Carreras para Gente Trabajando." (sic)

16. Como puede apreciarse del texto citado, lo denunciado por el señor Salazar se encontró referido al presunto incumplimiento de información veraz respecto a la duración del programa "Carreras para Gente Trabajando"; siendo que incluso, la pretensión expresada en su denuncia, fue que la Universidad sea sancionada con una multa ejemplar por incurrir en publicidad engañosa respecto al servicio que le ofreció y se disponga el pago de la suma de S/ 172 455,00 a su favor, por los daños y perjuicios generados. Ahora bien, cabe indicar que este extremo de la denuncia fue declarado improcedente por prescripción, el cual no fue impugnado por el denunciante, por lo que el mismo ha quedado firme.

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

RESOLUCIÓN 1199-2018/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0083-2017/CPC-INDECOPI-PIU

17. Cabe indicar que, si bien en su denuncia, el señor Salazar, al narrar la secuencia de los hechos, hizo referencia a que se remitió una Carta Notarial de fecha 05 de octubre de 2016 a la Universidad, lo cierto es que su denuncia tenía como pretensión que se le imponga una sanción a la denunciada por la falta de idoneidad en cuanto a la información respecto a la duración del programa ofrecido, tal como se ha evidenciado en el punto 15 precedente.
18. No obstante lo anterior, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó en contra de la Universidad una presunta infracción del deber de idoneidad, por no haber brindado respuesta a la Carta Notarial remitida por el señor el denunciante el 5 de octubre de 2016; conducta que, como hemos visto, no fue un hecho objeto de denuncia del señor Salazar.
19. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución 1, así como de la resolución venida en grado que imputó y declaró fundada la denuncia contra la Universidad, respectivamente, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, por la conducta consistente en que dicha administrada no brindó respuesta a la Carta Notarial N° 3806 cursada el 5 de octubre de 2016 por el señor Salazar; ello, en tanto la referida conducta imputada y sancionada no fue objeto de su denuncia interpuesta el 20 de abril de 2017. Por tanto, corresponde declarar concluido el procedimiento en dicho extremo. 5 de octubre de 2016.

Sobre la remisión de los actuados a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal

20. En virtud de las consideraciones expuestas, dado que la denuncia interpuesta por el señor Salazar se sustentó en una afectación de sus derechos como consumidor como consecuencia de una presunta información errónea brindada por la Universidad a través de publicidad brindada por dicha administrada, corresponde remitir los actuados a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal a efectos de que evalúe tales hechos en el ámbito de su competencia.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad de la Resolución 1 del 25 de abril de 2017 y de la Resolución 0816-2017/INDECOPI-PIU, del 11 de octubre de 2017, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura, que imputó y declaró fundada la denuncia contra Universidad Privada Antenor Orrego, respectivamente, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por la conducta consistente en que dicha administrada no brindó respuesta a la Carta Notarial N° 3806 cursada el 5 de octubre de 2016 por el señor César Enrique Salazar Suarez; ello, en tanto la referida conducta imputada y

sancionada no fue objeto de su denuncia interpuesta el 20 de abril de 2017. Por tanto, corresponde declarar concluido el procedimiento en dicho extremo.

SEGUNDO: Disponer que la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Protección al Consumidor remita los actuados a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal a efectos de que evalúe la denuncia interpuesta por el señor César Enrique Salazar Suarez en el ámbito de su competencia.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, José Francisco Martín Perla Anaya y Ana Rosa Martinelli Montoya.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente