

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – SEDE LIMA SUR N° 2

PROCEDIMIENTO DENUNCIANTES : DE PARTE ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS – ASPEC
JHON IVÁN CIFUENTES MANYARI
GIOVANA PATRICIA SÁNCHEZ VILLANUEVA
ELSA MELANIA ÁNGELES SUSANO
MARÍA ELENA MATOS MISARI
DATALY ESTEPHANEE PALA CORREA

DENUNCIADA : LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.¹

MATERIAS : COMPETENCIA
CONFIANZA LEGÍTIMA
NON BIS IN ÍDEM
DEBIDO PROCEDIMIENTO
NULIDAD
ETIQUETADO
IDONEIDAD

ACTIVIDAD : ELABORACIÓN DE PRODUCTOS LACTEOS

SUMILLA: *Se declara la nulidad parcial de la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A., consistente en que la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax” no habría reflejado la verdadera naturaleza de su composición, como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.*

Asimismo, se confirma, modificando fundamentos, la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que la denominación “Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y

¹ Cabe precisar que, si bien la empresa denunciada en el presente procedimiento fue Gloria S.A., de la revisión de la página web de la SUNAT se verifica que esta ha cambiado su denominación social a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. Ver: <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>.

enriquecida con vitaminas (A y D)” del producto “Pura Vida Nutrimax” no reflejaba la verdadera naturaleza de su composición.

Por otro lado, se confirma, modificando fundamentos, la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “Pura Vida Nutrimax”, cuya denominación incumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

Finalmente, se declara la nulidad parcial de las Resoluciones 901-2017/CC2 y 2055-2017/CC2, en el extremo que admitió y se pronunció, respectivamente, sobre las denuncias presentadas por las señoras Elsa Melania Ángeles Susano, María Elena Matos Misari y Dataly Estephanee Pala Correa contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. Ello, al verificarse que los hechos materia de denuncia configuraban objeto de análisis en el Expediente 676-2017/CC2. En tal sentido, se declaran improcedentes dichas denuncias por vulneración al principio non bis in ídem, en su vertiente procesal. Por tal motivo, se deja sin efecto la condena del pago de costas y costos por parte de Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. a favor de los referidos denunciantes; y, la acumulación realizada por la primera instancia mediante Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017.

SANCIÓN: 450 UIT

Lima, 1 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

I. Sobre las denuncias presentadas.

I.1 Expediente N° 676-2017/CC2

1. El 5 de junio de 2017, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, Aspec) presentó una denuncia contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A.² (en adelante, Gloria), ante la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión) por presunta

² R.U.C. 20100190797, con domicilio fiscal en Av. República de Panamá Nro. 2461, Urb. Santa Catalina (entre Vía Expresa y Republica de Panamá) Lima - Lima - La Victoria.

infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), señalando lo siguiente:

- (i) La denunciada vendría comercializando el producto denominado “*Pura Vida Nutrimax*”, con Registro Sanitario N° A3860814N/NAGOSA, consignando la siguiente denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*”, pese a que no sería propiamente una leche evaporada, dado que poseería ingredientes no lácteos; tales como: soya y grasa vegetal de palma, con lo cual no revelaría su verdadera naturaleza, en la medida que se trataría de una mezcla;
 - (ii) no habría consignado que el producto contendría la mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal, con lo cual tampoco estaría reflejando su verdadera naturaleza, siendo que en concordancia con el numeral 7.1 del Codex Stan 250-2006, el etiquetado correcto para este tipo de mezclas sería: (a) Mezcla de leche desnatada (descremada) evaporada y grasa vegetal; o, (b) Mezcla de leche desnatada (descremada) evaporada y grasa vegetal con contenido reducido de grasas, según corresponda;
 - (iii) la denominación “*leche de soya*” constituye una información falsa, ello en tanto no podría denominarse leche a algún producto que no provenga de la secreción mamaria normal de animales lecheros, lo cual induciría a error a los consumidores, siendo que se les estaría ocultando información relevante respecto a la verdadera naturaleza de su producto; y,
 - (iv) en la publicidad de su empaque, la denunciada habría consignado la imagen de una vaca, dando a entender que dicho producto era uno derivado exclusivamente de la leche, pese a que poseía otros ingredientes; tales como: la soya, la grasa vegetal de palma y saborizante artificial.
2. Aspec solicitó como medida correctiva el cese definitivo de la infracción. Asimismo, requirió que se sancione a la denunciada, y, se ordene el pago de las costas y costos del procedimiento, así como el otorgamiento de un porcentaje de la multa impuesta a Gloria, en virtud al Convenio de Cooperación Institucional celebrado con el Indecopi.
 3. El 6 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) llevó a cabo una diligencia denominada “*Verificación de Estado*”

Físico de Prueba” del producto consistente en un tarro de leche “*Pura Vida Nutrimax*” de 400 gramos, levantando el acta correspondiente y tomando las fotografías del producto.

4. Mediante Resolución 901-2017/CC2 del 7 de junio de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
- (i) Declaró improcedente la denuncia interpuesta contra Gloria por presunta infracción al Código, en los extremos referidos a que: (a) habría colocado en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” la imagen de una vaca, a fin de dar a entender que este tendría un origen animal (leche de vaca); y, (b) habría consignado en la etiqueta del producto “*Pura Vida Nutrimax*” que contaría con leche de soya, pese a que dicho insumo sería de origen vegetal, por lo cual remitió copia de la denuncia a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi, a efectos de que tome conocimiento; y, de ser el caso, efectúe las investigaciones que considere pertinentes en ejercicio de sus atribuciones y competencias;
 - (ii) admitió a trámite la denuncia interpuesta contra Gloria por presunta infracción al Código en consideración a lo siguiente:
 - por presunta infracción del artículo 1° numeral 1.1, literal b), artículo 2° numerales 2.1 y 2.2, artículos 3°, 10°, 32° y 33° del Código, en tanto Gloria no habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto PURA VIDA NUTRIMAX una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto:
 - (a) habría consignado “leche evaporada parcialmente descremada” pese a que contenía elementos no lácteos; y,
 - (b) habría omitido consignar en su denominación que el producto era una mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal;
 - por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en tanto Gloria estaría comercializando el producto PURA VIDA NUTRIMAX dando a entender al consumidor que es una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así. (lo subrayado es nuestro); y,
 - (iii) agregó el Acta de Verificación de Estado Físico de Prueba del 6 de junio de 2017 al expediente y puso en conocimiento a las partes del mismo para que presenten sus observaciones.

5. Mediante Resolución 902-2017/CC2 del 7 de junio de 2017, la Comisión ordenó a Gloria, en calidad de medida cautelar de oficio, lo siguiente:

“(…)

RESUELVE:

Ordenar a Gloria S.A. en calidad de medida cautelar de oficio, que realice de manera inmediata a la notificación de la presente Resolución cada una de las siguientes acciones:

- (i) *Inmovilizar y cesar la comercialización de todos los lotes del producto PURA VIDA NUTRIMAX que se encuentran en todos sus establecimientos a nivel nacional; y,*
- (ii) *Remitir comunicados por escrito a todos sus distribuidores a nivel nacional informando que se encuentran prohibidos de comercializar el producto PURA VIDA NUTRIMAX en sus establecimientos.*

La referida medida cautelar se encontrará vigente hasta que Digesa se pronuncie sobre la revisión del registro sanitario y sus anotaciones del producto materia de denuncia. Para dicho fin, este Colegiado remitirá copia de la presente Resolución a Digesa para que se pronuncie sobre la medida cautelar adoptada, y de ser el caso, comunique a la Comisión cualquier cuestionamiento sobre su pertinencia.” (el subrayado es nuestro)

6. En sus descargos, Gloria señaló lo siguiente:

- (i) Solicitó la nulidad y el archivamiento de la denuncia, en tanto vulneraría el principio de tipicidad y legalidad, dado que el procedimiento encajaría en una sola conducta (la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax”); sin embargo, se imputaron infracciones genéricas que no resultarían aplicables. Agregó además que se debería declarar la nulidad de la imputación por los artículos 1º, 2º y 3º del Código, al ser dispositivos normativos que regulaban de manera general el deber de información, existiendo una regulación específica en los artículos 10º y 32º para el rotulado de alimentos. Asimismo, señaló que sería nula la imputación por los artículos 18º y 19º del Código, toda vez que las conductas denunciadas debieron tipificarse como infractoras de los artículos 10º y 32º del Código;
- (ii) se habría vulnerado el deber de motivación y derecho de defensa, toda vez que no se explicaría el motivo por el cual se imputó el artículo 33º, referido a alimentos modificados;
- (iii) se habría vulnerado el principio de confianza legítima, dado que, si la denominación aprobada por la Dirección General de Salud Ambiental e

- Inocuidad de Alimentos del Ministerio de Salud (en adelante, Digesa) no informaba la real naturaleza del producto, se estaría sancionando a Gloria por haber cumplido con lo dispuesto por dicha entidad, al aprobar el registro sanitario respectivo;
- (iv) había venido utilizando la denominación aprobada por Digesa y que Indecopi validó, bajo la convicción de que estaba actuando correctamente;
 - (v) serían varios actos los que le habrían generado la convicción de estar actuando en cumplimiento de la regulación aplicable: (a) Informe N° 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) obtención del registro sanitario y su anotación del 31 de marzo de 2015; y, (c) la Resolución N° 972- 2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, la cual está consentida;
 - (vi) la denuncia se debería declarar improcedente, en aplicación del artículo 108° del Código, dado que se dispuso el cambio de la etiqueta de su producto antes que se le notifique la imputación de cargos;
 - (vii) el 5 de junio de 2017 dispuso el cese de la publicidad del producto “Pura Vida Nutrimax” y buscó elaborar un etiquetado diferente. Agregó que, el 6 de junio de 2017 mediante un comunicado público informó que cambiaría el etiquetado del producto;
 - (viii) la denuncia debería ser declarada infundada, debido a que la denominación cuestionada se ajustó a lo aprobado por Digesa, de acuerdo a las pautas expresamente establecidas para la denominación de los productos de la industria láctea;
 - (ix) la Resolución N° 902-2017/CC2 indicó que Digesa sería la autoridad competente para analizar las modificaciones de la denominación del producto objeto de denuncia; es decir la resolución de Indecopi condicionó la medida cautelar al pronunciamiento de Digesa;
 - (x) la denominación que se consignó en el registro sanitario no era voluntaria, sino obligatoria, en tanto era exigida por Digesa, a través del Informe N° 2357-2014/DCEA/DIGESA;
 - (xi) la Comisión debería limitarse a verificar si el producto en cuestión cumplió o no con la denominación aprobada por Digesa; caso contrario constituiría una vulneración al principio de legalidad, porque se estaría atribuyendo la competencia conferida a Digesa;
 - (xii) la información contenida en la denominación del producto objeto de denuncia había sido determinada por Digesa, por lo que indicar que esta denominación daría a entender a los consumidores que el producto “Pura Vida Nutrimax” sería distinto a su composición real también implicaría desconocer las competencias de Digesa en la materia;

- (xiii) mediante Informe N° 5376-2014 del 20 de octubre de 2014, Digesa estableció las reglas que las empresas debían seguir para denominar los productos lácteos, siendo que interpretó el Codex Alimentarius y el Código, indicando que los productos con componentes lácteos que tuvieran ingredientes no lácteos, podían usar en su denominación el término “*leche*” seguido de la descripción de sus insumos y dispuso que adecuaran su denominación;
 - (xiv) el producto “*Pura Vida Nutrimax*” se adecuó y fue aprobado en la anotación del 31 de marzo de 2015, no pudiendo consignar una denominación distinta a la aprobada; y,
 - (xv) la competencia de Digesa fue reafirmada en el Informe N° 2357-2017/DCEA/DIGESA, a través del cual se indicó que el Codex Alimentarius no establecía una denominación específica para los productos de la naturaleza de “*Pura Vida Nutrimax*”; por lo que Digesa debía indicar si la denominación del producto objeto de denuncia daba cuenta de su verdadera naturaleza.
7. El 6 y 10 de julio de 2017, Gloria presentó copia de las anotaciones efectuadas el 4 de julio de 2017 al referido registro sanitario, donde se estableció la nueva denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”, bajo los siguientes términos: “*Mezcla láctea compuesta con extracto de soya, maltodextrina y grasa Vegetal “Pura Vida” - Nutrimax*”.
 8. El 12 de julio de 2017, Digesa publicó un comunicado en su portal web indicando que el producto “*Pura Vida Nutrimax*” adecuó su denominación a “*Mezcla láctea compuesta con extracto de soya, maltodextrina y grasa vegetal*”. Asimismo, agregó que solo podría fabricar y comercializar el citado producto cuando corrija su etiquetado según su nueva denominación.
 9. En esa misma fecha, Gloria aportó al procedimiento copia de la Resolución Directoral N° 078-2017/DIGESA/SA del 11 de julio de 2017, a través del cual la Autoridad Sanitaria levantó la medida de seguridad de suspensión del Registro Sanitario N° A3860814N/NAGOSA, correspondiente al producto “*Pura Vida Nutrimax*”.
 10. Por Oficio N° 204-2017/DG/DIGESA del 13 de julio de 2017, Digesa remitió el Informe N° 120-2017/ELV/DG/DIGESA y copia de la Resolución Directoral N° 078-2017/DFIS/DIGESA/SA, a través de los cuales informó que Gloria había adecuado el nombre de su producto e ingredientes a las disposiciones sanitarias correspondientes.

11. Mediante Resolución 1131-2017/CC2 del 14 de julio de 2017, la Comisión decidió levantar la medida cautelar dictada, a través de la Resolución N° 902-2017 y solicitó a Gloria que informe sobre el cumplimiento de las medidas de adecuación en los términos expuestos por la Digesa en la Resolución Directoral N° 078-2017/DIGESA/SA.
12. Mediante Resolución 2247-2017/SPC-INDECOPI del 18 de julio de 2017 la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala), señaló que carecía de objeto emitir un pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por Gloria contra la Resolución 902-2017/CC2 que dictó de oficio la medida cautelar. Ello, al haberse producido la sustracción de la materia, en tanto mediante Resolución 1131- 2017/CC2, la autoridad de primera instancia resolvió levantar la medida cautelar ordenada de oficio en el expediente cautelar.
13. El 20 de julio de 2017, el Instituto del Derecho Ordenador del Mercado (en adelante, IDOM) solicitó su incorporación al procedimiento como litisconsorte necesario activo.
14. El 7 de agosto de 2017, Aspec interpuso un recurso de apelación contra la Resolución N° 1131-2017/CC2.
15. Por Oficio N° 289-2017/DG/DIGESA del 10 de agosto de 2017, Digesa remitió el Informe N° 967-2017/DFIS/DIGESA respecto al Registro Sanitario N° A3860814N/NAGOSA.
16. Mediante Resolución 1283-2017/CC2 del 11 de agosto de 2017, la Comisión declaró la confidencialidad de la información presentada por Gloria mediante escritos del 14 y 20 de junio de 2017, sobre el número de unidades vendidas y volúmenes de ventas del producto objeto de denuncia.
17. Por Resolución 1379-2017/CC2 del 22 de agosto de 2017, la Comisión declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por Aspec contra la Resolución 1131-2017/CC2 y denegó el pedido de inclusión como litisconsorte necesario activo efectuado por IDOM.
18. El 1 de septiembre de 2017, Aspec presentó un escrito desvirtuando los descargos presentados por Gloria, señalando que tendría responsabilidad por los hechos denunciados.

I.2 Expediente N° 750-2017/CC2

19. El 19 de junio de 2017, la señora Elsa Melania Ángeles Susano (en adelante, la señora Ángeles) denunció a Gloria ante la Comisión por presuntas infracciones al Código. Cabe señalar que, la señora Ángeles no solicitó medida correctiva alguna.
20. Mediante Resolución N° 1 del 20 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia presentada contra Gloria, resolviendo, entre otros, lo siguiente:

“PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia del 19 de junio de 2017, presentada por la señora Elsa Melania Ángeles Susano contra Gloria S.A. por presunta infracción a los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, de conformidad con lo siguiente en tanto el proveedor denunciado estaría comercializando el producto “PURA VIDA NUTRIMAX” dando a entender al consumidor que es una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así.”

21. Gloria presentó su escrito de descargos reiterando los argumentos señalados en el Expediente N° 676-2017/CC2; y, agregando lo siguiente:
- (i) Mediante Resolución 061-2010/CCD-INDECOPI, la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, CCD), autoridad competente para verificar la veracidad de la publicidad en empaque, analizó el uso de la imagen de una vaca en el empaque del producto “Pura Vida Nutrimax”, desestimando la comisión de actos de engaño;
 - (ii) la denunciante no había acreditado la existencia de una relación de consumo con Gloria; y,
 - (iii) la información consignada en el producto se encontraría con un lenguaje claro y sencillo; y, la imagen de una vaca en un producto de este tipo no generaría engaño en los consumidores respecto de su naturaleza.

I.3 Expediente N° 819-2017/CC2

22. El 6 de julio de 2017, la señora Maria Elena Matos Misari (en adelante, la señora Matos) denunció a Gloria ante la Comisión por presuntas infracciones al Código.

23. La señora Matos solicitó como medidas correctivas que: (i) se ordene a Gloria la devolución del monto pagado por el producto más los intereses legales que correspondan; y, (ii) el reembolso de los gastos ocasionados como producto de averiguar si la conducta constituye una infracción al Código.
24. Mediante Resolución N° 1 del 11 de agosto de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia presentada contra Gloria, resolviendo, entre otros, lo siguiente:

“PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia del 6 de julio de 2017, presentada por la señora María Elena Matos Misari contra Gloria S.A. por presunta infracción a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en consideración de lo siguiente:

- (i) *Por presunta infracción al artículo 1° numeral 1.1 literal b), artículo 2° numerales 2.1 y 2.2, artículo 3, artículo 10, artículo 32 y artículo 33 del Código, en tanto el proveedor denunciado habría omitido brindar a la denunciante información veraz, relevante, suficiente y de fácil comprensión al momento de la adquisición del producto “Pura Vida Nutrimax” que la habría inducido al error, en tanto en su etiquetado:*
- (a) *habría consignado “leche evaporada”, pese a que contenía elementos no lácteos; y,*
- (b) *habría omitido consignar en su denominación que el producto era una mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal.*
- (ii) *Por presunta infracción del artículo 37° del Código, en tanto el proveedor denunciado no habría consignado en el etiquetado del producto “Pura Vida Nutrimax”, adquirido por la denunciante, que contiene insumos y/o componentes genéticamente modificados.”*

I.4 Expediente 916-2017/CC2

25. El 3 de julio de 2017, la señora Dataly Estephanee Pala Correa (en adelante, la señora Pala) denunció a Gloria ante la Comisión por presuntas infracciones al Código. Cabe señalar que la señora Pala solicitó como medidas correctivas que se le otorgue un seguro de atención Vida a favor de sus menores hijos y de por vida, a fin de descartar enfermedades como el cáncer, etc.

26. Mediante Resolución N° 1 del 11 de agosto de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia presentada contra Gloria, resolviendo, entre otros, lo siguiente:

“PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia del 3 de julio de 2017, presentada por la señora Dataly Estephanee Pala Correa contra Gloria S.A. por presunta infracción a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en consideración de lo siguiente:

- (i) Por presunta infracción al artículo 1° numeral 1.1 literal b), artículo 2° numerales 2.1 y 2.2, artículo 3°, artículo 10°, artículo 32° y artículo 33° del Código, en tanto el proveedor denunciado habría omitido brindar a la denunciante información veraz, relevante, suficiente y de fácil comprensión al momento de la adquisición del producto “PURA VIDA NUTRIMAX” que la habría inducido al error, en tanto en su etiquetado habría consignado “leche evaporada”, pese a que contenía elementos no lácteos.*
- (ii) Por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en tanto el proveedor denunciado estaría comercializando el producto “PURA VIDA NUTRIMAX” dando a entender a la denunciante que es una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así.”*

27. Gloria presentó su escrito de descargos, en ambos procedimientos, reiterando los argumentos señalados en el Expediente 676-2017/CC2, precisando que el artículo 37° del Código no resultaba aplicable por no haber sido reglamentado.

II. Sobre el pronunciamiento de la Comisión

28. Mediante Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros³, lo siguiente:
- (i) Acumuló los procedimientos seguidos bajo los Expedientes N° 750-2017/CC2, N° 819-2017/CC2 y N° 916-2017/CC2 al Expediente N° 676-2017/CC2;
 - (ii) declaró fundada la denuncia interpuesta por los señores Matos, Pala y Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 10° y 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase

³ Cabe señalar que, adicionalmente, la Comisión declaró: (i) improcedente la denuncia interpuesta por los señores Jhon Iván Cifuentes Manyari (Expediente 724-2017/CC2) y Giovana Patricia Sánchez Villanueva (Expediente 729-2017/CC2) en contra de Gloria al haberse acreditado la falta de relación de consumo entre las partes; e, (ii) infundada la denuncia presentada por la señora Matos contra Gloria por presunta infracción al artículo 37° del Código, en tanto no quedó acreditado que el producto “Pura Vida Nutrimax” adquirido por la denunciante contenga insumos y/o componentes genéticamente modificados. Al no haber sido impugnados dichos extremos, estos han quedado consentidos.

- del producto "*Pura Vida Nutrimax*" una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó leche evaporada parcialmente descremada, pese a que contenía elementos no lácteos;
- (iii) declaró fundada la denuncia interpuesta por los señores Ángeles, Pala y Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que comercializó el producto "*Pura Vida Nutrimax*" dando a entender a los denunciados que era una leche evaporada cuando por su composición ello no sería así;
 - (iv) denegó las medidas correctivas solicitadas por los denunciados, toda vez que se acreditó que el etiquetado del producto "*Pura Vida Nutrimax*", consignaba como nueva denominación "*mezcla láctea compuesta*", por lo que carecía de objeto ordenar medida correctiva alguna;
 - (v) sancionó a Gloria con novecientas (900) UIT, de acuerdo al siguiente detalle:
 - 450 UIT, por no consignar en el etiquetado ni en el envase del producto "*Pura Vida Nutrimax*" una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó "*leche evaporada parcialmente descremada*", pese a que contenía elementos no lácteos;
 - 450 UIT, por comercializar el producto "*Pura Vida Nutrimax*" dando a entender al consumidor que era una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así;
 - (vi) dispuso que se entregue a Aspec, conforme al artículo 156° del Código, el tres (3) % de la multa impuesta a Gloria en virtud al convenio suscrito con el Indecopi;
 - (vii) dispuso la inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi; y,
 - (viii) condenó a Gloria al pago de las costas y costos del presente procedimiento a favor de los denunciados.

III. Sobre el recurso de apelación de la señora Pala

29. El 3 de enero de 2018, la señora Pala apeló la Resolución 2055-2017/CC2, señalando que se le debió reconocer el daño moral, emocional y perjuicio causado por Gloria como consecuencia del consumo realizado del producto denominado "*Pura Vida Nutrimax*", por la suma indemnizatoria de US\$ 2 000,000, más los gastos por las costas y costos del procedimiento por la suma de US\$ 10 000,00. Agregó que, los componentes con los que habría sido elaborado el producto en cuestión tendrían efectos cancerígenos en el

futuro, lo cual le originaría una gran preocupación a su salud y de su familia, realizándose los exámenes médicos correspondientes.

IV. Sobre el recurso de apelación de Gloria

30. El 3 de enero de 2018, Gloria apeló la Resolución 2055-2017/CC2, en los extremos que le fueron desfavorables, señalando lo siguiente:

Sobre la vulneración al principio de confianza legítima

- (i) Se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), toda vez que interpretó los criterios establecidos en el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014, siguiendo los ejemplos consignados en el mismo, los cuales tenían carácter vinculante, según propia declaración emitida por Digesa, por lo que existiría un error de la Comisión, al haber realizado una cita parcial del citado informe;
- (ii) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA estableció de forma concreta como debían llamarse productos como “*Pura Vida Nutrimax*”, por lo que en marzo de 2015 solicitó la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltrodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*” siguiendo los criterios del citado informe emitido en octubre de 2014;
- (iii) en la medida que su producto era uno elaborado a base de leche que contenía ingredientes no lácteos que sustituyen los componentes de la parte láctea, el mismo no entraba en ningún de las definiciones previstas en las normas específicas del Codex Alimentarius, por lo que correspondía al producto ser denominado conforme a lo dispuesto por la norma general para etiquetado del Codex Alimentarius (numeral 4 del Codex Stan 1-1985 – Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Pre envasados) en concordancia con lo establecido en el Código, siendo ello establecido por Digesa en el literal f) del punto II del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, incluso con un ejemplo de cómo debía interpretarse este criterio, utilizando el término “*leche*” (en el ejemplo, “*leche evaporada descremada*”) acompañado de una descripción del resto de ingredientes del producto;
- (iv) el carácter vinculante de este ejemplo habría sido ratificado mediante Informe 4870-2017/DCEA/DIGESA del 1 de septiembre de 2017, en

- atención a la solicitud formulada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, en el Expediente 053-2017/CC3, siendo que, en base a este criterio, en marzo de 2015, solicitó y obtuvo la denominación que es objeto de cuestionamiento;
- (v) el criterio contenido en el literal f) del informe era que al no haber un término lechero aprobado específico para este tipo de producto, correspondía que los mismos cumplan con lo dispuesto en el numeral 4 de la norma general para etiquetado del Codex Alimentarius que establecería criterios generales sobre cómo deben denominarse los productos que no tenían una denominación específica según el Codex Alimentarius;
 - (vi) la Comisión no solo no se pronunció sobre este ejemplo y como debía interpretarse el mismo, por ser parte de un criterio establecido por Digesa, sino que omitió citar expresamente el citado ejemplo;
 - (vii) el producto denunciado no se llamaría solo “*Leche evaporada parcialmente descremada*”, como señala la Comisión, sino “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltrodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*”, omitiéndose justamente la parte en que se precisa el resto de ingredientes del producto, conforme al criterio de Digesa del 2014;
 - (viii) el criterio establecido por Digesa en el literal f) de su informe, no solo incluye el término “*leche*” en la denominación usada en su ejemplo, sino que no prohíbe el uso del mismo para productos como “*Pura Vida Nutrimax*”, ello a diferencia de lo que sucede con los productos que caben dentro del supuesto del literal g) del informe;
 - (ix) la conducta de su representada se ajustó al principio de buena fe procedimental, por lo que cumplió la condición necesaria para poder gozar de la confianza legítima que les habría dado el obtener una denominación por parte de Digesa;
 - (x) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaban a sus criterios, en la medida que, si bien su procedimiento era de aprobación automática, se encontraba facultada a observar la información presentada en las solicitudes de registro sanitario y denegar su otorgamiento de conformidad con lo establecido en los artículos 105º, 107º y 111º del Decreto Supremo N° 007-98/SA – Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (en adelante, el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas). A modo de ejemplo: (a) en la Resolución 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013, Digesa denegó el registro sanitario del producto “*Soy Vida*” al señalar que la “*leche de soya evaporada con quinua y*

- kiwicha*” no reflejaba la real naturaleza del producto; (b) mediante Resoluciones 2628-20146/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA del 22 de agosto y 19 de octubre de 2017, Digesa denegó otras denominaciones solicitadas por su empresa para los productos “*Queso Regato*” y “*Sorbete de Manzana*” al considerar que las mismas no reflejaban la real naturaleza de los productos;
- (xi) no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se aprecia de la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016;
 - (xii) la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, le generó confianza legítima, dado que señaló que ni la denominación “*Alimento lácteo evaporado*”, ni la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada (...)*” constituían una infracción al Código, dado que se trataba de una denominación aprobada por Digesa, siendo que además que se trataba de un producto proveniente de leche de vaca. Así la autoridad administrativa señaló que la inclusión de la imagen de una vaca en la etiqueta no sería ilícita en tanto bajo su criterio el producto en cuestión era “*leche*”;

Sobre la improcedencia de las denuncias presentadas

- (xiii) las denuncias presentadas deberían ser declaradas improcedentes, en la medida que su representada dispuso el cambio de la etiqueta “*Pura Vida Nutrimax*” que contenía la denominación en cuestión, antes de que se le notifique las imputaciones que son materia de denuncia;
- (xiv) se debería tener en cuenta los canales de comercialización del producto a nivel nacional, en la medida que un porcentaje significativo sería comercializado en bodegas o establecimientos comerciales menores, lo cual dificultarían la recolección del producto colocado en último eslabón de la cadena de distribución;
- (xv) antes de haber recibido cualquier imputación, su empresa inició un proceso de retiro voluntario de sus productos en el mercado, no teniendo alguna intención de comercializar el producto luego de las comunicaciones que fueron difundidas entre el 4 y 5 de junio de 2017, fechas anteriores a la notificación de la imputación de cargos (7 de junio de 2017);

Sobre la verdadera naturaleza del producto “Pura Vida Nutrimax”

- (xvi) consignó la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza del producto, conforme a los criterios aplicables por Digesa en dicha oportunidad (2005), establecido en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;
- (xvii) la denominación de su producto cumplía con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del procedimiento;
- (xviii) antes del 19 de junio de 2017, no existía normativa que de forma correcta determine que productos como “Pura Vida Nutrimax” debía denominarse “mezclas lácteas compuestas”, lo cual surgió a partir del cambio de criterio que estableció Digesa una vez iniciado el presente procedimiento;
- (xix) la Comisión no señalaba cuál hubiera sido la forma correcta en la que a su criterio y según su propia interpretación del Codex Alimentarius y el artículo 32° del Código, su representada debió solicitar el registro de las denominaciones ante Digesa, sino era siguiendo los criterios establecidos por la propia autoridad competente en el 2014;
- (xx) si Indecopi considera que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los productos de la industria láctea, ello de ningún modo podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración lo dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG;

Sobre la competencia del Indecopi y Digesa

- (xxi) Digesa sería la autoridad competente para determinar la denominación de estos productos en el mercado, en la medida que a diferencia de lo que sucedía con la publicidad en empaque, su empresa no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con lo señalado, siendo Digesa quien fija y exige el seguimiento de dichos criterios;
- (xxii) las facultades del Indecopi no abarcarían el análisis de la naturaleza de los productos, ni podría desconocer las competencias de Digesa, no siendo posible imponerles una sanción por haber utilizado la denominación que Digesa aprobó luego de analizar la naturaleza del producto. Así, la competencia de Indecopi se centraría en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa;
- (xxiii) si bien no pretendería desconocer la competencia primaria del Indecopi para conocer infracciones en materia de protección al consumidor, ello no lo facultaría a determinar la denominación que llevarán los

productos, siendo que el asumir que, el artículo 32° del Código, le otorgaba competencia al Indecopi para definir la denominación que debería consignarse en los productos, implicaría desconocer las disposiciones en materia de registro sanitario recogidas en el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, así como las facultades conferidas a Digesa en su calidad de órgano técnico;

- (xxiv) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que les correspondería, ha sido reconocida por el Indecopi mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014, respectivamente;

Sobre la imputación al deber de idoneidad vulneraría los principios de tipicidad y legalidad

- (xxv) la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si su representada cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que reflejara la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción;
- (xxvi) en todo caso, la denuncia por presunta infracción al deber de idoneidad debería ser declarada infundada, dado que la expectativa del consumidor sería el recibir el producto que adquirió y dicha expectativa debería formarse a partir de la información revelada en el rotulado del producto, lo cual habría cumplido en el presente caso;
- (xxvii) la denominación de un producto debería ser leída de forma completa y no de forma parcial como pretendería hacer la Comisión, siendo que, de haberse leído de forma completa, se llegaría a la conclusión que la única expectativa que se habría podido generar en los consumidores, con la denominación cuestionada, era que se trataría de un producto que contiene insumos no lácteos, dado que se enumeró los insumos integrantes, impidiéndose que los consumidores esperaran recibir un producto no industrializado con un contenido 100 % de leche de vaca y sin insumos no lácteos;

Sobre las sanciones impuestas

- (xxviii) las sanciones impuestas contravendrían el principio de legalidad, toda vez que se debió aplicar el principio de concurso de infracciones establecido en el numeral 6 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en la medida que los hechos denunciados constituyen una única conducta imputada, correspondiendo, de haber infracción, que se le sancione solo con la que reviste mayor gravedad;
- (xxix) en relación a la sanción impuesta por infracción a los artículos 10° y 32° del Código, esta superaría el límite máximo permitido para su calificación, dado que la Comisión calificó esta conducta como “grave”, sancionándolo con 450 UIT; sin embargo, el Código señalaba que las conductas calificadas como “graves” tendrían un tope de sanción de hasta 150 UIT;
- (xxx) en referencia a la sanción impuesta por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta no incluiría calificación alguna y mucho menos se justificaría que se califique la misma como “muy grave” imponiéndosele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación;
- (xxxii) el beneficio ilícito calculado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, la GEE) mediante Informe N° 104-2017/GEE, sería el mismo para ambas infracciones, teniendo la misma fuente. Agregó, además que esta sería el resultado de la multiplicación de una misma multa base por la misma probabilidad de detección (25%), por lo que se estaría utilizando el mismo monto para sancionarlo dos (2) veces;
- (xxxiii) se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (27%) que no le correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (llevado a cabo en un restaurante) para evaluar un impacto distinto al que se pretendería calcular respecto a la denominación de su producto, tratándose de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso. No obstante, un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, en la medida que no solo el producto evaluado en dicha resolución presentaría características similares a las del producto en cuestión, sino que además se habría utilizado para medir el impacto que tenía en las ventas información consignada en el envase del producto;

- (xxxiii) este factor incluso debería ser menor, dado que el impacto que tendría una publicidad sobre la venta de un producto era mayor al que tendría la información en el rótulo del mismo;
- (xxxiv) cualquier reducción en las ventas del producto suscitada a partir de junio de 2017, no podría ser atribuida exclusivamente al cambio de denominación del producto, sino al desprestigio injustificado que habría sufrido el producto, cuestionándose incluso la calidad o inocuidad del mismo;
- (xxxv) la probabilidad de detección debería ser considerada como alta, en la medida que la denominación incluida en el producto en cuestión, sería sencilla de ser fiscalizada (fácil detección), tanto por un consumidor, asociación de consumidores, Digesa o por el mismo Indecopi, al encontrarse sus productos alimenticios en los principales supermercados y otros comercios minoristas;
- (xxxvi) si antes la denominación de su producto no fue cuestionada, ello no habría sido debido a que la probabilidad de detección sería baja, sino porque dicha denominación había sido otorgada conforme a los criterios de Digesa, los cuales se mantuvieron vigentes luego de iniciado el procedimiento; y,
- (xxxvii) solicitó el uso de la palabra.

V. Sobre el recurso de apelación de Aspec

31. El 5 de enero de 2018, Aspec apeló la Resolución 2055-2017/CC2, en los extremos referidos a la denegatoria de las medidas correctivas y el porcentaje otorgado de la sanción impuesta a Gloria, señalando lo siguiente:
- (i) En relación a la denegatoria de medidas correctivas, solicitó el cese definitivo de la infracción, lo cual implicaba la adopción de las medidas correctivas complementarias respectivas, cuyos efectos eran: (a) revertir la conducta infractora y (b) evitar que esta conducta se produzca nuevamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 116° del Código;
 - (ii) la Comisión podría haber dispuesto el decomiso de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas que aún se comercializaran en el mercado, al no tenerse la certeza de que el 100% del producto denunciado se habría retirado del mercado, de lo contrario la denunciada quedaría en libertad de retirar los productos en la oportunidad, plazo y forma que le parezcan más convenientes;

- (iii) en relación al porcentaje de multa otorgado, esta carecería de motivación al no haberse fundamentado claramente los casos en los cuales se consideraba un nivel de participación medio y alto en el procedimiento;
- (iv) en su denuncia habría realizado una labor de investigación previa del producto denunciado, realizando el análisis de la denominación, siendo parte de dicha labor previa el analizar las normas especiales del Codex Alimentarius, además de proponer una potencial denominación como “mezcla”, la cual fue adoptada por Digesa en sus informes y acatada por Gloria para la actual denominación de su producto, lo cual no la habría sido apreciado por la Comisión;
- (v) en relación a la participación en el procedimiento, la Comisión la consideró como baja, debido a que habría presentado solo tres (3) escritos; no obstante, presentó cinco (5) escritos, además de haberse cancelado la diligencia de informe oral, no existiendo norma alguna que calificara los escritos presentados, debiéndose tener en consideración lo establecido en el artículo 157° del Código, donde no se establecían excepciones al respecto;
- (vi) sobre la trascendencia en el mercado de la conducta infractora, indicó que dicho criterio implicaría un meticoloso estudio económico en cada caso denunciado, el cual debería ser anexado por la Comisión, lo cual no sucedió en el presente caso;
- (vii) en relación al criterio “*otros que determine el análisis específico en cada procedimiento*”, este abriría aún más la posibilidad para que la determinación del porcentaje de la multa a cargo de la autoridad sea lo más imprevisible posible; y,
- (viii) no se habría considerado la trascendencia de su participación, perdiéndose de vista la labor de difusión e información que habría realizado en el transcurso del procedimiento, al: (a) haber participado en múltiples entrevistas en radio y televisión; (b) emitido notas de prensa, realizando conferencias de prensa en alusión a la denuncia presentada; (c) la absolución de consultas de diversos consumidores en su central telefónica; y, (d) participación en reuniones y mesas de trabajo.

VI. Sobre otros escritos presentados por las partes

32. El 26 de abril de 2018, Gloria, absolvió el traslado de la apelación presentada por la señora Pala, señalando que en su denuncia no habría cumplido con acreditar algún daño a la salud o consecuencia patrimonial directa e inmediata que sea producto de la supuesta infracción denunciada. Agregó

que, la solicitud de indemnización por daños y perjuicios sería improcedente, dado que no habría sido solicitada en su denuncia, además que el Indecopi carecería de competencia para ordenar dicha indemnización, conforme a lo establecido en el artículo 100° del Código.

33. El 26 de abril de 2018, Gloria, absolvió el traslado de la apelación presentada por Aspec, señalando que:

- (i) Carecía de objeto el dictado de alguna medida correctiva, toda vez que a la fecha la etiqueta del producto con la denominación en cuestión habría sido sustituida por una nueva denominación ante Digesa. Ello, de conformidad al cambio de criterio establecido mediante Resolución Directoral N° 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017, siendo además que Aspec no habría acreditado que su representada continúe comercializando el producto "*Pura Vida Nutrimax*" con la denominación anterior;
- (ii) en relación al porcentaje de la multa otorgada a Aspec carecería de legitimidad para cuestionar dicho extremo; no obstante, no correspondería imponer sanción alguna en su contra al no haberse producido la infracción imputada;
- (iii) Aspec no habría realizado una labor de investigación previa a la presentación de la denuncia del 5 de junio de 2017, dado que la misma fue motivada por el cuestionamiento surgido en el país de Panamá en mayo de 2017 respecto al mismo producto, siendo que el 5 y 6 del mismo mes cesó la distribución del producto "*Pura Vida Nutrimax*" y su publicidad, mientras elaboraba una nueva etiqueta; y,
- (iv) agregó que no era necesario siquiera realizar exámenes al producto o pruebas de laboratorio, por lo que de existir una infracción tendría una alta probabilidad de detección.

34. El 26 de abril de 2018, Aspec absolvió el traslado de la apelación presentada por Gloria, reiterando los argumentos expuestos en el presente procedimiento. Agregó lo siguiente:

- (i) La presentación de la solicitud de registro sanitario constituye un trámite administrativo de aprobación automática, en el cual Digesa tendría un plazo de siete (7) días hábiles para emitir el registro, en ese sentido valiéndose de la aprobación automática vía declaración jurada y amparándose en un informe emitido por Digesa, Gloria se habría

- aprovechado de la confianza otorgada llamando leche a su mezcla láctea compuesta;
- (ii) la Resolución 015-AG-17 emitida por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos solo se habría basado en la norma Codex Stan 1-1985 Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados y no en las demás normas especiales del Codex Stan, limitándose a deshabilitar los productos, no proponiendo alternativa alguna; no obstante, su representada si habría realizado una labor de investigación previa;
 - (iii) si bien el Informe 5376-2014/DHA/DIGESA en el literal f) consignó un ejemplo de una posible denominación, ello no significaría que todos los productos que no encajaban con las denominaciones y que contengan *“ingredientes no lácteos que sustituyan los componentes de la parte láctea de la leche en forma total o parcial”* deban denominarse de dicha manera, dado que, en principio el citado informe estipularía que se debería aplicar lo establecido en el numeral 4 del Codex Stan 1-1985, en concordancia con el Código;
 - (iv) no bastaría que la denunciada alegue que cumplió con el informe emitido por Digesa, más aún cuando mediante Oficio 300-2017-INACAL/DN del 8 de junio de 2017 Inacal señaló que el producto *“Pura Vida Nutrimax”* no indicaría su verdadera naturaleza, incumpliendo el Codex Stan 1-1985;
 - (v) en otro procedimiento contra Gloria por el producto *“Bonle Leche Evaporada Deslactosada”*, mediante Informe 4030-2017/DCEA/DIGESA, Digesa habría concluido que el citado producto no sería leche o leche evaporada, es decir, no reflejaría su verdadera naturaleza, debido a que su composición poseería maltodextrina de maíz y grasa vegetal (palma);
 - (vi) no existiría autoridad competente para una autorización previa del rotulado de los productos industrializados, como pretendería hacer creer Gloria que sería Digesa;
 - (vii) desde hace ocho (8) años, la denunciada debió regular y modificar la denominación de sus productos conforme lo señalarían las normas del Codex Alimentarius y no pretender amparar su infracción en el informe del año 2014;
 - (viii) la verificación que realizaría Digesa estaría relacionado a la salud ambiental e inocuidad alimentaria, conforme al artículo 7° del Decreto Supremo N° 007-98-SA y al artículo 89° de la Ley General de Salud, por tanto, el titular del registro era responsable solo por la calidad sanitaria e inocuidad del alimento, siendo que el control o fiscalización

- posterior de lo declarado –para obtener el registro sanitario– estaría a cargo de dos (2) entidades: (a) Digesa (suspensión o cancelación del registro sanitario, conforme a los artículos 110° y 111° del Decreto Supremo N° 007–98–SA) e (b) Indecopi (correcto etiquetado de los alimentos ultraprocesados y su publicidad cuando se encuentren a disposición de los consumidores o expeditos para su distribución, conforme al artículo 10° del Código y los artículos 5° y 7° de la Ley 28405, Ley del Rotulado de Productos Industrializados y Manufacturados);
- (ix) de las resoluciones en donde se observaban solicitudes de registro, se apreciaba que Digesa recomendaba que el nombre del producto se ajustara a las normas vigentes, no recomendando denominación alguna;
 - (x) las pruebas presentadas por Gloria no corresponderían al producto “*Pura Vida Nutrimax*”, no debiendo ser aplicadas al presente caso; y,
 - (xi) la denunciada trasgredió los artículos 18° y 19° del Código, al no existir correspondencia entre lo ofrecido (leche evaporada) y lo que efectivamente se brindó (mezcla láctea compuesta).
35. El 25 de junio de 2018, Aspec reiteró los argumentos expuestos en el presente procedimiento referido al porcentaje de multa otorgado.
36. El 18 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral con la asistencia de los representantes legales de Aspec y Gloria.
37. El 20 de julio de 2018, Gloria presentó un escrito reiterando los argumentos expuestos en el presente procedimiento. Agregó que, el determinar que Digesa no sería la entidad competente para realizar las actuaciones administrativas en los últimos cuatro (4) años, convertiría a todos estos actos administrativos en ilegales y por tanto nulos.
38. El 6 de agosto de 2018, Aspec presentó un escrito señalando, entre otros argumentos, que, al determinarse el porcentaje de la multa impuesta a Gloria, la Comisión no habría tomado en consideración lo dispuesto en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI que contiene las normas sobre registro, reconocimiento y participación de las Asociaciones de Consumidores. Indicó que Digesa no contaría con competencia para determinar el nombre y/o naturaleza de los productos que se comercializaban en el mercado. Agregó que, Gloria denominaría su producto sin cumplir con lo dispuesto en la normativa vigente aplicable, utilizaría ingredientes no declarados y retiraría un

ingrediente, a pesar de haberlo declarado para su registro sanitario. Finalmente señaló que, como parte de su labor de investigación en el año 2003 publicó la guía sobre el contenido nutricional de alimentos denominado “*Como leer etiquetas*”, siendo que en la parte II, titulado “*Información Obligatoria de un Alimento Rotulado*” analizó el etiquetado del producto “*Pura Vida*” en dos (2) presentaciones, además de realizar una labor de investigación previa del producto en cuestión.

39. Mediante Resolución 5 del 17 septiembre de 2018, la Secretaría Técnica de la Sala citó nuevamente a las partes a la audiencia de informe oral programado para el 26 de septiembre de 2018, la cual se llevó a cabo con la asistencia de los representantes legales de Aspec y Gloria. En el referido informe oral, Gloria indicó que mediante Resolución N° 061-2010/CCD-INDECOPI del 14 de abril de 2010 la CCD habría señalado que su producto marca “*Pura Vida*” era leche.

ANÁLISIS

I. Cuestiones previas

(i) Sobre los extremos materia de pronunciamiento

40. Antes de efectuar el análisis de fondo correspondiente, se debe precisar que el análisis de la Resolución 2055-2017/CC2 se limitará a los extremos impugnados por Gloria, Aspec y la señora Pala en sus recursos de apelación (extremos en los que se declaró fundada la denuncia por infracción de los artículos 10°, 18°, 19° y 32° del Código, se denegó las medidas correctivas e indemnizaciones solicitados por la señora Pala; y, se sancionó a Gloria con una multa total de novecientos (900) UIT. Asimismo, se evaluará el porcentaje de multa otorgado a Aspec de tres (3) %).
41. En tal sentido, considerando que los señores Cifuentes⁴ y Sánchez⁵ no apelaron la Resolución 2055-2017/CC2 en el extremo que se declararon improcedentes las denuncias presentadas y la señora Matos tampoco apeló el extremo que declaró infundada su denuncia por presunta trasgresión al artículo 37° del Código, se deja constancia que dichos extremos han quedado consentidos.

⁴ Denuncia tramitada bajo Expediente 724-2017/CC2.

⁵ Denuncia tramitada bajo Expediente 729-2017/CC2.

(ii) Sobre la delimitación de funciones entre Digesa y el Indecopi en materia de alimentos y bebidas

42. En el presente caso, Gloria ha señalado que:

- (i) Digesa sería la autoridad competente para determinar la denominación de los productos cuestionados en el mercado, en la medida que a diferencia de lo que sucedía con la publicidad en el empaque, su representada no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con los señalado, siendo Digesa quien fija y exige el seguimiento de dichos criterios;
- (ii) las facultades del Indecopi no abarcarían el análisis de la naturaleza de los productos, ni podría desconocer las competencias de Digesa, no siendo posible imponerles una sanción por haber utilizado la denominación que Digesa aprobó luego de analizar la naturaleza del producto;
- (iii) la competencia del Indecopi se centraría en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa y si bien no pretendería desconocer la competencia primaria del Indecopi para conocer infracciones en materia de protección al consumidor, ello no lo facultaría a determinar la denominación que llevarán los productos, siendo que el asumir que, el artículo 32° del Código, le otorgaba competencia al Indecopi para definir la denominación que debería consignarse en los productos, implicaría desconocer las disposiciones en materia de registro sanitario recogidas en el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, así como las facultades conferidas a Digesa en su calidad de órgano técnico;
- (iv) señaló que, el determinar que Digesa no sería la entidad competente para realizar las actuaciones administrativas en los últimos cuatro (4) años, convertiría a todos estos actos administrativos en ilegales y por tanto nulos; y,
- (v) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que le correspondería, ha sido reconocido por el Indecopi mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014, respectivamente.

a) Sobre la competencia en el procedimiento administrativo

43. El artículo 70°.1 del TUO de la LPAG establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada

por las normas administrativas que de aquellas se derivan⁶. Complementariamente, el artículo 84° del referido cuerpo normativo dispone que las autoridades tienen el deber de actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones⁷.

44. En otras palabras, “(...) *la propia Administración no puede crear organismos ni puede asignarse competencias no establecidas en la ley. Cumpliendo su rol de desarrollo legal, las normas administrativas solo quedan habilitadas para reglamentar las competencias ya dadas por el legislador. Proceder de modo contrario sería favorecer la extensión de competencias por parte del propio ente administrador*”⁸.

45. De esta manera, identificar la competencia de las entidades públicas se configura como una materia de esencial trascendencia en este tipo de procedimientos, pues, ello permitirá determinar cuáles son aquellos actos que están destinados a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta, esto es, tener la capacidad de advertir cuando estamos ante la manifestación de una función pública por parte de una Autoridad Administrativa.

b) Sobre las funciones de Digesa

46. Conforme el artículo IX del Título Preliminar de la Ley General de Salud, la norma de salud es de orden público y regula materia sanitaria, así como la protección del medio ambiente para la salud y asistencia médica para la

⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 70°.** - Fuente de competencia administrativa.
70.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
70.2 Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 84°.** - Deberes de las autoridades en los procedimientos.
Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:
1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.
(...)

⁸ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Edición N° 12. Editorial: Gaceta Jurídica. Ciudad: Lima. Pp. 499-500.

recuperación y rehabilitación de salud de las personas⁹. Asimismo, el artículo 92° de esta norma dispone que será la Autoridad de Salud a nivel nacional, o a quien ésta delegue, la encargada del control y vigilancia sanitaria de los alimentos, por productos sanitarios y dispositivos médicos¹⁰.

47. Si bien el Ministerio de Salud es el organismo del Poder Ejecutivo que tiene competencia en salud ambiental e inocuidad alimentaria¹¹, dicha función especial recae en Digesa, ello en conformidad con el artículo 78° del Decreto Supremo 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, el cual establece que dicha entidad se constituye como la Autoridad Nacional responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia y supervigilancia en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria¹².
48. Hay que mencionar además que, el artículo 7° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas establece que la calidad

⁹ **LEY 26842. LEY GENERAL DE SALUD. TÍTULO PRELIMINAR.**

(...)

IX. La norma de salud es de orden público y regula materia sanitaria, así como la protección del ambiente para la salud y la asistencia médica para la recuperación y rehabilitación de la salud de las personas. Nadie puede pactar en contra de ella.

¹⁰ **LEY 26842. LEY GENERAL DE SALUD. CAPÍTULO V: DE LOS ALIMENTOS Y BEBIDAS.**

(...)

Artículo 92°. - La Autoridad de Salud de nivel nacional, o a quien esta delegue, es la encargada del control y vigilancia sanitaria de los alimentos, por productos sanitarios y dispositivos médicos, según se determine en el Reglamento correspondiente.

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1161. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD.**

Artículo 3°. - **Ámbito de Competencia.**

El Ministerio de Salud es competente en:

(...)

4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria

¹² **DECRETO SUPREMO 008-2017-SA. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD. Artículo 78°.** - **Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria- DIGESA.**

La Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA es el órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública, constituye la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental la cual comprende: i) calidad de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional (playas y piscinas; características sanitarias de los Sistemas de abastecimiento y fuentes de agua para consumo humano, agua de uso poblacional y recreacional; aire (ruido); ii) juguetes y útiles de escritorio; iii) manejo de residuos sólidos de establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y de los generados en campañas sanitarias; iv) cementerios; crematorios; traslado de cadáveres y restos humanos; exhumación, inhumación y cremación; así como en materia de Inocuidad Alimentaria la cual comprende: i) los alimentos y bebidas destinados al consumo humanos y ii) aditivos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera, con excepción de los alimentos pesqueros y acuícolas; así como las demás materias de competencia establecidas en la normatividad vigente en concordancia con las normas nacionales e internacionales.

Tiene competencia para otorgar, reconocer derechos, certificaciones, emitir opiniones técnicas, autorizaciones, permisos y registros en el marco de sus competencias, ejerce las funciones de autoridad nacional de salud ambiental e inocuidad alimentaria. Constituye la última instancia administrativa en materia de su competencia.

sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas sujetos a registro sanitario está a cargo del Ministerio de Salud¹³, lo cual, conforme se verificó en el párrafo anterior, recae específicamente en Digesa.

49. Sobre lo observado hasta estas líneas, este Colegiado puede advertir que, en materia de alimentos y bebidas, la competencia de Digesa gira en torno a la protección y regulación de tres (3) ejes principales: (a) la calidad sanitaria; (b) la inocuidad; y, (c) la vigilancia sanitaria. Dichos conceptos fueron dotados de contenido en el Anexo del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, tal como se puede apreciar a continuación:

- **Calidad sanitaria:** conjunto de requisitos microbiológicos, físico-químicos y organolépticos que debe reunir un alimento para ser considerado inocuo para el consumo humano.
- **Inocuidad:** exento de riesgo para la salud humana.
- **Vigilancia sanitaria:** conjunto de actividades de observación y evaluación que realiza la autoridad competente sobre las condiciones sanitarias de la producción, transporte, fabricación, almacenamiento, distribución, elaboración y expendio de alimentos en protección de la salud.

50. De una revisión de estos conceptos, resulta claro que la política pública de Digesa en materia sanitaria, específicamente en alimentos y bebidas, está enfocada en velar porque los productos que sean puestos a disposición de las personas no causen un daño a la salud, esto es, verificar su inocuidad en cada uno de los procesos que sean necesarios para su comercialización. Ello puede demostrarse efectuando una evaluación de cada una de sus funciones, siendo evidente que las mismas se encuentran orientadas a conducir y proponer normas, políticas y acciones relacionadas con la inocuidad alimentaria¹⁴.

¹³ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. Artículo 7°. - Vigilancia de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas industrializados.**

La vigilancia de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas sujetos a Registro Sanitario está a cargo del Ministerio de Salud.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO 008-2017-SA. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD. Artículo 79°. - Funciones de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – DIGESA.**

Son funciones de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA las siguientes:

a) Proponer políticas vinculadas a salud ambiental e inocuidad alimentaria orientadas a la protección de la salud pública, y realizar su seguimiento y monitoreo.
b) Proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y procedimientos en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria; y para otorgar autorizaciones, permisos, registros, certificaciones, notificaciones sanitarias obligatorias y opiniones técnicas en el marco de sus competencias, así como realizar el seguimiento y monitoreo de su implementación.

51. Bajo una similar perspectiva, no debe perderse de vista que, según los artículos 89° y 90° de la Ley General de Salud, un alimento es legalmente apto para el consumo humano cuando cumple con las características establecidas por las normas sanitarias y de calidad, quedando estrictamente prohibido la fabricación, elaboración, importación, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos contaminados, adulterados o falsificados que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano¹⁵.

-
- c) Dirigir las acciones de vigilancia, supervigilancia y fiscalización en materia de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, conforme a la normatividad vigente.
 - d) Conducir el proceso de otorgamiento de derechos, registros, certificaciones, autorizaciones sanitarias, permisos, notificaciones sanitarias obligatorias y otros en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria, así como en materia de salud ocupacional.
 - e) Declarar el estado de emergencia sanitaria, en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria, de acuerdo a sus competencias.
 - f) Dirigir la implementación de la gestión del riesgo sanitario en materia de su competencia.
 - g) Disponer medidas y monitorear la atención de las alertas sanitarias nacionales y las procedentes en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria.
 - h) Proponer y gestionar la suscripción de acuerdos, convenios u otros instrumentos con organismos nacionales e internacionales; así como la cooperación nacional e internacional, en materia de su competencia, en coordinación con los órganos competentes.
 - i) Promover y gestionar la equivalencia y armonización de la normativa en materia de sus competencias en el nivel nacional e internacional.
 - j) Conducir las actividades del Laboratorio de Control Ambiental.
 - k) Proponer normas del sistema nacional de rastreabilidad y supervisar su funcionamiento en el ámbito de su competencia.
 - l) Resolver en última instancia el recurso administrativo de apelación contra procedimientos administrativos a solicitud de parte, regulados en su Texto Único de Procedimientos Administrativos interpuesto y contra actos administrativos que concluyen el procedimiento administrativo sancionador. Con su resolución queda agotada la vía administrativa.
 - m) Representar al Ministerio de Salud en el Comité Nacional del Codex Alimentarius y la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria según lo establecido en las normas vigentes.
 - n) Implementar las acciones correctivas dispuestas por los órganos del Sistema Nacional de Control, en materia de su competencia.
 - o) Conducir la asistencia técnica y capacitación a los diferentes niveles de gobierno, en materia de sus competencias.
 - p) Opinar en materia de sus competencias.
 - q) Desarrollar acciones para la implementación del sistema integrado de gestión de la calidad.
 - r) Las demás funciones que le corresponda de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y aquellas que le asigne el/la Viceministro/a de Salud Pública.
 - s) Supervisar y conducir las acciones de control vectorial en coordinación con los órganos competentes del Ministerio de Salud y los Gobiernos Regionales, así como ejecutar, de manera excepcional, dichas acciones.

15

LEY 26842. LEY GENERAL DE SALUD. CAPÍTULO V: DE LOS ALIMENTOS Y BEBIDAS.

(...)

Artículo 89°. - Un alimento es legalmente apto para el consumo humano cuando cumple con las características establecidas por las normas sanitarias y de calidad aprobadas por la Autoridad de Salud de nivel nacional.

Artículo 90°. - Queda estrictamente prohibido fabricar, fraccionar, elaborar, importar, distribuir, almacenar, traspasar a título gratuito o comercializar alimentos alterados, contaminados, adulterados, falsificados, que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano por el organismo correspondiente, que provengan de establecimientos no habilitados para la fabricación de alimentos o que no cuenten con autorización sanitaria de importación.

(...)

52. Una vez desarrollado este punto, corresponde señalar que, conforme a los artículos 101° y 102° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, todo alimento o bebida industrializado que se comercializa en el país debe contar con un registro sanitario, siendo su inscripción, reinscripción, modificación, suspensión y cancelación una potestad exclusiva de Digesa. Cabe precisar que, se entiende por alimento industrializado todo producto final destinado al consumo humano, obtenido por transformación física, química o biológica de insumos de origen vegetal, animal o mineral y que contiene aditivos alimentarios¹⁶.
53. Visto ello, y tomando en cuenta la propia finalidad de las funciones encargadas a Digesa, esta Sala considera lógico que el proceso de inscripción de registro sanitario de alimentos y bebidas envuelva esencialmente un análisis orientado a velar por la inocuidad y calidad sanitaria, es decir, verificar que este tipo de productos no afecten la salud de las personas.
54. Lo antedicho es posible comprobar con la verificación de dos (2) aspectos: (i) conforme el artículo 104° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, el titular del registro sanitario únicamente será responsable por la calidad sanitaria e inocuidad del alimento o bebida que libera para su comercialización¹⁷; y, (ii) conforme al artículo 105° de la referida norma¹⁸, dentro de los requisitos para efectuar la inscripción de un registro

¹⁶ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS.**

Artículo 101°. - Autoridad encargada del Registro Sanitario.

La Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud es el órgano encargado a nivel nacional de inscribir, reinscribir, modificar, suspender y cancelar el Registro Sanitario de los alimentos y bebidas y de realizar la vigilancia sanitaria de los productos sujetos a registro.

Artículo 102°. - Obligtoriedad del Registro Sanitario.

Sólo están sujetos a Registro Sanitario los alimentos y bebidas industrializados que se comercializan en el país.

Para efectos del Registro Sanitario, se considera alimento o bebida industrializado al producto final destinado al consumo humano, obtenido por transformación física, química o biológica de insumos de origen vegetal, animal o mineral y que contiene aditivos alimentarios.

¹⁷ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. Artículo 104°. - Facultades y obligaciones derivadas del Registro Sanitario.**

La obtención del Registro Sanitario de un producto faculta su fabricación o importación y comercialización por el titular del Registro, en las condiciones que establece el presente reglamento. El titular del Registro Sanitario es responsable por la calidad sanitaria e inocuidad del alimento o bebida que libera para su comercialización.

El Registro Sanitario se otorga por producto o grupo de productos y fabricante. Se considera grupo de productos aquellos elaborados por un mismo fabricante, que tienen la misma composición cualitativa de ingredientes básicos que identifica al grupo y que comparten los mismos aditivos alimentarios.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. Artículo 105°. - Declaración Jurada para el Registro Sanitario.**

Para la inscripción o reinscripción en el Registro Sanitario se debe presentar una solicitud con carácter de Declaración Jurada suscrita por el interesado, en la que debe consignarse la siguiente información:

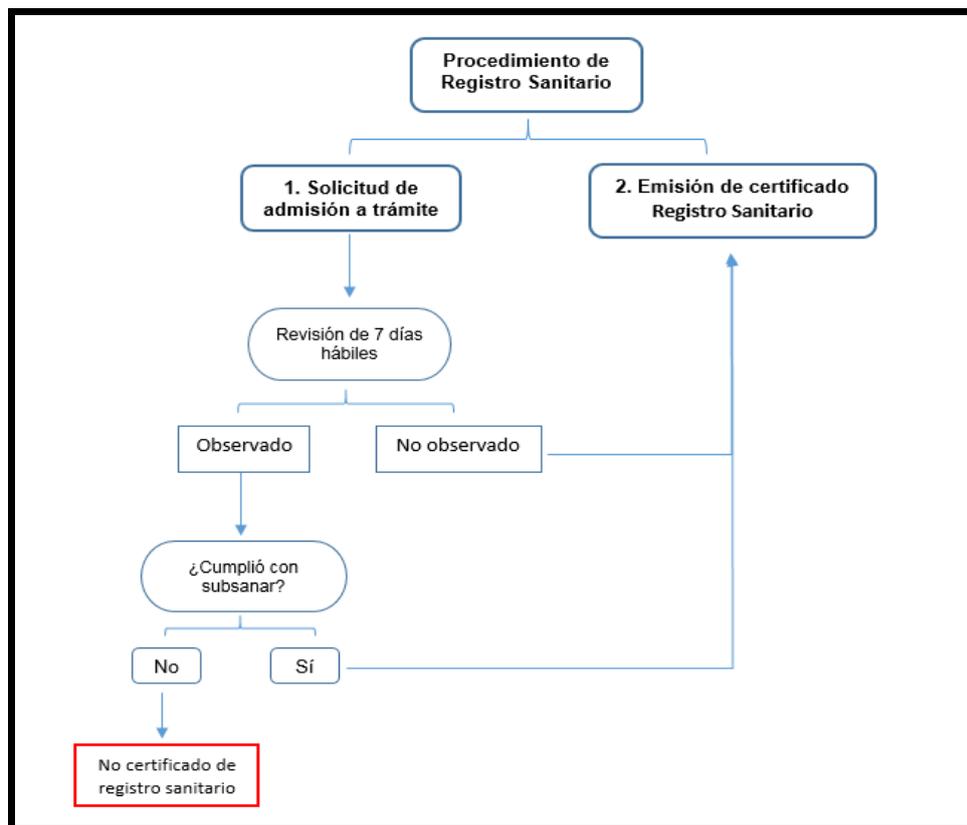
sanitario, no puede verificarse la existencia de alguna condición ajena o distinta a dicha finalidad (inocuidad alimentaria).

55. Acorde con una lectura del artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, esta Sala aprecia que el procedimiento del registro sanitario comprende dos (2) etapas: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que acredita el número de registro.
56. La primera etapa tiene una duración de hasta siete (7) días hábiles, plazo en el cual Digesa deberá efectuar, de ser el caso, las observaciones de la solicitud del administrado, pudiendo suscitarse dos (2) supuestos:
- (i) La no existencia de observaciones, situación en la cual se procede a emitir el respectivo certificado de registro sanitario; o,
 - (ii) la existencia de observaciones, situación en la cual se brinda al administrado un plazo de para efectuar la pertinente subsanación, correspondiendo sólo la emisión del certificado respectivo si el solicitante cumple con remediar los cuestionamientos realizados. En caso contrario, de acuerdo al Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, la solicitud presentada dejará de surtir efectos.
57. Por otro lado, la segunda etapa consiste en la emisión del certificado de registro sanitario, documento que contiene la codificación del referido título habilitante, siendo esta información obligatoria de consignar en el etiquetado del producto alimentario que se comercializará en el mercado.

-
- a) Nombre o razón social, domicilio y número de Registro Unificado de la persona natural o jurídica que solicita el registro.
 - b) Nombre y marca del producto o grupo de productos para el que se solicita el Registro Sanitario.
 - c) Nombre o razón social, dirección y país del fabricante.
 - d) Resultados de los análisis físico-químicos y microbiológicos del producto terminado, procesado por el laboratorio de control de calidad de la fábrica o por un laboratorio acreditado por INDECOPI u otro organismo acreditador de país extranjero que cuente con reconocimiento internacional, es decir, sea firmante del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation) o del IAAC (Inter American Accreditation Cooperation).
 - e) Relación de ingredientes y composición cuantitativa de los aditivos, identificando a estos últimos por su nombre genérico y su referencia numérica internacional.
 - f) Condiciones de conservación y almacenamiento.
 - g) Datos sobre el envase utilizado, considerando tipo y material.
 - h) Período de vida útil del producto en condiciones normales de conservación y almacenamiento.
 - i) Sistema de identificación del lote de producción.
 - j) Si se trata de un alimento o bebida para regímenes especiales, deberá señalarse sus propiedades nutricionales. Adjuntos a la solicitud deben presentarse el Certificado de Libre Comercialización y el Certificado de Uso si el producto es importado, así como el comprobante de pago por concepto de Registro.

58. Con el propósito de poder exponer de manera más clara este procedimiento se presenta el siguiente gráfico:

CUADRO RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO SANITARIO



59. Finalmente, es oportuno precisar que, si bien la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, permite a Digesa que la fabricación de alimentos y bebidas se rija por la aplicación del Codex Alimentarius, y, en lo no previsto por éste, por la *Food and Drug Administration*; dicha facultad debía comprenderse a la luz de la función inherente de su actividad¹⁹, la cual como se observó en el presente acápite está referida a velar por la inocuidad de los productos, razón por la cual no podía entenderse que esta disposición

¹⁹ MORÓN, Op. Cit., p. 500.

amplíe el campo de acción de la referida entidad respecto de actividades ajenas a dicho propósito²⁰.

c) Sobre las funciones del Indecopi

60. En materia de alimentos y bebidas, la función del Indecopi abarca básicamente tres (3) aspectos: (i) idoneidad; (ii) seguridad; e, (iii) información. Al respecto, este Colegiado procederá a desarrollar este último aspecto, pues, ello permitirá comprender el ámbito de actuación de esta institución respecto al deber que tienen los proveedores de trasladar a los consumidores información relevante con la finalidad de poder equilibrar la asimetría existente en el marco de intercambio de bienes y servicios.
61. El derecho de los consumidores al acceso a la información, reconocido en los artículos 1º.1 literal b) ²¹ y 2º del Código²², involucra el deber de los proveedores de proporcionar toda la información relevante sobre las características de los productos y servicios que oferten, a efectos de que los consumidores puedan realizar una adecuada elección o decisión de consumo, así como para efectuar un uso o consumo correcto de los bienes y servicios que hayan adquirido. Dicha información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible.
62. La información genera certidumbre y facilita el comportamiento del consumidor permitiéndole conocer sus derechos y obligaciones, y, prever posibles contingencias y planear determinadas conductas²³.

²⁰ Existen normas del Codex Alimentarius que rigen particularmente la calidad e higiene de los alimentos, como el Codex Stan 012-1981, Norma para la Miel, la cual establece índices mínimos de composición y conservación de este producto, siendo este un ejemplo del ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas respecto a las funciones de Digesa.

²¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 1º.- Derecho de los consumidores.**

1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:
(...)
b. Derecho a acceder a información oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible, relevante para tomar una decisión o realizar una elección de consumo que se ajuste a sus intereses, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios. (...).

²² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 2º.- Información relevante.**

2.1. El proveedor tiene la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.
2.2. La información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano. (...)

²³ **WEINGARTEN, Celia.** Derecho del Consumidor, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2007, p. 130.

63. Cabe agregar que la información es un proceso de naturaleza dinámica y que, por tanto, no es exigible únicamente al momento de la configuración de la relación de consumo. Así, en atención al deber de información que recae sobre los proveedores, el consumidor requerirá conocer toda aquella información relevante y suficiente referida a los bienes y servicios contratados a efectos de corroborar los términos en los que el proveedor le entregó un bien o brindó un servicio a fin de que pueda formular los reclamos que considere pertinentes o hacer valer sus derechos ante las instancias pertinentes, en caso se produjera algún tipo de controversia.
64. Específicamente, en materia de alimentos y bebidas, conforme lo establece el artículo 8° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, el Indecopi tiene la función de vigilar el rotulado y publicidad. Del mismo modo, una disposición similar puede encontrarse en el artículo 4° del Decreto Legislativo 1304, Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados (en adelante, Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados), el cual dispone que el Indecopi será el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones técnicas del etiquetado de productos²⁴.
65. Tomando en cuenta que la competencia de este Colegiado no abarca el control y fiscalización de elementos publicitarios²⁵ (competencia que es asignada a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal), el desarrollo de este punto se centrará exclusivamente en el deber que tienen los proveedores de consignar información en el rotulado o etiquetado²⁶ de los alimentos y bebidas.

²⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 1304. LEY DE ETIQUETADO Y VERIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES MANUFACTURADOS. Artículo 4°.** - Verificación del cumplimiento del etiquetado.

Corresponde al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI supervisar, fiscalizar y sancionar, en todo el territorio de la República, el cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, así como las disposiciones que en materia de etiquetado son reguladas de manera específica en todo reglamento técnico.

²⁵ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Protección del consumidor frente a la publicidad. Artículo 12°.** - Marco legal.

La publicidad comercial de productos y servicios se rige por las normas contenidas en el Decreto Legislativo núm. 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal, o por aquellas normas que las sustituyan o modifiquen, y por las normas específicas del presente subcapítulo y las de publicidad de determinados productos y servicios contenidas en el presente Código.

²⁶ En el presente pronunciamiento, se hará alusión indistinta de los términos etiquetado y rotulado, pues, la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1304, Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados, establece lo siguiente:

66. Según el artículo 2° de la Ley del Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados, el etiquetado es aquel marbete, marca u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado en relieve o en bajo relieve o adherido al producto, su envase o empaque²⁷.
67. Conviene subrayar que, la propia normativa sectorial en materia sanitaria encomienda una función exclusiva al Indecopi respecto a su deber de velar por la adecuada información que deba estar contemplada en el etiquetado de los productos alimenticios, siendo ello, además congruente con lo contemplado en los artículos 10° y 32° del Código.
68. Por un lado, el artículo 10° del Código establece que los productos envasados deben tener de manera visible la información establecida en la norma sectorial de rotulado; y, de otro lado, el artículo 32° de este dispositivo normativo, señala que los alimentos deben llevar en su etiquetado, de manera destacada, la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor²⁸.

“TERCERA. - Referencia al rotulado

Toda referencia al término rotulado contenido en otras disposiciones normativas vigentes debe ser entendida como etiquetado”.

²⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1304. LEY DE ETIQUETADO Y VERIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES MANUFACTURADOS. Artículo 2°. - Definiciones:**

Para efectos del presente Decreto Legislativo, se entiende por:

(...)

2.2 Etiquetado: Marbete, marca u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado en relieve o en bajo relieve o adherido al producto, su envase o empaque. El etiquetado contiene la información exigida en el artículo 3.

²⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.**

Artículo 10°. - Información acerca de los productos envasados.

10.1 Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 2, los productos envasados ofrecidos al consumidor deben tener de manera visible y legible la información establecida en la norma sectorial de rotulado correspondiente. En el caso de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes.

10.2 Es competencia del Indecopi fiscalizar el cumplimiento de los artículos 8 y 10, así como sancionar las infracciones, únicamente si el producto se encuentra a disposición del consumidor o expedito para su distribución en los puntos finales de venta, sin perjuicio de las competencias sectoriales que correspondan. Su competencia no se restringe a las listas de productos que pudieran contemplar normas sectoriales de rotulado, resultando aplicables las exigencias establecidas en la presente norma a todos los productos destinados a los consumidores.

Artículo 32°. - Etiquetado y denominación de los alimentos.

El etiquetado de los alimentos se rige de conformidad con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor.

Las alegaciones saludables deben sustentarse de acuerdo con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

69. Considerando lo expuesto, este Colegiado puede advertir que el marco normativo del Indecopi resulta aplicable para vigilar la información trasladada por los proveedores en el etiquetado de sus productos, lo cual, a su vez, contempla la función de poder verificar el cumplimiento efectivo de cada uno de los requisitos que lo componen, encontrándose entre ellos, el nombre o denominación del producto, el cual debe reflejar la naturaleza de su composición.
70. En ese sentido, resulta clara la facultad que tiene el Indecopi para realizar la fiscalización ex-post de la información contenida en el etiquetado de los productos alimenticios, específicamente, la evaluación del nombre o denominación dispuesta por el proveedor, debiendo verificar que la misma corresponda a la naturaleza de su composición.

d) Conclusiones

71. El marco de regulación de los productos alimenticios abarca dos (2) distintos momentos: (i) el control ex ante, el cual comprende, entre otros, la regulación existente en la fabricación, importación, almacenamiento, transporte de aquellos productos alimenticios que serán comercializados en el mercado; y, (ii) el control ex post, el cual comprende, entre otros, la vigilancia y supervisión de la información que debe estar contenido en el etiquetado de los productos.
72. Respecto del control ex ante, conforme se pudo advertir del desarrollo de las funciones de Digesa, dicha institución cumple un rol preponderante en su tarea de velar por que todos los productos alimenticios que serán comercializados no afecten la salud de los ciudadanos. Para ello, dicha institución deberá efectuar acciones de calidad y vigilancia sanitaria, siendo parte de esta política, otorgar la inscripción de los registros sanitarios de aquellos productos que cumplan con aquel rasgo de inocuidad necesario para su potencial consumo.
73. El registro sanitario se configura como aquel título habilitante que faculta al titular la fabricación o importación y comercialización de un determinado producto, siendo Digesa el encargado de su inscripción, reinscripción, modificación, suspensión y cancelación. De esta manera, tomando en cuenta la política pública en materia sanitaria para el control ex ante, este Colegiado advierte que, para el otorgamiento del registro sanitario, Digesa, además de efectuar una verificación de requisitos formales, busca esencialmente permitir la comercialización de productos alimenticios inocuos en el mercado.

74. Por otro lado, el control ex post viene a ser constituido por la función de velar que, entre otros, en el marco de prestación de bienes y servicios (mercado), los consumidores tengan a su alcance la información adecuada para realizar una óptima decisión de consumo. En el caso particular de alimentos y bebidas, dicha tarea ha sido encomendada al Indecopi, quien tiene que ejercer un control consistente en vigilar el cumplimiento de cada uno de los componentes del etiquetado, lo cual contiene entre sus disposiciones, que el nombre o denominación de este tipo de productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.
75. Ahora bien, se subraya esta última disposición, toda vez que su cumplimiento presupone elaborar un análisis técnico de la normativa técnica aplicable, pues, la labor de evaluar la correcta denominación de un producto implica estudiar una regulación estrictamente instituida en el sistema de normalización de productos, siendo extenso su desarrollo, puesto que existen una serie de estipulados aplicables para cada tipo de producto particular.
76. Tal como lo desarrolla la Exposición de Motivos de la Ley del Etiquetado, existe una política pública de fortalecimiento del control ex post encomendada al Indecopi, tomando en cuenta para ello su experiencia en fiscalización en materia de etiquetado. Ello se puede apreciar de la lectura de las siguientes líneas²⁹:

“La propuesta normativa mantiene las competencias del INDECOPI para realizar las acciones de supervisión, fiscalización y sanción, tal como estaba previsto en la Ley 28405, Ley de rotulado de productos industriales manufacturados, esto considerando que el INDECOPI es la entidad competente para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones referidas al (sic) otorgamiento de información a los consumidores sobre productos envasados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29571 por la que se aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Asimismo, se ha tomado en consideración que dicha entidad cuenta con experiencia en fiscalización en materia de etiquetado, además del soporte técnico para realizar acciones de supervisión y tramitar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan cuando se verifiquen incumplimientos a las disposiciones sobre el etiquetado.

Cabe señalar que actualmente el INDECOPI lleva a cabo actividades de supervisión y fiscalización dentro de los diversos ámbitos de actuación en los que tiene competencia, dentro de las cuales se encuentra la verificación del

²⁹ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados.

cumplimiento de disposiciones en materia de etiquetado, teniendo un conocimiento especializado sobre la planificación y ejecución de acciones de fiscalización destinadas a la protección del derecho de los consumidores de recibir información acerca de los productos que adquiere en el mercado”.

77. Dicho esto, queda claro que la función consistente en supervisar la correcta denominación o nombre del producto no se configura como una competencia legalmente atribuida a Digesa, pues dicha institución vela primordialmente por la inocuidad de los productos alimenticios que serán comercializados en el mercado, ello en concordancia con la actual política pública existente en materia sanitaria de alimentos y bebidas.
78. Ello resulta más evidente aún si se toma en cuenta que Digesa no posee facultades específicas para poder sancionar potenciales infracciones como la que es materia de evaluación en el presente procedimiento (verificar si la denominación de un producto es adecuada), pues, conforme a los artículos 121° y 122° del Código, dicha conducta no está debidamente contemplada, pese a que todo procedimiento sancionador se rige bajo el principio de tipicidad³⁰.
79. Con la finalidad de graficar esta afirmación se procederá a presentar el siguiente cuadro con los hechos infractores en materia de alimentos y registro sanitario de Digesa:

³⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 246°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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.

CUADRO DE HECHOS INFRACTORES DE DIGESA

Infracciones a las normas sanitarias en alimentos y bebidas	Infracciones a las normas de registro sanitario
<ul style="list-style-type: none">• No cumplir con las disposiciones relativas a ubicación, construcción, distribución y acondicionamiento de establecimientos.• No abastecerse de agua potable y no contar con sistemas apropiados de disposición de aguas servidas y de residuos sólidos.• Fabricar productos en locales inadecuados debido a las deficiencias en los aspectos operativos.• No observar las reglas de higiene en la manipulación de alimentos y bebidas y aseo del personal.• Incumplir las disposiciones relativas al saneamiento de los locales.• No efectuar el control de la calidad sanitaria e inocuidad de los productos.• Utilizar materia prima de mala calidad sanitaria, aditivos alimentarios prohibidos o en concentraciones superiores a los límites máximos permitidos y material de envase prohibido.• Impedir la realización de las inspecciones.• Fabricar, almacenar, fraccionar o distribuir productos contaminados o adulterados.• Fraccionar productos incumpliendo las disposiciones sanitarias.• Almacenar materia prima y productos terminados en forma y condiciones antihigiénicas.• Almacenar y distribuir productos sujetos a Registro Sanitario expirados o vencidos.• No cumplir con las disposiciones relativas a la elaboración de alimentos y bebidas para consumos de pasajeros en los medios de transporte.• Incumplir con las demás disposiciones de observancia obligatoria que establece el presente reglamento y las normas sanitarias que emanen de éste.	<ul style="list-style-type: none">• Fabricar, almacenar o comercializar productos sin Registro Sanitario.• Consignar en el rotulado de los envases un número de Registro Sanitario que no corresponde al producto registrado.• Modificar o cambiar los datos y condiciones declaradas para la obtención del Registro Sanitario, sin haberlo comunicado en la forma y condiciones que establece el presente reglamento.• Incorporar al alimento o bebida aditivos alimentarios prohibidos o que estando permitidos exceden los límites máximos establecidos.• Utilizar envases fabricados con materiales de uso prohibido.

80. En tal sentido el Indecopi es competente para evaluar las cuestiones controvertidas del presente procedimiento, puesto que, forma parte de su función en materia alimentaria, velar por que la información consignada en el etiquetado de este tipo de productos cumpla, entre otros, con el rasgo de veracidad respecto a la denominación de este tipo de bienes.
81. Ahora bien, partiendo de esta premisa, esta Sala considera necesario precisar que dicha conclusión relacionada a la delimitación de funciones no exime la obligación que tiene Digesa de velar por el cumplimiento de cada uno de los requisitos formales que tienen los procedimientos a su cargo. Esta verificación no se podrá interpretar como la atribución de una función ajena a su competencia, sino que deberá valorarse como la ejecución de una labor de control de cumplimiento de exigencias obligatorias para la emisión de un acto administrativo (otorgamiento del registro sanitario).
82. En el caso particular del procedimiento para obtener el registro sanitario de un producto, puede advertirse que, entre sus requisitos, está la obligación del solicitante de consignar el nombre o la denominación del producto. Tal como lo reconoce el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de Digesa, en concordancia con las normas Codex y el Código, dicha denominación debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, razón por la cual, Digesa al momento de otorgar dicho título habilitante deberá verificar si este requisito cumple con dicha cualidad.
83. Sin perjuicio de abordar, en líneas posteriores, y con mayor abundamiento, la naturaleza del otorgamiento de registro sanitario –siendo que es parte del cuestionamiento de Gloria–, este Colegiado identifica dos distintas (2) etapas en este procedimiento: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que acredita el número de registro, ello en conformidad con el artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
84. Tal como lo establece dicho artículo, la etapa de solicitud de inscripción será admitida a trámite siempre que el expediente cumpla con los requisitos que se establecen por ley; sin embargo, Digesa podrá denegar la expedición del documento que acredita el número de registro, en caso se advierta, entre otros puntos, alguna observación a los documentos e información técnica presentada. Ello hace ver que, esta segunda etapa consistente en la emisión del número de registro, no sólo implica el cumplimiento de un requisito formal bajo una presunción de veracidad del solicitante, sino que, además contempla un análisis específico y técnico de su observancia.

85. En ese sentido, para el caso particular del requisito de nombre o denominación que refleje la verdadera naturaleza del producto, este Colegiado considera que Digesa, en una etapa de control ex ante, puede realizar dicha verificación como parte del cumplimiento de un requisito necesario para el otorgamiento de un registro sanitario; ello, sin perjuicio de que, en una etapa de control ex post, el Indecopi, bajo ejecución de su competencia, pueda fiscalizar, y, de ser el caso, sancionar la potencial infracción de este supuesto como una vulneración al deber de información por parte de los proveedores.
86. Para mayor claridad, debe resaltarse que la labor de verificación de Digesa respecto a la denominación de un producto, la efectúa en el marco del cumplimiento de un requisito formal necesario para la emisión de un acto administrativo como es el otorgamiento de un registro sanitario. Por tanto, dicha entidad no tiene una facultad sancionadora ante la eventual existencia de una infracción referida a la incorrecta caracterización de un producto, tal como se aprecia en los párrafos 78 y 79 de la presente resolución.
87. Distinto es el caso del Indecopi, entidad encargada de realizar un control ex post, puesto que su fiscalización se efectuará centrandó su atención en la información consignada en el etiquetado de los productos puestos a disposición de los consumidores en el mercado, mas no supervisando si la obtención del registro sanitario ante Digesa fue adecuado o conforme al cumplimiento de sus requisitos, razón por la cual queda claramente delimitado el campo de acción de ambas entidades respecto a materias que, aparentemente, puedan tener una naturaleza similar.
88. Finalmente, esta Sala considera pertinente desestimar el alegato referido a que el Indecopi habría reconocido mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014³¹ la competencia de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y -en base a ello- la denominación que les correspondería. Ello, en tanto lo que la autoridad administrativa reconoció en tales resoluciones fue la facultad ex ante con la que cuenta Digesa para analizar la denominación en el marco del otorgamiento del registro sanitario, la misma que no ha sido negada en el presente procedimiento.

³¹ Corresponde señalar sobre el particular que, la Resolución 0560-2014/SDC-INDECOPI, confirmó en parte la Resolución 0284-2013/CEB-INDECOPI, por lo que ambos pronunciamientos pertenecen a un mismo procedimiento.

89. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por la denunciada en este extremo, toda vez que el Indecopi es la entidad competente para emitir un pronunciamiento por los hechos imputados contra Gloria en el presente procedimiento.

(iii) Sobre el principio de confianza legítima

90. El ciudadano debe contar con mecanismos que le permitan protegerse frente a los poderes unilaterales de la Administración Pública, pues, ello facilitará la generación de una relación de confianza intrínseca que no deberá ser vulnerada. Así, la confianza legítima se configura como una garantía consistente en la defensa de los derechos del administrado respecto al Estado y a la adecuada retribución a sus esperanzas en una actuación acertada de dicha entidad³².

91. En definitiva, este concepto está estrechamente relacionado al principio de buena fe y seguridad jurídica, toda vez que se busca garantizar al ciudadano la observancia y validez de un marco jurídico vigente, validando así aquellas actuaciones efectuadas en el plano de este contexto. Bajo una similar perspectiva, se sostiene que: *“(...) la confianza legítima tiene una especial relevancia para el desenvolvimiento de un ordenamiento jurídico basado en el libre mercado, en el que los operadores económicos – y, en general todos los ciudadanos – necesitan un marco jurídico relativamente estable para poder proyectar, con alguna certeza, las diversas operaciones, compromisos e inversiones económicas”*³³.

92. Dada su progresiva notoriedad y relevancia, la confianza legítima ha venido a ser reconocida como un principio, ello en conformidad con el numeral 1.7 del artículo IV del TUO de la LPAG³⁴. En efecto, según esta disposición legal, el

³² **BERMÚDEZ SOTO**, Jorge “*El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria*”. Revista de Derecho. Año: 2005. Pp. 85.

³³ **SANZ RUBIALES**, Iñigo “*El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario*”. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Año: 2000. Pp. 94.

³⁴ **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.**

1.15. 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.

cumplimiento de dicho principio implica que las actuaciones de la Autoridad Administrativa deben ser congruentes con las legítimas expectativas generadas a los ciudadanos por la práctica y los antecedentes administrativos.

93. No obstante, ello no implica en modo alguno la aplicación irrestricta de este principio, puesto que, “(...) *para que el derecho económico sea realista en sus soluciones, deberá ser lo suficientemente flexible y dinámico como para adaptarse a los rápidos cambios del mercado y evitar la especulación, regulando con celeridad las diversas situaciones y adoptando disposiciones de aplicación inmediata o, incluso – con cierta frecuencia – correcciones a posteriori, en relación con un modelo previsto*”³⁵.
94. Tanto la doctrina³⁶ como la jurisprudencia comparada³⁷ coinciden en que uno de los requisitos para la configuración del principio de confianza legítima consiste en la existencia de una determinada acción o comportamiento de la Autoridad Administrativa que haya generado suficiente nivel de confianza o haya hecho albergar esperanzas fundadas en el administrado. Ahora bien, resulta oportuno precisar que estas actuaciones no pueden ser indirectas, poco claras o carentes de significado, sino que deben generar una situación de certeza, esto es, deben tener la posibilidad de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer una situación jurídica³⁸.

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.

³⁵ SANZ RUBIALES, Iñigo, óp. Cit, p. 94.

³⁶ **ARRIETA PONGO**, Alejandro. “*Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima*”. Revista: Ita lus Esto. Año: 2012. Piura, Perú. Pp. 47-48. En dicho artículo, el autor sostiene lo siguiente:

“(…) *Para la aplicación del principio de confianza la doctrina exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- a) *Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger.*
- b) *Que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables (realizando gastos o inversiones, por ejemplo).*
- c) *Que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, esto es, conforme con el ordenamiento jurídico.*
- d) *Que exista una actuación estatal posterior que rompa con la confianza previamente creada o incluso alentada”.*

³⁷ Ver Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del 15 de diciembre de 1994, en el siguiente enlace web:<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=103371&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=175160>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.

³⁸ **SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel “*Venire contra factum propprium non valet*”. Revista de Documentación Administrativa. Año: 2005. Pp. 228-229.

95. A mayor abundamiento, se sostiene que, para poder reconocer este tipo de actuaciones, las mismas deben ser susceptibles de producir efectos jurídicos en relación con el sujeto que exige el respeto de los actos propios, siendo, por tanto, necesario que estos actos o comportamientos sean capaces de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas³⁹.
96. En relación a este punto, Gloria ha señalado en su recurso impugnativo que se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG, la cual se le generó concretamente, a través de tres (3) documentos (fuentes): (a) Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015, y, (c) la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016.
97. Sobre el particular, esta Sala considera imprescindible evaluar el contexto y naturaleza de cada una de estas tres (3) fuentes, ello con la finalidad de determinar si, en efecto, las mismas pudieron generar una legítima confianza en Gloria al momento de elaborar la denominación o caracterización de su producto “Pura Vida Nutrimax”. Para dicho propósito, resulta gravitante tomar en cuenta lo desarrollado en el acápite anterior respecto a las funciones y competencias de Digesa, puesto que, conforme se expresó en párrafos precedentes, ello permitirá obtener un alcance de los potenciales efectos fácticos y jurídicos que puedan tener dichas actuaciones en el presente caso.
98. En virtud a lo expuesto, esta Sala analizara cada documento mencionado por Gloria, a efectos de determinar si en efecto, estos causaron la confianza legítima alegada.
- (a) Sobre el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014
99. El 20 de octubre de 2014, Digesa emitió el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA mediante el cual dispuso –a modo de conclusión– que para establecer el nombre del producto en el trámite del registro sanitario de las leches procesadas industrialmente, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua con leche, debían aplicarse las normas Codex específicas o en su defecto la Norma General del Codex para

³⁹ **SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel. Óp. Cit. P. 233-235. En dicho artículo, el autor sostuvo que, para que una conducta se considere vinculante debe reunir las siguientes condiciones: (a) la conducta debe ser susceptible de producir efectos jurídicos en relación con el sujeto que exige el respeto de los actos propios; (b) el acto o conducta debe ser concreto y revelador a las claras de la voluntad del sujeto que lo adopta; y, (c) el acto debe reunir también la nota de voluntariedad o espontaneidad y no tratarse de un acto impuesto o forzado.

el Uso de Términos Lecheros, y, en lo no previsto por ésta, lo establecido en la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Pre–envasados del Codex, ello en concordancia con el Código.

100. Tal como describen los antecedentes de dicho informe, el mismo buscaba atender una situación en la cual se habían reportado dificultades en la aplicación de los términos lecheros para establecer el nombre de los productos que se presentaban en los trámites de inscripción en el registro sanitario de alimentos, específicamente, con referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua y leche.
101. Conforme se advirtió en párrafos anteriores, las funciones de Digesa, incluido el otorgamiento del registro sanitario de alimentos y bebidas, tenían como finalidad central velar por la inocuidad de los productos alimenticios que serán comercializados en el mercado, esto es, vigilar a través de políticas de control y calidad sanitaria que este tipo de productos sean aptos para el consumo humano.
102. Por otro lado, en el marco del control ex post realizado por el Indecopi, en el caso particular de alimentos y bebidas, dicha entidad ejerce un control consistente en vigilar el cumplimiento normativo de cada uno de los componentes del etiquetado, el cual contiene entre sus disposiciones, que el nombre o denominación de este tipo de productos refleje la verdadera naturaleza de su composición, obligación contenida en el artículo 32° del Código.
103. Sin perjuicio de ello, conforme se ha destacado, dicha distinción funcional no descarta la posibilidad de que Digesa pueda emitir opiniones o informes técnicos relacionados a la denominación de los productos, pues, dentro de sus propios requisitos para el otorgamiento del registro sanitario se encontraba “*el nombre o denominación del producto*”, condición que, conforme se interpretaba de las normas Codex y el Código, debía reflejar la verdadera naturaleza de la composición de estos productos. No obstante, la prerrogativa de verificar ello en una etapa ex post recae exclusivamente en el Indecopi.
104. Dicho esto, si bien Digesa, en su calidad de entidad que cuenta con experiencia en materia sanitaria, podía elaborar opiniones técnicas relacionadas a los criterios de denominación de un producto, dicha opinión

únicamente estaba orientada a obtener el otorgamiento de un registro sanitario⁴⁰, siendo este un título habilitante que garantiza la vigilancia, inocuidad y calidad sanitaria de un producto. Por tanto, no correspondía considerar tal actuación como una manifestación de su competencia en el ámbito de la caracterización de un producto, sino respecto a las funciones legalmente otorgadas por la normativa sectorial, conforme se ha desarrollado en el párrafo 49 del presente pronunciamiento.

105. En ese sentido, a criterio de esta Sala, el contenido del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA –aun cuando brindó un ejemplo similar al producto “*Pura Vida Nutrimax*”– no resulta susceptible de producir efectos jurídicos sobre la correcta denominación de un producto que es puesto a disposición de los consumidores en el mercado, pues la opinión técnica que pueda emitir Digesa sobre esta materia guarda una referencia directa con la tramitación del registro sanitario de un producto (garantizar la calidad e inocuidad del mismo), mas no sustituye la función que tiene el Indecopi de velar por el cumplimiento del deber de información que tienen los proveedores, específicamente, el de vigilar que la denominación de los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.
106. De esta manera, no resulta amparable lo manifestado por Gloria en el sentido de que el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA le haya podido generar certeza o confianza respecto de la correcta denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”, toda vez que: (i) no podía desconocer que el ámbito de acción de la Digesa residía en velar principalmente por la inocuidad de su producto, pues el desarrollo de las funciones de esta entidad se encontraba expresamente contemplada en el ordenamiento jurídico sectorial aplicable, el cual tiene un carácter público y se presume su conocimiento⁴¹; y, (ii) Gloria era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano⁴², lo cual repercutía en el conocimiento que debía tener sobre la competencia de

⁴⁰ Ello incluso podía advertirse de la lectura detallada del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, dentro del cual, tanto en sus antecedentes, desarrollo y conclusiones se había hecho especial precisión de que los criterios desarrollados estaban relacionados al trámite de inscripción en el registro sanitario de alimentos, con especial referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua y leche.

⁴¹ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional 6859-2008-PA/TC en el siguiente enlace: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06859-2008-AA.pdf>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.

⁴² El 5 de febrero de 1941, la empresa General Milk Company Inc. constituyó la empresa Leche Gloria S.A. en la ciudad de Arequipa, siendo que ese mismo año emprendió la construcción de la planta industrial e inició el 4 de mayo de 1942 la fabricación de la leche evaporada Gloria. Información extraída de <http://www.grupogloria.com/gloriaHISTORIA.html>. Fecha de visualización: 1 de octubre de 2018.

Digesa, y, su función ex ante dentro del marco regulatorio de productos alimenticios.

b) Sobre el otorgamiento del registro sanitario del producto “Pura Vida Nutrimax”

107. En su recurso de apelación, Gloria alegó que el contar con la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax” que fue aprobada como parte del registro sanitario otorgado por Digesa, le generó confianza legítima. Al respecto señaló lo siguiente:

- (i) Para la Comisión, su representada habría “abusado” de que el procedimiento ante Digesa sea de aprobación automática, buscando “sorprender” a dicha autoridad administrativa con una denominación que no se habría ajustado a los criterios establecidos en el año 2014;
- (ii) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaban a sus criterios, en la medida que, si bien su procedimiento era de aprobación automática, se encontraba facultada a observar la información presentada en las solicitudes de registro sanitario y denegar su otorgamiento de conformidad con lo establecido en los artículos 105º, 107º y 111º del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. A modo de ejemplo: (a) en la Resolución 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013, Digesa denegó el registro sanitario del producto “Soy Vida” al señalar que la “leche de soya evaporada con quinua y kiwicha” no reflejaba la real naturaleza del producto; (b) mediante Resoluciones 2628-20146/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA del 22 de agosto y 19 de octubre de 2017, Digesa denegó otras denominaciones solicitadas por su empresa para los productos “Queso Regato” y “Sorbete de Manzana” al considerar que las mismas no reflejaban la real naturaleza de los productos; y,
- (ii) no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se aprecia de la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016.

108. En un anterior apartado – párrafo 55 de este pronunciamiento – este Colegiado señaló que en el procedimiento de otorgamiento de registro sanitario de Digesa podían distinguirse dos (2) etapas: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que

acredita el número de registro, ello en conformidad con el artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.

109. Tal como lo estipula el referido artículo, “(...) dentro del plazo de siete (7) días útiles a que se refiere el artículo 92° de la Ley General de Salud, la DIGESA podrá denegar la expedición del documento que acredita el número de registro por las causales previstas en los incisos a), b), c) y d) del artículo 111 del presente reglamento. En tal supuesto la solicitud de registro presentada dejará de surtir efectos legales (...)”. (subrayado nuestro)
110. Tanto la etapa (i) y (ii) del otorgamiento de registro sanitario resultan imprescindibles para la culminación de este procedimiento. Por un lado, esta Sala observa que la primera etapa surte efectos desde la presentación de la admisión de la solicitud; y, de otro lado, la segunda etapa únicamente se cristaliza si Digesa, dentro de un plazo de siete (7) días hábiles, no encuentra observación alguna respecto al contenido de los requisitos formales establecidos en el artículo 105° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
111. En efecto, dentro de esta gama de requisitos se encuentra, por ejemplo, el nombre o denominación del producto que refleje la verdadera naturaleza de su composición, siendo por ello razonable que, tal como lo alegó Gloria, hayan existido observaciones realizadas por Digesa en la evaluación de este requerimiento, pues, en caso contrario, dicha entidad tenía la facultad de denegar la expedición del documento que acredita el número de registro sanitario.
112. Sin embargo, conforme se expresó previamente, ello no implicaba que el otorgamiento del registro sanitario de un producto garantice *per se* el cumplimiento del deber de información de los proveedores en el mercado, pues, la fiscalización ex-ante que efectúa Digesa tiene como objetivo central velar por la inocuidad del producto, y, por ende, la evaluación que pueda realizar respecto de su denominación únicamente está enmarcada dentro del cumplimiento de un procedimiento regido bajo una política pública distinta a la ejercida en el régimen jurídico del derecho del consumidor, esto es, velar por el correcto cumplimiento del deber de información por parte de los proveedores.
113. Por ende, la obtención del registro sanitario emitida por Digesa no puede generar confianza legítima a Gloria respecto a la correcta denominación de

su producto “*Pura Vida Nutrimax*”, pues, conforme se desarrolló en el acápite referido a las funciones de dicha entidad, este tipo de procedimientos tienen como objetivo prevenir el daño a la salud de los ciudadanos, no resultando razonable que un pronunciamiento o acto administrativo en el marco de esta función pueda crear una expectativa a un administrado respecto de una materia distinta a la de su competencia.

114. En virtud de lo expuesto, aun cuando Gloria haya obtenido el registro sanitario por parte de Digesa de su producto “*Pura Vida Nutrimax*” con la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*”, dicho título habilitante únicamente certifica que el referido producto es inocuo para su potencial ingesta, siendo la denominación aprobada una opinión referencial respecto a la caracterización del producto, pues la misma será materia de una fiscalización ex-post por parte del Indecopi.
115. Admitir lo contrario, implicaría otorgar un rasgo de vinculatoriedad a aquellas opiniones, informes o pronunciamiento de aquellas entidades que no guardan una competencia exclusiva respecto a la labor ex post del Indecopi, específicamente, sobre el análisis de que la denominación del producto refleje la verdadera naturaleza de su composición.
116. En relación a las Resoluciones 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013⁴³, 2628-2016/DIA/DIGESA/SA del 19 de octubre de 2016⁴⁴ y 2873-2017/DCEA/DIGESA 22 de agosto de 2017⁴⁵, corresponde indicar que, si bien en dichos pronunciamientos Digesa observó la denominación de los productos solicitados a registro sanitario dado que no reflejaban su verdadera naturaleza de acuerdo a su composición; cabe señalar que dichas observaciones se realizaron en el marco del control ex ante que cuenta Digesa⁴⁶, a efectos de otorgar o no el registro sanitario, por lo cual las citadas resoluciones no se contradicen con lo expuesto en la presente resolución.

⁴³ Ver foja 2041 y 2042 del expediente.

⁴⁴ Ver foja 2044 y 2045 del expediente.

⁴⁵ Ver foja 2047 a 2049 del expediente.

⁴⁶ **DECRETO SUPREMO Nº 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. TITULO VIII. DEL REGISTRO SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS INDUSTRIALIZADOS. CAPITULO I. Del Registro.**
Artículo 107°. - Tramitación de la solicitud de Registro Sanitario.

117. De otra parte, si bien Gloria ha señalado que no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se apreciaba en la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016, esta Sala considera que, tal situación tampoco puede ser alegada como un factor que exima de responsabilidad a la denunciada en el presente caso. Ello, en tanto, la modificación o cambio de datos y condiciones declaradas para la obtención del registro sanitario únicamente constituye una infracción al artículo 122° del Reglamento sobre Vigilancia y Control sanitario de alimentos y bebidas si tal modificación se realizara sin haberlo comunicado a Digesa en la forma y condiciones que establece la referida norma.
118. Así, de la lectura de la Resolución Directoral N° 027-2016/DIGESA/SA se desprende que Sociedad Suizo Peruana de Embutidos S.A. fue sancionada por comercializar el producto con un rotulado que consignaba una frase que no había sido declarada para la obtención del registro sanitario; porque no comunicó previamente a Digesa dicha modificación, conforme lo señala el artículo 109° del Reglamento. Por lo cual, corresponde desestimar el referido alegato.
119. Finalmente, cabe precisar que el fundamento expuesto por este Colegiado para desestimar la presunta vulneración del principio de confianza legítima no se encuentra vinculado a acreditar algún presunto “*abuso*” de Gloria del procedimiento de registro sanitario respecto a la denominación de su producto “*Pura Vida Nutrimax*”, sino en evaluar si las actuaciones de Digesa pudieron generar suficiente confianza en dicho administrado respecto a la caracterización de dicho producto. En base a esta razón, no amerita que esta Sala emita pronunciamiento alguno respecto a dicho cuestionamiento.
120. En tal sentido, en base a los argumentos expuestos, correspondía desestimar el cuestionamiento expuesto por Gloria en el presente extremo, toda vez que no se apreció que haya existido una vulneración al principio de confianza legítima.

La solicitud de inscripción o reinscripción de productos en el Registro Sanitario será admitida a trámite, siempre que el expediente cumpla con los requisitos que se establecen en la ley y en el presente reglamento.

Dentro del plazo de siete (7) días útiles a que se refiere el Artículo 92 de la Ley General de Salud, la DIGESA podrá denegar la expedición del documento que acredita el número de registro por las causales previstas en los incisos a), b), c) y d) del Artículo 111 del presente reglamento. En tal supuesto, la solicitud de registro presentada dejará de surtir efectos legales. El pronunciamiento de la DIGESA deberá constar en resolución debidamente motivada, la misma que deberá ser notificada a las Aduanas de la República para los fines pertinentes.

La verificación de la calidad sanitaria del producto se efectúa con posterioridad a la inscripción o reinscripción en el Registro Sanitario, de conformidad con las normas correspondientes.

(c) Sobre la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU

121. Por otro lado, en lo que respecta al cuestionamiento de Gloria sobre que la Resolución N° 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU le habría generado confianza legítima respecto a la denominación de los productos materia de investigación, es pertinente indicar que, en primer lugar, el objeto de análisis en dicho pronunciamiento estuvo referido a determinar si la imagen de una vaca en el producto denominado “*Pura Vida Nutrimax*” daría a entender que se trataba de leche evaporada. No obstante, en el presente caso, tal hecho no constituye la conducta materia de análisis, sino si la denominación (no imagen) consignada en el referido producto corresponde a la verdadera naturaleza del mismo.
122. Sin embargo, si bien de la lectura de la Resolución N° 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU se desprende que el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos del Indecopi de Piura (en adelante, el ORPS Piura) consideró que la imagen de una vaca en la etiqueta del producto “*Pura Vida Nutrimax*” no inducía error a los consumidores, en tanto dicho producto a su criterio, era leche evaporada, según lo señalado por Digesa; esta Sala discrepa del referido análisis, en tanto si bien Digesa realiza una labor de verificación ex ante de la denominación del producto en el marco del otorgamiento del registro sanitario, conforme lo hemos señalado anteriormente, Indecopi cuenta con una facultad ex post de supervisión otorgada por el artículo 32° del Código.
123. En esa línea, es importante señalar que tal pronunciamiento no resulta vinculante para la Sala, siendo que este fue emitido por un órgano funcional distinto, siendo que este Colegiado cuenta con autonomía para emitir sus pronunciamientos, en base a la evaluación sustentada de las normas y la valoración de los actuados en el expediente. En tal sentido, Gloria no puede amparar el argumento de confianza legítima sobre la base de la emisión de un pronunciamiento final emitido por el ORPS de Piura.
124. En tal sentido, corresponde desestimar lo alegado por Gloria en este extremo, referido a la presunta trasgresión al principio de confianza legítima, en la medida que los actos administrativos referidos a: (a) Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015, y, (c) Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, no le pudieron haber generado confianza legítima alguna.

125. Finalmente, si bien en el informe oral de fecha 26 de septiembre de 2018, Gloria señaló que mediante Resolución N° 061-2010/CCD- INDECOPI del 14 de abril de 2010, CCD habría señalado que el producto “Pura Vida” era leche, es pertinente indicar que, en el referido procedimiento, el análisis que realizó dicho órgano funcional se circunscribió a verificar si la referida denominación cumplía con la Norma Técnica Peruana N° 202.085.2006 titulada Leche y Productos Lácteos. Definición y clasificación, siendo que al considerar que ésta no era de obligatorio cumplimiento, concluyó que su inobservancia no constituía una infracción al ordenamiento legal. No obstante, en el presente caso, la Sala está realizando el análisis de la denominación en virtud a lo señalado en el Codex Alimentarius.

(iv) Sobre la acumulación de procedimientos efectuada por la Comisión

126. El principio de *non bis in ídem*, reconocido en el artículo 139° incisos 3 y 13 de la Constitución Política del Perú⁴⁷, constituye una expresión del principio del debido proceso⁴⁸ y de proporcionalidad o prohibición de excesos por el cual no es posible establecer de manera simultánea o sucesiva una doble persecución o sanción cuando se presenta concurrentemente la identidad de sujeto, hecho y fundamento⁴⁹. En el ámbito administrativo el principio de *non bis in ídem* se encuentra expresamente comprendido dentro de los principios que deben regir los procedimientos sancionadores, de conformidad con el artículo 246° del TUO de la LPAG⁵⁰.

⁴⁷ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 139°.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA del 16 de abril de 2003.

“2. El derecho de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho o el de no ser procesado dos veces (*ne bis in ídem*), constituye un contenido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución.

3. (...) Este principio contempla la prohibición de la aplicación de múltiples normas sancionadoras, la proscripción de ulterior juzgamiento cuando por el mismo hecho ya se haya enjuiciado en un primer proceso en el que se haya dictado una resolución con efecto de cosa juzgada”

⁴⁹ MORÓN, Op. Cit., p. 522.

⁵⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 230°.-** Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

127. El principio de *non bis in ídem* tiene una doble configuración: una vertiente material o de orden sustantivo y una vertiente formal de naturaleza procesal. En su aspecto sustantivo o material, este principio expresa la imposibilidad de imponer, por un mismo hecho, dos sanciones sobre el mismo administrado. En su aspecto formal o procesal, este principio se configura en la prohibición de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos infractores⁵¹. Por ello, el Estado debe cuidar que no se produzca una duplicidad de procedimientos, pues de lo contrario, se vulneraría el principio de *non bis in ídem* en su dimensión procesal.
128. Para determinar si se verifica un supuesto de doble juzgamiento que vulnera el principio de *non bis in ídem* en su vertiente procesal, debe establecerse si concurren los siguientes requisitos:
- (i) Identidad subjetiva, que consiste en que la doble incriminación o imputación sea dirigida frente al mismo administrado;
 - (ii) identidad objetiva, esto es que los hechos constitutivos de la infracción sean los mismos que fueron materia de análisis en un procedimiento previo; e,
 - (iii) identidad causal o de fundamento, entendida como la existencia de coincidencia (superposición exacta) entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
129. En el presente caso, la Comisión resolvió acumular los procedimientos seguidos bajo los Expedientes 750-2017/CC2 (denuncia tramitada de la señora Ángeles), 819-2017/CC2 (denuncia tramitada de la señora Matos) y 916-2017/CC2 (denuncia tramitada de la señora Pala) al Expediente 676-2017/CC2 (denuncia tramitada de Aspec), toda vez que se habría verificado conexidad entre los hechos denunciados dichos procedimientos.

(...)

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

⁵¹ El Tribunal Constitucional se ha referido a ambas manifestaciones del *non bis in ídem* en el fundamento 19 de la Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-PA/TC:
“a. En su formulación material (...) expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. (...)
b. En su vertiente procesal, tal principio significa ‘nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos’, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto”

130. Sobre el particular, esta Sala considera que en el presente caso se configuró una causal de improcedencia respecto de las denuncias presentadas por las señoras Ángeles, Pala y Matos el 19 de junio, 3 y 6 de julio de 2017, respectivamente, ello en tanto existió una infracción al principio *non bis in ídem* en su vertiente procesal.
131. Al respecto, conforme lo expuesto en este pronunciamiento, para la configuración de una vulneración del principio *non bis in ídem* debía verificarse si existía una identidad subjetiva, objetiva y causal. De acuerdo a ello, este Colegiado procederá a realizar un análisis comparativo entre los procedimientos bajo Expedientes 676-2017/CC2, 750-2017/CC2, 819-2017/CC2 y 916-2017/CC2.
132. Una vez realizada dicha evaluación, esta Sala considera que se configura la triple identidad que vulnera el principio *non bis in ídem*, toda vez que: (i) existe una identidad subjetiva, al tener en calidad de denunciado en dichos procedimientos a Gloria; (ii) existe una identidad objetiva, al evidenciarse que los hechos denunciados eran análogos, puesto que en dichos casos se cuestionó que Gloria haya consignado en el producto “Pura Vida Nutrimax” una denominación que no correspondía a la naturaleza de su composición; y, (iii) existe una identidad causal, toda vez que el bien jurídico protegido en los citados procedimientos recae en el derecho a la información de los consumidores, respecto a recibir una comunicación clara sobre la naturaleza de los productos comercializados por los proveedores.
133. En atención a lo expuesto, se puede advertir la existencia de la concurrencia de los tres requisitos (identidad subjetiva, objetiva y causal) que permiten advertir que la admisión a trámite de las denuncias presentadas por las señoras Ángeles, Pala y Matos supone la vulneración del principio *non bis in ídem* en su vertiente procesal, dada la existencia de duplicidad de procedimientos referidos a los mismos hechos y fundamentos.
134. Adicionalmente, esta Sala considera que, al momento de interponer su denuncia, las señoras Ángeles, Pala y Matos carecían de interés para obrar. Sobre este punto, debía precisarse que el interés para obrar se define como la necesidad indisponible e insustituible de tutela jurisdiccional para la resolución de un conflicto de intereses intersubjetivo o una incertidumbre jurídica, ambas con relevancia jurídica. En otras palabras, “es la necesidad de acudir al órgano jurisdiccional, como único medio capaz de procesar y

posteriormente declarar una decisión respecto del conflicto que están viviendo”⁵².

135. Al respecto, este Colegiado sostiene que el bien jurídico tutelado por las asociaciones de consumidores recae en intereses difusos o colectivos que se encuentran vinculados a un número indeterminado de personas⁵³. Así, en el presente caso, puede observarse que la denuncia interpuesta por las señoras Ángeles, Pala y Matos buscan amparo respecto a una presunta vulneración al derecho a la información respecto a las características y/o propiedades del producto “*Pura Vida Nutrimax*”.
136. No obstante, debía tomarse en cuenta que, al momento en que las señoras Ángeles, Pala y Matos interpusieron su denuncia contra Gloria por haber consignado en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación que no correspondía a la naturaleza de su composición; la Comisión había iniciado formalmente un procedimiento contra dicho proveedor respecto a los mismos bienes jurídicos tutelados (la denuncia presentada por Aspec)⁵⁴, razón por la cual, resultaba claro que el derecho que buscaba ser protegido por las señoras Ángeles, Pala y Matos venía siendo atendido en otro procedimiento, conllevando esta circunstancia a su falta de interés para obrar.
137. En virtud de lo expuesto, corresponde declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 901-2017/CC2 del 7 de junio de 2017 y 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, respectivamente, en el extremo que admitió y se pronunció sobre las denuncias presentadas por las señoras Ángeles, Matos y Pala contra Gloria; y, en consecuencia se declara improcedente dichas denuncias por vulneración al principio *non bis in ídem*, en su vertiente

⁵² **MONROY GALVEZ**, Juan. *Las Excepciones en el Código Procesal Civil Peruano*. En: Themis 27, p 124.

⁵³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. TÍTULO VI. DEFENSA COLECTIVA DE LOS CONSUMIDORES.**

Artículo 128°. - Defensa colectiva de los consumidores.

El ejercicio de las acciones en defensa de los derechos del consumidor puede ser efectuado a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores. Para estos efectos se entiende por:

- a. Interés colectivo de los consumidores. - Son acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores que se encuentren ligados con un proveedor y que pueden ser agrupados dentro de un mismo grupo o clase.
- b. Interés difuso de los consumidores. - Son acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados.

⁵⁴ Al respecto, resultaba oportuno precisar que Aspec presentó su denuncia contra Gloria el 5 de junio de 2017, la misma que fue admitida a trámite mediante Resolución 901-2017/CC2 del 7 de junio del mismo año. Dicha resolución fue debidamente notificada a ambas partes el 7 de junio de 2017, siendo ésta la fecha de inicio del procedimiento bajo Expediente 676-2017/CC2. Ver fojas 57 y 78 del expediente.

procesal, al verificarse que los hechos materia de denuncia configuraban objeto de análisis en el Expediente 676-2017/CC2. En tal sentido, se deja sin efecto la acumulación realizada por la primera instancia en la Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017 y la condena a Gloria al pago de las costas y costos a dichos denunciados.

138. Finalmente, toda vez que se declaró la improcedencia de la denuncia presentada por la señora Pala, carece de objeto que este Colegiado emita un pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en su recurso de apelación.

(v) Respecto a la solicitud de improcedencia de la denuncia presentada por Aspec

139. En su recurso de apelación, Gloria señaló que la denuncia presentada debería ser declarada improcedente, en la medida que su representada dispuso el cambio de la etiqueta “Pura Vida Nutrimax” que contenía la denominación en cuestión, antes de que se le notifique las imputaciones que son materia de denuncia. Señaló que se debería tener en cuenta los canales de comercialización del producto a nivel nacional, en la medida que un porcentaje significativo sería comercializado en bodegas o establecimientos comerciales menores, lo cual dificultaría la recolección del producto colocado en último eslabón de la cadena de distribución. Finalmente, agregó que, antes de haber recibido cualquier imputación, habría iniciado un proceso de retiro voluntario de sus productos en el mercado, no teniendo alguna intención de comercializar el producto luego de las comunicaciones que fueron difundidas entre el 4 y 5 de junio de 2017, fechas anteriores a la notificación de la imputación de cargos (7 de junio de 2017).

140. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que, el Decreto Legislativo 1308, (vigente desde el 31 de diciembre de 2016) que modificó el Código, incluyó en el artículo 108°, una lista (no taxativa) de supuestos en los que la autoridad administrativa deberá declarar la improcedencia de la denuncia, concluyéndose consecuentemente el procedimiento administrativo, siendo que, en el literal f) del citado artículo se estipula como causal de improcedencia si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos⁵⁵.

⁵⁵ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. MODIFICADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1308. Artículo 108°. – Infracciones administrativas.

141. Asimismo, cabe tener presente que, de conformidad con el artículo 107° del Código⁵⁶, los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor se inician con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor. Ello también de conformidad con lo establecido en el numeral 4.1.1 del punto IV de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI, Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código⁵⁷.
142. En tal sentido, en caso que el administrado denunciado acredite fehacientemente ante la autoridad competente haber subsanado la conducta infractora antes de la notificación de imputación de cargos, se pondrá fin al procedimiento, declarándose improcedente la denuncia.
143. Al respecto, si bien por medio de reportes periodísticos entre el 4 y 5 de junio de 2017, Gloria habría informado que cambiaría el etiquetado del producto “Pura Vida Nutrimax”; corresponde señalar que se encuentra acreditado en el presente procedimiento, a través de las actas de inspección del 8 de junio de 2017⁵⁸ emitidas por las oficinas regionales de Piura, Cusco y Ancash, que el

(...)

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

(...)

f) Si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.

⁵⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. MODIFICADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1308. 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. (subrayado es nuestro).

⁵⁷ **DIRECTIVA Nº 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. IV. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR POR INICIATIVA DE PARTE 4.1. Postulación del Procedimiento en materia de protección al consumidor por iniciativa de parte.**

4.1.1. El Procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia de oficio, como consecuencia de una denuncia de parte, desde la notificación con la imputación de cargos al posible infractor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 del Código. (subrayado es nuestro).

(...)

⁵⁸ Ver fojas 327, 328, 499, 500, 648 a 651 del expediente.

producto en cuestión continuaba comercializándose en el mercado de forma posterior a la notificación de imputación de cargos (7 de junio de 2017⁵⁹) a Gloria.

144. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por Gloria en este punto.

(vi) Sobre la presunta vulneración al debido procedimiento

145. En su recurso de apelación, Gloria señaló que la resolución venida en grado carecía de motivación, en la medida que (i) no se pronunció sobre el ejemplo contenido en el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA y (ii) se habría evaluado parcialmente la denominación de su producto, en tanto la mayoría del análisis se centraría en los términos “*leche evaporada parcialmente descremada*”, desconociendo la denominación completa.

146. En relación a la falta de pronunciamiento del ejemplo contenido en el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA; cabe señalar que, si bien en efecto la Comisión no citó expresamente el ejemplo consignado en el referido informe por Digesa; lo cierto es que de la lectura de la resolución venida en grado se puede verificar que si valoró el contenido total de dicho informe, considerando a su criterio, que: (i) este no contenía alguna recomendación concreta respecto del uso del término “*leche evaporada parcialmente descremada*”; y, (ii) que en aquellos productos que no calificaran dentro de las denominaciones específicas (leche, productos lácteos, productos lácteos compuestos) el referido informe indicaba que debía usarse el Codex Alimentarius.

147. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y, conforme se ha señalado en párrafos precedentes del presente pronunciamiento, esta Sala considera que el contenido del Informe del 2014 no podía generar confianza legítima a Gloria respecto de la correcta denominación en temas de rotulado.

148. De otro lado, en referencia a la evaluación parcial de la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”; corresponde indicar que la Comisión si evaluó la citada denominación de forma completa, conforme se aprecia del

⁵⁹ Ver foja 57 del expediente.

considerando 142 de la resolución apelada⁶⁰, concluyendo que no se cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

149. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por Gloria en este extremo.

(vii) Sobre la tipificación del procedimiento

150. El artículo 10° del 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 validez⁶¹, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación⁶², esto es, que no se vulnere 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 derecho⁶³.

151. En esa línea, el artículo 252° numeral 3 de la norma en mención, dispone que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se debe cumplir con

⁶⁰ Ver fojas 1483 a 1493 del expediente.

⁶¹ **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.

⁶² **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 conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

⁶³ **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.

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 competencia⁶⁴. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁶⁵.

152. Mediante Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió declarar fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción de los artículos 10°, 18°, 19° y 32° del Código.

a) Sobre la imputación por presunta infracción al deber de idoneidad e información

153. En su recurso de apelación, Gloria señaló que la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si su representada cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que refleja la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción.

154. Sobre el particular, este Colegiado considera oportuno señalar que, en el marco de análisis de un procedimiento administrativo pueden existir supuestos en los cuales un presunto hecho infractor pueda configurar, de modo simultáneo, una vulneración de distintas conductas tipificadas dentro de un mismo ordenamiento jurídico. Así, la composición normativa de

⁶⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 252°. 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.

⁶⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 154°. Impulso del procedimiento.** La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

determinados cuerpos legales genera que, ante la aparente concurrencia de distintas infracciones, pueda determinarse responsabilidad al administrado respecto de cada una de ellas.

155. En efecto, bajo el cumplimiento del principio de tipicidad⁶⁶, la Administración está facultada a determinar responsabilidad respecto de aquellas conductas sancionables que están expresamente previstas en tipos jurídicos, ya sea tomando en cuenta lo manifestado por medio de un administrado, o, encauzando las conductas verificadas durante la instrucción del procedimiento⁶⁷.
156. Ahora bien, en el caso particular, puede advertirse que el hecho controvertido en este procedimiento está referido a la presunta denominación incorrecta consignada por Gloria en el etiquetado de su producto “Pura Vida Nutrimax”, lo cual corresponde ser analizado como:
- **Una presunta vulneración al deber de información**, específicamente, aquella obligación que tiene el proveedor de consignar correctamente en el etiquetado de su producto alimenticio una denominación que refleje la verdadera naturaleza de su composición, lo cual atenta contra el derecho

⁶⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 246°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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.

⁶⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 84°.** - Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.
2. Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de esta Ley.
3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos

de los consumidores a recibir información veraz y legible en el etiquetado de los productos.

- **Una presunta vulneración al deber de idoneidad**, toda vez que Gloria habría afectado las legítimas expectativas de los consumidores, quienes esperaban recibir un producto que cumpla con las disposiciones normativas aplicables, y, así puedan ejercer una decisión de consumo ajustada a sus necesidades o intereses.

157. Dicho de otro modo, esta Sala considera que en el presente caso estamos ante una potencial infracción a dos (2) deberes jurídicos del proveedor investigado, pues, ante la ocurrencia de un hecho común, se puede evidenciar la configuración de dos (2) distintas consecuencias fácticas contra los intereses de los consumidores.

158. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento planteado por Gloria, dado que, a criterio de este Colegiado, resulta correcta la imputación y evaluación de este procedimiento bajo la aplicación del marco jurídico de idoneidad e información contenido en el Código.

- b) Sobre la aplicación del principio de especialidad en el deber de información

159. Dentro de un ordenamiento jurídico pueden coexistir normas que poseen una naturaleza aplicativa de carácter general y especial, siendo éstas últimas aquellas que contienen disposiciones que se adaptan de mejor manera a un determinado supuesto de hecho. Esta realidad no se configura necesariamente como una incongruencia jurídica, sino, más bien, guarda un marco de razonabilidad, al establecerse condiciones específicas ante situaciones que merezcan una atención objetiva por parte del Derecho.

160. Ante este tipo de circunstancias, se ha reconocido que la norma especial prevalece sobre la general, pues la primera es más apta para regular lo específico, esto es, tiene una mejor adaptación a un hecho particular. Dicho concepto ha sido denominado como el principio de especialidad, mediante el cual se efectúa un desplazamiento de la norma general por la norma especial, una exclusión de la citada norma general en tal supuesto, aunque

ésta siga estando vigente y se siga aplicando a los casos no cubiertos por las normas especiales⁶⁸.

161. Lo descrito en estas líneas no resulta ajeno a aquellas disposiciones normativas incluidas en el Código, siendo que, en anteriores pronunciamientos⁶⁹, esta Sala aplicó el principio de especialidad para determinar el tipo jurídico pertinente al caso concreto.
162. Conviene subrayar que, en el plano del deber de información de los proveedores puede distinguirse lo siguiente: (i) el artículo 10° del Código, cuyo contenido regula la información que debe consignarse en todos los productos envasados, disponiendo incluso que, en caso de alimentos, deba incluirse detalles sobre los ingredientes de este tipo de bienes⁷⁰; y, (ii) el artículo 32° del Código, cuyo ámbito de incidencia está orientado a velar por que la denominación consignada en los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición, ello sin incurrir en algún tipo de engaño o confusión contra el consumidor.
163. Tal como puede desprenderse del párrafo anterior, si bien ambos artículos salvaguardan el derecho de los consumidores a recibir óptima información en el intercambio comercial de productos envasados, lo cierto es que el artículo 32° del Código contempla un supuesto específico enfocado a velar por que la denominación de este tipo de productos guarde una correspondencia con la naturaleza de su composición, siendo ésta la conducta que es materia de controversia en este procedimiento. Dicho esto, en atención al principio de especialidad, corresponde analizar la responsabilidad administrativa de Gloria por una presunta vulneración al deber de información bajo el marco de aplicación de este tipo jurídico.

⁶⁸ **TARDÍO PATO**, José Antonio *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*. Revista de Administración Pública. N° 162. Pp. 192-193.

⁶⁹ Ver Resolución 0171-2018/SPC-INDECOPI del 24 de enero de 2018.

⁷⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 10°. - Información acerca de los productos envasados.**

10.1 Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 2, los productos envasados ofrecidos al consumidor deben tener de manera visible y legible la información establecida en la norma sectorial de rotulado correspondiente. En el caso de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes.

10.2 Es competencia del Indecopi fiscalizar el cumplimiento de los artículos 8 y 10, así como sancionar las infracciones, únicamente si el producto se encuentra a disposición del consumidor o expedito para su distribución en los puntos finales de venta, sin perjuicio de las competencias sectoriales que correspondan. Su competencia no se restringe a las listas de productos que pudieran contemplar normas sectoriales de rotulado, resultando aplicables las exigencias establecidas en la presente norma a todos los productos destinados a los consumidores.

164. En virtud de lo expuesto, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Gloria como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° del Código; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

II. Sobre la denominación en el etiquetado de productos alimenticios

165. El artículo 32° del Código⁷¹ establece que el etiquetado de alimentos se rige en conformidad con la legislación sobre la materia, o, en su defecto con el Codex Alimentarius. Concretamente, en el caso de la denominación del producto, dicho tipo jurídico señala que este requisito debe ser puesto en el etiquetado de manera destacada, y, que, además, debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, sin generar confusión ni engaño al consumidor.

166. La exigencia de que la denominación o nombre de un producto alimenticio guarde correspondencia con la naturaleza de su composición no se configura como una característica aleatoriamente incluida en el artículo 32° del Código, sino que la misma obedece a una finalidad consistente en brindar información clara y veraz a los consumidores respecto a un elemento esencial que forma parte de la decisión de consumo.

167. Si bien la legislación nacional en materia sanitaria no ofrece mayor desarrollo especial respecto al nombre o denominación de los productos lecheros, la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, establece, para estos casos, la obligatoriedad de aplicar el Codex Alimentarius o, en su defecto, lo estipulado por la *Food and Drug Administration*⁷² para la fabricación de alimentos y bebidas.

⁷¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 32°.** - **Etiquetado y denominación de los alimentos.** El etiquetado de los alimentos se rige de conformidad con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius. Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor. Las alegaciones saludables deben sustentarse de acuerdo con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

⁷² **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES.**
(...)
Cuarta. - Por Resolución del Ministro de Salud, en un plazo que no excederá de un (1) año contado desde la vigencia del presente reglamento, se expedirán las normas sanitarias aplicables a la fabricación de productos alimenticios, en las que se definirán, cuando menos, los aspectos siguientes:

168. En efecto, a nivel internacional, existe una gama de normas técnicas que regulan la denominación de los productos según los ingredientes y composición que estos posean, ello en la medida que dicho requisito no puede estar sujeto a la libre discrecionalidad de los proveedores al momento de poner a disposición de los consumidores un determinado producto en el mercado.
169. El Codex Alimentarius es entendido como aquella colección de normas alimentarias y textos afines aceptados internacionalmente y presentados de modo uniforme que tienen como finalidad proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de alimentos. Asimismo, tiene como objetivo orientar y fomentar la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para favorecer su armonización y, de esta forma, facilitar el comercio internacional⁷³.
170. Concretamente, el artículo 3° del Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, señala que los alimentos preenvasados⁷⁴ no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible

-
- a) Las características que debe reunir el producto o grupo de productos respectivo, incluyendo las de las materias primas que intervienen en su elaboración.
 - b) Las condiciones que deben observarse en el proceso de fabricación incluyendo las Buenas Prácticas de Manufactura.
 - c) Los aditivos alimentarios permitidos y los niveles máximos de concentración permitidos.
 - d) Los límites máximos tolerables de contaminantes.
 - e) Las especificaciones higiénicas correspondientes.
 - f) Los criterios microbiológicos y físico-químicos de calidad sanitaria e inocuidad.
 - g) Los procedimientos de muestreo.
 - h) Las determinaciones analíticas y las metodologías de análisis aplicables.
 - i) Los requisitos que deben cumplir las instalaciones industriales.

En tanto no se expida la norma pertinente, la fabricación de los alimentos y bebidas se rige por las normas del *Codex Alimentarius* aplicables al producto o productos objeto de fabricación y, en lo no previsto por éste, lo establecido por la Food And Drug Administration de los Estados Unidos de Norteamérica (FDA).

⁷³ Ver siguiente enlace: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>.

⁷⁴ **CODEx STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS.
2. DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS.**

(...)
Alimento: toda sustancia elaborada, semielaborada o en bruto, que se destina al consumo humano, incluidas las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la elaboración, preparación o tratamiento de "alimentos", pero no incluye los cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan únicamente como medicamentos.

(...)
Preenvasado: todo alimento envuelto, empaquetado o embalado previamente, listo para ofrecerlo al consumidor o para fines de hostelería.

de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.

171. A mayor abundamiento, el artículo 4° de esta norma Codex establece que en la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer, entre otros, el nombre del alimento que indique su verdadera naturaleza, ello según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex⁷⁵.
172. En ese sentido, si bien existe una disposición técnica referida a que el nombre o denominación del producto deberá ser acorde a su verdadera naturaleza, siendo éste preferiblemente específico y descriptivo, deberá tomarse en cuenta que esta premisa se configura como una cláusula de tipo general, estando su utilización supeditada a la ausencia de una norma Codex específica que pueda ser aplicable a un caso concreto.
173. Una vez expuesto ello, este Colegiado efectuará un análisis a la luz de las normas Codex con la finalidad de poder evaluar si la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*” elaborada por Gloria respecto a su producto “*Pura Vida Nutrimax*” cumplió con las disposiciones técnicas de esta normativa.
174. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción al artículo 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó “*leche evaporada parcialmente descremada*”, pese a que contenía elementos no lácteos.
175. Cabe mencionar que la primera instancia respaldó su razonamiento bajo las siguientes premisas⁷⁶: (i) el producto “*Pura Vida Nutrimax*” no contenía los

⁷⁵ **CODEX STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS**
(...)
4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS
En la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer la siguiente información según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex.
4.1. Nombre del alimento
4.1.1. El nombre deberá indicar la verdadera naturaleza del alimento, y normalmente, deberá ser específico y no genérico (...)

⁷⁶ Mediante Resolución 2055-2017/CC2, la Comisión señaló lo siguiente:
M-SPC-13/1B 66/120

componentes exigidos por el Codex 250-2006, Norma para Mezclas de Leche Evaporada, motivo por el cual no podía consignar en su denominación el término “*leche evaporada parcialmente descremada*”; y, (ii) a pesar de que Gloria utilizó términos descriptivos en la denominación de su producto “*Pura Vida Nutrimax*”, lo cierto es que dicho proveedor continuó colocando el término “*leche evaporada parcialmente descremada*”, nombre que no reflejaba la verdadera naturaleza del producto.

176. En el presente procedimiento, Gloria ha cuestionado dicho pronunciamiento señalando lo siguiente:

- (i) El producto “*Pura Vida Nutrimax*” era uno elaborado a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que sustituyen los componentes de la parte láctea del producto, siendo que el citado producto al no encontrarse en alguna de las definiciones previstas en el Codex Alimentarius, correspondía denominarse conforme a lo dispuesto por la Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, Codex Stan 1-1985 en concordancia con lo establecido en el Código, lo cual fue establecido por Digesa;
- (ii) habría consignado la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza del producto, conforme a los criterios entonces aplicables por Digesa en dicha oportunidad (2005), establecido en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;

“143. Sobre el particular, la norma Codex Stan 250-2006, Norma para mezclas de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal, define a tales mezclas como un producto preparado por recombinación de los elementos de la leche con agua potable, o por extracción parcial del agua y adición de aceite vegetal comestible o una mezcla de ambos. Para cumplir con los requisitos de composición, estas mezclas deben contener lo siguiente: leche desnatada y leche desnatada en polvo, otros sólidos lácteos no grasos y grasas/aceites vegetales comestibles y además como ingredientes adicionales permitidos, solo agua potable y cloruro de sodio.

144. De la definición antes señalada, se ha verificado que el producto *Pura Vida Nutrimax* no contenía los componentes exigidos por la norma Codex Stan 250-2016, para ser considerada una mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal; motivo por el cual, Gloria no podía consignar en su etiquetado dicha denominación.

(...)

147. Como puede apreciarse, el Codex establece que cuando no se pueda disponer de las denominaciones específicas, es necesario informar la naturaleza del producto, lo que se lograría utilizando los términos descriptivos de los componentes que tiene el producto para lograr la identificación del mismo, pero ello no ocurrió en el caso del producto materia de controversia.

148. En el caso de autos, Gloria no cumplió con consignar la denominación correcta del producto *Pura Vida Nutrimax* que comercializa, sino que, por el contrario, empleó nombres que no correspondían a la verdadera naturaleza del producto, procediendo a la modificación de la incorrecta denominación cuando la autoridad competente se percató de ello, conforme consta en la anotación del 4 de julio de 2017 del Registro Sanitario A3560814N/NAGOSA”.

- (iii) la denominación de su producto cumpliría con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del presente procedimiento;
- (iv) el criterio establecido por Digesa en el literal f) del Informe del 2014 no solo incluye el término “*leche*” en la denominación usada en su ejemplo, sino que no prohibiría el uso del mismo para productos como el que comercializa, ello a diferencia de lo dispuesto en el literal g) del citado informe;
- (v) antes del 19 de junio de 2017, no existía normativa que de forma correcta determine que productos como “*Pura Vida Nutrimax*” debía denominarse “*mezclas lácteas compuestas*”, lo cual surgió a partir del cambio de criterio que estableció la Digesa una vez iniciado el presente procedimiento;
- (vi) la Comisión no habría señalado cual hubiera sido la forma correcta en la que a su criterio y según su propia interpretación del Codex Alimentarius y el artículo 32° del Código, debió solicitar el registro de las denominaciones ante Digesa, sino era siguiendo los criterios establecidos por la propia autoridad competente en el 2014; y,
- (vii) si el Indecopi consideraba que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los productos de la industria láctea, ello de ningún modo podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración el eximente de responsabilidad dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG.

177. Sobre el particular, puede advertirse que Gloria sustentó la denominación de su producto “*Pura Vida Nutrimax*” en dos (2) principales razones: (i) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, cuyo literal f) estableció un criterio aplicable para el producto materia de investigación; y, (ii) la interpretación de los criterios establecidos en el Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados.

178. A criterio de esta Sala, el elemento principal de la controversia se centra en una adecuada interpretación de las normas generales y específicas del Codex Alimentarius, especialmente, en aquellas referidas a la denominación o caracterización de productos lecheros, ello con la finalidad de determinar si, en efecto, la actuación de Gloria fue acorde a la normativa técnica vigente y obligatoria de esta materia.

179. Respecto de dicha materia, esta Sala puede verificar la existencia de las siguientes normas técnicas: (i) el Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados; (ii) el Codex Stan 281-1971, Norma del Codex para Leches Evaporadas; (iii) el Codex Stan, 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros; y, (iv) el Codex Stan 250-2006, Mezclas de Leche Evaporada Desnatada (descremada) y Grasa Vegetal, siendo que el ámbito de aplicación y las funciones de cada una de estas normas pueden ser apreciadas en el siguiente cuadro:

Codex Stan 281-1971	Codex Stan 250-2006	Codex Stan 206-1999
<p>Ámbito de aplicación: la presente norma se aplica a <u>las leches evaporadas</u> destinadas al consumo directo o a ulterior elaboración.</p> <p>Leches evaporadas: los productos obtenidos mediante eliminación parcial del agua de la leche por el calor o por cualquier otro procedimiento que permita obtener un producto con la misma composición y características.</p>	<p>Ámbito de aplicación: esta norma se aplica a <u>las mezclas de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal</u>, también conocidas como mezclas de leche condensada no edulcorada desnatada (descremada) y grasa vegetal, cuyo destino es el consumo directo o la ulterior elaboración.</p> <p>Mezcla de leche evaporada desnata y grasa vegetal: es un producto elaborado por recombinação de los elementos de la leche con agua potable, o por extracción parcial del agua y adición de aceite vegetal comestible, grasa vegetal comestible o una mezcla de ambos.</p>	<p>Ámbito de aplicación: la presente norma se aplica al uso de términos lecheros relacionados con los alimentos que se destinan al consumo o a la elaboración ulterior.</p>

180. En cuanto a ello, a diferencia de lo realizado por la primera instancia, este Colegiado considera necesario efectuar un análisis con el Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, pues este

dispositivo está referido básicamente a establecer criterios sobre el correcto uso de los términos lecheros, entendiéndose por éstos, como los nombres, denominaciones, símbolos, representaciones gráficas u otras formas que sugieren o hacen referencia, directa o indirectamente, a la leche o los productos lácteos.

182. Particularmente, el Codex Stan 206-1999 establece una serie de disposiciones referidas a las denominaciones para productos lácteos, productos lácteos compuestos, productos lácteos reconstituidos y productos lácteos recombinados. Sin embargo, Gloria señaló que esta norma técnica no le resultaba aplicable, pues, el producto “*Pura Vida Nutrimax*” no encajaba en ninguna de estas clasificaciones, toda vez que el mismo tenía dentro de su composición ingredientes no lácteos.
183. Sobre este cuestionamiento de Gloria, esta Sala puede verificar que, si bien, por un lado, el Codex Stan 206-1999 contiene disposiciones referidas para “*productos lácteos*”, “*productos lácteos compuestos*”, “*productos lácteos reconstituidos*” y “*productos lácteos recombinados*”; dicha norma también incluye el título denominado “uso de términos lecheros para otros alimentos”, el cual contenía lineamientos aplicables para aquellos “*otros productos*”⁷⁷ que no encajaran dentro de la clasificación descrita en líneas anteriores.
184. Dentro de dicho título, específicamente el punto 4.6.3, se establece que los productos que no sean “*leche*”, “*producto lácteo*” o “*producto lácteo compuesto*” –como es el caso del producto “*Pura Vida Nutrimax*”– no podrán utilizar etiquetas, documentos comerciales, material publicitario ni cualquier otra forma de propaganda o de presentación en el establecimiento de venta que, declare, implique o sugiera que dichos productos son leche, un producto lácteo o un producto lácteo compuesto, o que aluda a uno o más productos del mismo tipo⁷⁸, conforme podía apreciarse en el siguiente gráfico:

⁷⁷ Denominación brindada por esta Sala a aquellos productos que no sean leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto, producto lácteo reconstituido y producto lácteo recombinado.

⁷⁸ **NORMA GENERAL PARA EL USO DE TÉRMINOS LECHEROS. CODEX STAN 206-1999.**

(...)

4.6. Uso de términos lecheros para otros alimentos

(...)

4.6.3 Respecto de los productos que no sean leche, producto lácteo o producto lácteo compuesto, no podrán utilizarse etiquetas, documentos comerciales, material publicitario ni cualquier otra forma de propaganda o de presentación en el establecimiento de venta que declare, implique o sugiera que dichos productos son leche, un producto lácteo o un producto lácteo compuesto, o que aluda a uno o más productos del mismo tipo.

Uso de términos lecheros en “otros productos”



(*) Productos que no sean leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto, producto lácteo reconstituido o producto lácteo recombinado.

185. Pese a que, posteriormente, el punto 4.6.4 señala una excepción a la disposición antes expuesta, la misma estaba supeditada a que los constituyentes no derivados de la leche que eran parte del producto no estén destinados a sustituir totalmente o en parte a ninguno de los constituyentes lácteos⁷⁹, situación que no resultaba aplicable al producto de Gloria “Pura Vida Nutrimax”.
186. En efecto, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, Gloria ha reconocido en el presente caso que su producto “Pura Vida Nutrimax”: (a) es uno elaborado a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que sustituyen los componentes de la parte láctea del producto; y, (b) no calificaba con la definición de leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto o con las demás definiciones del numeral 2 del Codex Stan 206-1999⁸⁰.
187. Asimismo, según lo establecido en el numeral 4.6.4 del Codex Stan 206-1999, esta Sala sostiene que el producto “Pura Vida Nutrimax” no podía incluir dentro de su denominación el término “leche”, razón por la cual el nombre “Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)”, no resultaba correcto para dicho producto.
188. A mayor abundamiento, si bien lo dispuesto en la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, Codex Stan 1-1985, resulta

⁷⁹ **CODEx STAN 206-1999. NORMA GENERAL PARA EL USO DE TÉRMINOS LECHEROS.**

(...)

4.6. Uso de términos lecheros para otros alimentos.

(...)

4.6.4. No obstante, respecto de los productos a que hace se hace referencia en la sección 4.6.3, que contienen leche o productos o constituyentes lácteos que representan una parte esencial para la caracterización del producto, podrá utilizarse el término “leche” o la denominación de un producto lácteo, para describir la naturaleza auténtica del producto, siempre que los constituyentes no derivados de la leche no estén destinados a sustituir totalmente o en parte a ninguno de los constituyentes de la leche. Podrán utilizarse términos lecheros para estos productos solo si ello no induce a error o a engaño al consumidor.

⁸⁰ Ver foja 2004 y 2005 del expediente.

aplicable para la denominación de productos, debía considerarse que esta disposición normativa era de aplicación general, por lo cual, se debía tener en consideración de manera primordial las normas con competencia específica, como el Codex Stan 206-1999.

189. En ese sentido, aun cuando Gloria alegó que la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*” correspondía denominarse conforme a lo dispuesto por la norma general para el etiquetado (Codex Stan 1-1985), ello se encontraba condicionado, siempre y cuando no exista otra norma específica aplicable, lo cual no se ha configurado en el presente procedimiento, al existir una disposición especial contenido en el Codex Stan 206-1999, conforme se ha explicado en párrafos precedentes.
190. Ahora, en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, Digesa señaló que la denominación de aquellos productos que no califiquen en la definición de “*leche*”, “*producto lácteo*” o “*producto lácteo compuesto*” o con las demás definiciones del numeral 2 del Codex Stan 206-1999 que contengan ingredientes no lácteos que sustituyen los componentes de la parte láctea del producto en forma parcial o total, aplicaba lo establecido en el numeral 4 del Codex Stan 1-1985, Norma General del Códex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados. Al respecto, esta Sala considera que, si bien el informe de Digesa no puede generar confianza legítima respecto a la etapa ex post, dicho documento podría servir a la autoridad competente –Indecopi– como un elemento referencial –más no vinculante– a tomar en cuenta respecto a la interpretación de normas del Codex Alimentarius. Sin embargo, conforme se ha dado en el presente caso, la conclusión arribada en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, resultaba contraria a lo dispuesto por el Codex Stan 206-1999, siendo por ello un criterio erróneo de la referida autoridad sanitaria.
191. De esta manera, esta Sala considera que la denominación elaborada por Gloria respecto de su producto “*Pura Vida Nutrimax*” fue incorrecta, pues, la misma vulneró las disposiciones del Codex Alimentarius, las cuales tiene como finalidad, entre otros, establecer disposiciones para que las denominaciones de los productos reflejen su verdadera naturaleza de su composición.
192. Si bien Gloria señaló que la Comisión no habría señalado cual hubiera sido la forma correcta en la que a su criterio y según su propia interpretación del Codex Alimentarius y el artículo 32° del Código su representada debía

solicitar el registro de las denominaciones ante Digesa; cabe señalar que, esta Sala considera que no correspondía a la Comisión realizar ello en el presente caso, en la medida que los hechos materia de denuncia en el presente procedimiento estaban referidos a determinar si el etiquetado del producto denunciado correspondía a la verdadera naturaleza del mismo, lo cual no resultaba correcto, conforme a lo expuesto en el presente extremo.

193. Dicho esto, conforme se desprende del razonamiento elaborado en este extremo, puede advertirse que esta Sala, a diferencia de lo realizado por la primera instancia, no utilizó para su análisis el Codex Stan 250-2006, Norma para Mezclas de Leche Evaporada. Ello se debe básicamente a que, en el presente caso, existe una norma del Codex Alimentarius, como el Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, que regula de manera más específica este tipo de denominaciones, esto es, la sola pertinencia del uso del término “*leche*” – y no el uso del término “*leche evaporada*” – en los productos. En otras palabras, habiéndose determinado que no correspondía la utilización del término “*leche*” en la denominación del producto, no resultaba necesario realizar una evaluación similar con el término “*leche evaporada*”.
194. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar, modificando fundamentos, la resolución apelada que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción del artículo 32° del Código, al haberse verificado que la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*” del producto “*Pura Vida Nutrimax*” no reflejaba la verdadera naturaleza de su composición.

III. Sobre el deber de idoneidad

195. 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 caso⁸¹. La idoneidad es evaluada en función a la propia

⁸¹ **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.

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 ofrecidos⁸².

196. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o en las condiciones que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza y circunstancias que rodean la adquisición del producto o la prestación del servicio, así como a la normatividad que rige su prestación.
197. 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 Código⁸³.
198. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que se habría vulnerado las expectativas de los consumidores, respecto a la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”.

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.

⁸² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°. Obligación de los proveedores.** El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

⁸³ **LEY 29571. CODIGO DE PROTECCION 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°.

199. Cabe mencionar que la primera instancia respaldó su razonamiento bajo las siguientes premisas⁸⁴: (i) conforme el Codex 281-1971, Norma para las Leches Evaporadas, solo podía ser considerada leche evaporada aquel producto obtenido por la eliminación parcial del agua de la leche por el calor o cualquier otro procedimiento que permita obtener un producto con la misma composición y características, debiendo contener ciertas materias primas e ingredientes en base a leche; y, (ii) el producto “Pura Vida Nutrimax” no cumplió con esta disposición al contener ingredientes como la maltodextrina, leche de soya y grasa vegetal, los cuales no eran considerados como parte de la composición de una leche evaporada.
200. En el presente procedimiento, Gloria ha cuestionado dicho pronunciamiento señalando en su recurso de apelación que la expectativa del consumidor sería el recibir el producto que adquirió, siendo que esta debería formarse a partir de la información revelada en el rotulado del producto, lo cual habría cumplido. Agregó que, la denominación de un producto debería ser leída de forma completa y no de forma parcial como pretendería hacer la Comisión, siendo que, de haberse leído de forma completa, se llegaría a la conclusión que la única expectativa que se habría podido generar en los consumidores, con la denominación cuestionada, sería que se trataría de un producto que contiene insumos no lácteos, dado que se enumeró los insumos integrantes, impidiéndose que los consumidores esperaran recibir un producto no industrializado con un contenido 100 % de leche de vaca y sin insumos no lácteos.
201. Sobre el particular, conviene precisar que, conforme se expuso en el párrafo 156 de este pronunciamiento, el análisis de la presunta infracción al deber de idoneidad recae en determinar si Gloria habría afectado las legítimas expectativas de los consumidores, quienes esperaban recibir un producto

⁸⁴

Mediante Resolución 2055-2017/CC2, la Comisión señaló lo siguiente:

“169. De acuerdo a lo citado por la normativa del Codex, solo podrá ser considerada leche evaporada aquel producto obtenido por la eliminación parcial del agua de la leche por el calor o cualquier otro procedimiento que permita obtener un producto con la misma composición y características, debiendo contener ciertas materias primas en base a la leche, así como los productos lácteos descritos para ajustar el contenido de las proteínas, incluyendo como ingredientes solo agua y cloruro de sodio.

170. Ahora bien, en la etiqueta del producto Pura Vida Nutrimax se consignaron los siguientes ingredientes: leche evaporada parcialmente descremada (leche parcialmente descremada, suero de mantequilla, emulsificantes: (SIN471) y lecitina de soya (SIN 322(i)), estabilizantes: (SIN 339(ii)) y (SIN 407)), leche de soya (grano de soya y agua), maltodextrina de maíz, grasa vegetal de palma, sal, fuente de hierro: pirofato de hierro, saborizante artificial, fuente de zinc, colorante (SIN 160 (ii)), vitaminas A y D.

171. De los ingredientes consignados, esta Comisión observa que el producto en cuestión no cumpliría con los requisitos exigidos por el Codex Stan 281-1971 para denominarse “Leche Evaporada”, en tanto contiene maltodextrina y grasa vegetal, los cuales, no son considerados ingredientes de la leche evaporada”.

cuya denominación cumpla con las disposiciones normativas aplicables, y, así puedan ejercer una decisión de consumo ajustada a sus necesidades o intereses.

202. Hay que mencionar que, en materia alimenticia, parte de las expectativas de los consumidores reside en que cada uno de los componentes que integra el producto ofrecido se encuentre acorde a la normativa sectorial que regule su fabricación y comercialización. Así, la denominación del producto viene a ser una parte sensible de estos componentes, pues la misma guarda un alto nivel de incidencia en la decisión de consumo, siendo por ello lógico que exista una estricta y específica regulación detallada en las normas del Codex Alimentarius.
203. Al respecto, esta Sala coincide con Gloria en el sentido que, el análisis de la denominación del producto "*Pura Vida Nutrimax*" debe ser completa, esto es, tomando en cuenta el nombre "*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*".
204. Bajo esta línea de pensamiento, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, se encuentra acreditado que la denominación "*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*" del producto "*Pura Vida Nutrimax*" no cumplía con la disposición contenida en el Codex Stan 206-1999. En efecto, de un análisis integral de la denominación del producto investigado, podía desprenderse que el mismo no podía incluir el término "*leche*", al contener ingredientes no lácteos que sustituyen, de forma parcial o total, los componentes de la parte láctea del producto, ello de conformidad con lo establecido en los puntos 4.6.3 y 4.6.4 del Codex Stan 206-1999.
205. De esta manera, se encuentra acreditado que Gloria comercializó en el mercado el producto "*Pura Vida Nutrimax*", dando a entender a los consumidores que adquirirían un producto cuya denominación no cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius, generando así una errónea expectativa en los consumidores, e, incurriendo en una infracción a la normativa competente en estos procedimientos.
206. Si bien en su recurso de apelación, Gloria ha señalado que la expectativa que se debería generar al consumidor debería partir de la información revelada en

el rotulado del producto, la cual habría cumplido en el presente caso; cabe señalar que, de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes, el producto materia de denuncia consignó el término “leche” cuando de sus componentes no correspondía que lleve el mismo, lo cual constituye una infracción a las normas de protección al consumidor.

207. Por otro lado, si bien Gloria alegó en su recurso impugnativo que la denominación del producto en cuestión debería ser leída de forma completa y no parcialmente como pretendería hacer la Comisión, lo cierto es que, aun cuando el nombre de este producto incluya la mención de ingredientes como la maltodextrina, vitaminas y minerales, su composición contiene un elemento no lácteo que afecta toda su denominación, específicamente, la inclusión del término “*leche*”. En ese sentido, no resulta atendible el cuestionamiento planteado por el proveedor en este extremo.
208. Finalmente, conforme se desprende del razonamiento elaborado en este extremo, puede advertirse que esta Sala, a diferencia de lo realizado por la primera instancia, no utilizó para su análisis el Codex Stan 281-1971, Norma para Mezclas de Leche Evaporada. Ello se debe a que: (i) en el presente caso, existe una norma del Codex Alimentarius, como el Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, que regulaba de manera más específica este tipo de denominaciones, esto es, la sola pertinencia del uso del término “*leche*” – y no el uso del término “*leche evaporada*” – en los productos; y, (ii) bajo dicha perspectiva, quedaba acreditado que se había vulnerado las legítimas expectativas de los consumidores al poner a su disposición un producto cuya denominación respete las normas técnicas aplicables.
209. Por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar, modificando fundamentos, la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “*Pura Vida Nutrimax*”, cuya denominación incumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

IV. Sobre el eximente de responsabilidad alegado por Gloria

210. El eximente de responsabilidad es entendido como la exculpación de responsabilidad del autor de una infracción, a quien, preliminarmente, le

habría correspondido responder por la comisión de ésta⁸⁵. Dicho en otras palabras, la configuración de un eximente presupone la realización de una conducta infractora; sin embargo, en atención a circunstancias previstas, la responsabilidad del autor es eliminada, y, por ende, imposibilita la aplicación de la sanción correspondiente.

211. El artículo 255° del TUO de la LPAG establece cuales son aquellas condiciones eximentes de responsabilidad⁸⁶, las mismas que se configuraron como una innovación normativa aportada por el Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, tal como lo establece su propia Exposición de Motivos⁸⁷.
212. En su recurso de apelación, Gloria señaló que, si el Indecopi consideraba que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los productos de la industria láctea, ello no podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración el eximente de responsabilidad dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG.
213. Al respecto, la inducción a error se constituye como una causal de eximente de responsabilidad toda vez que parte de la premisa que la Administración brinda a los usuarios información veraz y lícita sobre determinados aspectos, siendo por ello, la actuación del administrado congruente con las legítimas

⁸⁵ MORÓN, Op. Cit., p. 504.

⁸⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 255°. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

⁸⁷ En efecto, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1272 señala lo siguiente:

"1.11.3.4.4 La inclusión de eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones administrativas.
Hasta antes de la entrada en vigencia de la LPAG, salvo que se estuviese frente a una legislación especial, se hacía simplemente una aplicación mecánica de los supuestos de responsabilidad administrativa, sin apreciar las particularidades de cada situación en particular, que hubiesen podido atenuar e incluso eximir de responsabilidad a quien inicialmente parecería haber incurrido en ella".

expectativas que pueden ser generadas a través de pronunciamientos claros y concluyentes.

214. En palabras de Morón, *“este supuesto de exclusión de responsabilidad se basa en el principio de predictibilidad y confianza legítima reconocido por el TUO de la LPAG que, entre otras cosas, establece que la autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable, de manera tal que se presume su licitud”*⁸⁸.
215. De ahí que, para poder hacer efectiva esta causal resulte necesario poder determinar la concurrencia de dos (2) elementos: (i) la existencia de una actuación por parte de la autoridad administrativa que genere confianza o expectativa respecto de una materia particular; y, (ii) la existencia de un error por parte de la autoridad administrativa en el marco de dicha actuación.
216. A efectos de analizar lo señalado por Gloria en su recurso impugnativo, resulta relevante traer a colación las conclusiones expuestas por esta Sala respecto a la presunta vulneración del principio de confianza legítima. Precisamente, de acuerdo con lo manifestado, el marco de regulación de los productos alimenticios abarca dos (2) momentos: (i) el control ex ante, el cual comprende, entre otros, la regulación existente en la fabricación, importación, almacenamiento, transporte de aquellos productos alimenticios que serán comercializados en el mercado; y, (ii) el control ex post, el cual comprende, entre otros, la vigilancia y supervisión de la información que debe estar contenido en el etiquetado de los productos.
217. Tal como se señaló con anterioridad, en el control *ex ante*, Digesa cumple una función preponderante consistente en que los productos alimenticios que sean comercializados no afecten la salud de los ciudadanos, esto es, velar por la inocuidad de su contenido. Para dicho propósito, esta institución efectúa distintas acciones de supervisión y vigilancia, encontrándose entre éstas, la emisión del registro sanitario correspondiente.
218. En ese sentido, se aprecia que las actuaciones realizadas por Digesa consistentes en la emisión del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA y el registro sanitario del producto *“Pura Vida Nutrimax”*, están comprendidas dentro de la labor *ex ante* de dicha entidad, la cual tiene como principal objetivo fiscalizar la inocuidad de aquellos productos que serán puestos a disposición de los ciudadanos.

⁸⁸ MORÓN, Op. Cit., p. 511.
M-SPC-13/1B

219. Bajo esta lógica, este tipo de actuaciones únicamente pueden generar confianza o expectativa respecto a esta etapa *ex ante*, específicamente, referido al procedimiento para la obtención del registro sanitario. Ello resulta comprobable al poder advertir, dentro de las conclusiones del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, al señalar que los criterios establecidos en dicho documento “*servían para establecer el nombre del producto en el trámite del registro sanitario de las leches procesadas industrialmente, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua con leche*”.
220. De otro lado, corresponde resaltar que el objeto de análisis del presente caso aborda la etapa *ex post* de la regulación consistente en la comercialización de un producto en el mercado. Esta es una fase en la cual el Indecopi vela, entre otras cosas, que los proveedores cumplan con brindar una adecuada información en el etiquetado de los productos alimenticios.
221. Por esta razón, pese a que, en un análisis de fondo de este procedimiento, pudo evidenciarse que Digesa elaboró un criterio erróneo respecto a la denominación de productos lecheros –lo cual vincula directamente el procedimiento de obtención de registro sanitario–, debía tomarse en cuenta que dichas actuaciones solo guardan directa vinculatoriedad respecto a la etapa *ex ante* de la regulación de productos alimenticios, mas no respecto a la labor posterior que realiza el Indecopi en el marco de sus competencias.
222. En ese sentido, Gloria se encuentra imposibilitado de alegar la causal de inducción a error, puesto que, preliminarmente, debía determinarse que las actuaciones de Digesa eran pasibles de generar una legítima confianza dentro de la labor de fiscalización *ex post* del Indecopi, cuestión que no se configuró en el presente caso.
223. Hay que mencionar, además que, como bien se expuso previamente, Gloria era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano, lo cual repercutía en el conocimiento que debía tener sobre: (i) la competencia de Digesa, y, su función *ex ante* dentro del marco regulatorio de productos alimenticios; y, (ii) el criterio técnico respecto a la denominación para el etiquetado de productos.
224. Cabe anotar que, Gloria ha sido parte del Comité Técnico de Normalización de Leche y Productos Lácteos, organización que se encargó de la elaboración de distintas Normas Técnicas Peruanas, tales como:

- Norma Técnica Peruana 202.099:1985. Leche y Productos Lácteos. Leche Compuesta. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.189:2004. Leche y Productos Lácteos. Leche Saborizada. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.002:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Evaporada. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.100:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche UHT. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.086:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Pasteurizada. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.001:2016. Leche y Productos Lácteos. Leche Cruda. Requisitos.

225. Por consiguiente, dada la habitualidad y posicionamiento de Gloria en el mercado peruano, este Colegiado considera dicho factor como un elemento importante para poder señalar que dicho administrado contaba con el conocimiento (profesionalización) suficiente respecto a la normativa funcional y técnica de sus productos, tanto en el ámbito nacional e internacional, cuestión que permite verificar la posibilidad que tuvo dicho administrado de advertir lo expuesto respecto al presente eximente de responsabilidad.

226. En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por Gloria en el presente extremo.

V. Sobre la medida correctiva

227. El artículo 114º del Código establece la facultad que tiene la Comisión para ordenar a los proveedores la imposición de medidas correctivas reparadoras y complementarias a favor de los consumidores⁸⁹.

228. La finalidad de las medidas correctivas reparadoras (establecidas en el artículo 115º del Código) es resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa,

⁸⁹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114º.- 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.

mientras que las complementarias (señaladas en el artículo 116° del Código) tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que, en el futuro, esta se produzca nuevamente⁹⁰.

229. Del mismo modo, debe tomarse en cuenta que las medidas correctivas deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto⁹¹.
230. En el presente caso, la Comisión denegó las medidas correctivas solicitadas por Aspec, al considerar que se encontraba acreditado que el etiquetado del producto “Pura Vida Nutrimax”, consignaba como nueva denominación “mezcla láctea compuesta”.
231. En su recurso de apelación, Aspec señaló que solicitó el cese definitivo de la infracción, lo cual implicaba la adopción de las medidas correctivas complementarias respectivas, cuyos efectos eran: (a) revertir la conducta infractora; y, (b) evitar que esta conducta se produzca nuevamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 116° del Código.
232. Asimismo, agregó que la Comisión pudo haber dispuesto lo siguiente: (a) el decomiso de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas que aún se comercialicen en el mercado, al no tenerse la certeza de que el 100% del producto denunciado se habría retirado del mercado; y, (b) la clausura del

⁹⁰ **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. (...).

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 y pueden ser, entre otras, las siguientes:

a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
(...).

⁹¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 249°.-Determinación de la responsabilidad.**

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

establecimiento o inhabilitación temporal de Gloria, pues nada garantizaba que en el futuro dicha empresa, aprovechando del trámite de aprobación automática del registro sanitario, apruebe una denominación no acorde a las normas competentes. Finalmente, señaló que, tampoco se dictó alguna medida correctiva que tenga por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que se produzca en el futuro, ello a manera de prevención.

233. Por su parte, Gloria señaló que carecería de objeto el dictado de una medida correctiva, toda vez que a la fecha la etiqueta del producto con la denominación en cuestión habría sido sustituida por una nueva denominación ante Digesa, ello de conformidad con lo establecido en la Resolución Directoral N° 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017, siendo además que Aspec no habría acreditado que su representada continúe comercializando el producto “Pura Vida Nutrimax” con la denominación anterior.

234. Al respecto, de la verificación del del registro sanitario del producto “Pura Vida Nutrimax” (A3860814N/NAGOSA), se observa que Gloria efectuó la modificación de la denominación del mismo, el cual no incluye en su contenido el término “leche”, cuestión que había sido materia de observación en el presente procedimiento, tal como se aprecia a continuación:

ANOTACIONES

TRANSFERENCIAS, AMPLIACIONES DE PRESENTACIÓN, MODIFICACIÓN,
CAMBIO DE RAZÓN SOCIAL Y/O DATOS EN EL CERTIFICADO DE REGISTRO
SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

5. La Empresa **GLORIA S. A.** con Registro Sanitario **A3860814N NAGOSA** modifica el nombre del producto a **MEZCLA LÁCTEA COMPUESTA CON EXTRACTO DE SOYA, MALTODEXTRINA Y GRASA VEGETAL “PURA VIDA” – NUTRIMAX**, en virtud de lo establecido en la RD N°043-2017/DIGESA/SA.

Asimismo precisa la declaración de su formulación según el siguiente detalle: **leche pasteurizada, leche deshidratada (polvo), leche concentrada, leche descremada deshidratada (polvo), extracto de soya, maltodextrina de maíz, grasa vegetal de palma, suero de mantequilla deshidratado (polvo), Emulsificantes: lecitina de soya - SIN 322(i), en la cantidad de 2500 mg/Kg, mono y diglicéridos de ácidos grasos - SIN 471, en la cantidad de 500 mg/Kg, Estabilizantes: fosfato disódico - SIN 339 (ii), en la cantidad de 260 mg/Kg y carragenina - SIN 407, en la cantidad de 150 mg/Kg, sal, fuente de hierro: pirofosfato de hierro, saborizante artificial, fuente de zinc: sulfato de zinc, colorante natural: annato - SIN 160b (ii), en la cantidad de 1 mg/Kg, vitaminas A y D.**

Es de precisar que, **SE DEJA SIN EFECTO** el nombre del producto **LECHE EVAPORADA PARCIALMENTE DESCREMADA CON LECHE DE SOYA, MALTODEXTRINA, GRASA VEGETAL, MINERALES (HIERRO Y ZINC) Y ENRIQUECIDA CON VITAMINAS (A y D)** y la denominación comercial **LECHE EVAPORADA PARCIALMENTE DESCREMADA CON LECHE DE SOYA, MALTODEXTRINA, GRASA VEGETAL, MINERALES (HIERRO Y ZINC) Y ENRIQUECIDA CON VITAMINAS (A y D) – “PURA VIDA” – NUTRIMAX**, otorgados mediante anotación 1, pag 2 del asiento de continuación del certificado N° 02553-2014 y anotación 2, pag 3 del asiento de continuación del certificado N° 02553-2014 respectivamente, según su solicitud del 20 de junio de 2017, quedando vigentes las demás condiciones del Certificado N°02553-2014.
Lima, 04 de julio de 2017.

235. En tal sentido, en virtud de dicha información, se encuentra acreditado que Gloria efectuó la modificación de la denominación del producto “Pura Vida

Nutrimax” a “*mezcla láctea compuesta con extracto de soya, maltodextrina y grasa vegetal*”, cuestión que es materia de observación en el presente pronunciamiento.

236. Sin perjuicio de ello, para efectos prácticos, debe tomarse en cuenta que no resulta suficiente valorar la corrección de la conducta a partir de la modificación del registro sanitario, sino también evidenciar dichos cambios en el mercado local. En efecto, a criterio de este Colegiado, es necesario poder apreciar la conducta del proveedor investigado en su red interna de distribución comercial, pues, al tratarse de un producto de masiva comercialización, debe otorgarse a la Autoridad una mayor garantía del cumplimiento y reparación de la conducta infractora.
237. Para dicho fin, esta Sala no considera necesario demostrar que en cada uno de los establecimientos en los cuales se distribuyó este producto se haya efectuado el cambio de etiquetado, sino que, ello podrá ser acreditado, a través de políticas o protocolos comerciales que puedan generar convicción sobre el cumplimiento de dicho objetivo, tales como: (a) el comunicado o aviso por parte de Gloria a su red de distribución comercial sobre la supervisión de adecuar la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*” en los establecimientos; (b) las respuestas y/o resultados de esta red de distribuidores respecto al encargo realizado por Gloria; (c) la realización de labores de supervisión en los principales canales de ventas sobre la adecuación de la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”; y/u; (d) otros mecanismos que permitan generar convicción respecto de la conducta reparadora comprendida en este mandato.
238. Bajo dicho razonamiento, este Colegiado considera que corresponde revocar la resolución apelada en el extremo que denegó el dictado de medidas correctivas; y, en consecuencia, se dispone ordenar a Gloria verificar que la información consignada en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión y/o engaño en los consumidores, respecto de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional. Por tanto, se dispone que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, dicho proveedor cumpla con implementar políticas o protocolos comerciales con su red de distribuidores comerciales, canales de ventas, principales clientes y/u otra área encargada, a fin de poder acreditar que aquellas unidades del producto “*Pura Vida Nutrimax*” que consignaron la denominación “*Leche evaporada*”

parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)”, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado.

239. Asimismo, se informa a Gloria que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código⁹². Por otro lado, se informa que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, Aspec 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-INDECOPI⁹³.

VI. Respecto a la graduación de la sanción

240. El artículo 112° del Código establece que para determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido

⁹² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 117°.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos.**

Si el obligado a cumplir con un mandato del Indecopi respecto a una medida correctiva o a una medida cautelar no lo hace, se le impone una multa coercitiva no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria, tratándose de una microempresa; en todos los otros supuestos se impone una multa no menor de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de cualquiera de los mandatos a que se refiere el primer párrafo, el órgano resolutorio puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva.

No cabe la impugnación de las multas coercitivas previstas en el presente artículo.

⁹³ **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. IV. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR POR INICIATIVA DE PARTE.**

(...)

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.

por la realización de la infracción, la probabilidad de su detección, el daño resultante de la infracción, los efectos que esta pueda haber ocasionado en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores y otros criterios que dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar la Comisión⁹⁴.

241. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. En ese sentido, la finalidad de las mismas es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Por ello, a efectos de graduar la sanción a imponer, el TUO de la LPAG, contempla los Principios de Razonabilidad⁹⁵ y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
242. En virtud del primero, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor a las eventuales ventajas que obtenga el infractor, ello con la finalidad de desincentivar la realización de las conductas infractoras. Por su parte, el Principio de Proporcionalidad, busca que los medios empleados por el juzgador sean los más idóneos a efectos de desincentivar la conducta en tutela de determinado interés público, pero que a su vez signifique la menor afectación posible de los derechos de los imputados.

⁹⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112º.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi 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.

⁹⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 246º.- 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.

243. En el presente caso, la Comisión sancionó a Gloria imponiéndole una multa total de novecientas (900) UIT, de acuerdo al siguiente detalle:

- 450 UIT, por no consignar en el etiquetado ni en el envase del producto “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó “*leche evaporada parcialmente descremada*”, pese a que contenía elementos no lácteos; y,
- 450 UIT, por comercializar el producto “*Pura Vida Nutrimax*” dando a entender al consumidor que era una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así.

244. En su recurso de apelación, Gloria cuestionó la sanción impuesta por la Comisión señalando lo siguiente:

- (i) Sobre las sanciones impuestas, estas contravendrían el principio de legalidad, toda vez que se debió aplicar el principio de concurso de infracciones establecido en el numeral 6 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en la medida que los hechos denunciados constituyen una única conducta imputada, correspondiendo, de haber infracción, que se le sancione solo con la que reviste mayor gravedad;
- (ii) en referencia a la sanción por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta no incluiría calificación alguna y mucho menos se justificaría que se califique la misma como “*muy grave*” imponiéndosele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación;
- (iii) en relación a la sanción por infracción al artículo 32° del Código, ésta superaría el límite máximo permitido para su calificación, dado que la Comisión calificó esta conducta como “*grave*”, sancionándolo con 450 UIT; sin embargo, el Código señalaba que las conductas calificadas como “*graves*” tendrían un tope de sanción de hasta 150 UIT;
- (iv) el beneficio ilícito calculado por la GEE mediante Informe N° 104-2017/GEE, sería el mismo para ambas infracciones, teniendo la misma fuente, además que esta sería el resultado de la multiplicación de una misma multa base por la misma probabilidad de detección, por lo que se estaría utilizando el mismo monto para sancionarlo dos (2) veces;
- (v) se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (27%) que no les correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (llevado a cabo en un restaurante) para evaluar un impacto distinto al que se pretendería calcular respecto a la denominación de su producto,

tratándose de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso. Agregó que, un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, en la medida que no solo el producto evaluado en dicha resolución presentaría características similares a las del producto en cuestión, sino que además se habría utilizado para medir el impacto que tenía en las ventas información consignada en el envase del producto;

- (vi) este factor incluso debería ser menor, dado que el impacto que tendría una publicidad sobre la venta de un producto debería asumirse mayor al que tiene la información en el rotulo en el mismo;
- (vii) cualquier reducción en las ventas de producto suscitada a partir de junio de 2017, no podría ser atribuida exclusivamente al cambio de denominación del producto, sino al desprestigio injustificado que habría sufrido el producto, cuestionándose incluso la calidad o inocuidad del mismo;
- (viii) la probabilidad de detección debería ser considerada como alta, en la medida que la denominación incluida en el producto en cuestión, sería sencilla de ser fiscalizada (fácil detección), tanto por un consumidor, asociación de consumidores, Digesa o por el mismo Indecopi, al encontrarse sus productos alimenticios en los principales supermercados y otros comercios minoristas, habiéndose establecido en otros pronunciamientos que supuestas infracciones vinculadas con información contenidos en envases de los productos resultan ser de fácil detección (Resolución 098-2016/CD1-INDECOPI del 4 de mayo de 2016); y,
- (ix) si antes la denominación de su producto no fue cuestionada, ello no habría sido debido a que la probabilidad de detección sería baja, sino porque dicha denominación habría sido otorgada conforme a los criterios de Digesa los cuales se mantuvieron vigentes luego de iniciado el procedimiento.

a) Sobre la graduación de la sanción por infracción al deber de información

245. En primer lugar, Gloria indicó que, pese a que la Comisión calificó la conducta infractora como “grave”, la multa impuesta de 450 UIT superaría el límite máximo permitido para dicho tipo de conductas, siendo que el Código

estipularía que las conductas calificadas como “*graves*” tendrían un tope de sanción de hasta 150 UIT⁹⁶.

246. Al respecto, esta Sala considera que si bien se advierte que la primera instancia incurrió en un error al señalar que la infracción era de naturaleza “*grave*”⁹⁷; de la lectura de los fundamentos que sustentan su graduación de la sanción se desprende que la Comisión consideraba que la referida conducta era una de naturaleza “*muy grave*”. Ello, teniendo en consideración que de la valoración del beneficio económico ilícito obtenido por Gloria –la misma que tuvo en cuenta tres (3) factores relevantes (ingresos monetarios por la venta del producto, el porcentaje de la utilidad neta del producto y el efecto incremental sobre las ventas) y que fue calculada por la GEE– era muy alto⁹⁸. Ello aunado al hecho que aun cuando esta no involucraba una afectación a la salud o la seguridad de los consumidores, la infracción cometida por Gloria: (i) involucraba un producto de primera necesidad; (ii) estaba posicionado en el mercado; (iii) era un elemento esencial para la nutrición de las personas, en especial de los menores de edad; y, (iv) afectó la elección de los consumidores en el mercado, quienes podrían adquirir tales alimentos creyendo que era leche cuando no corresponden a dicha denominación.
247. Por otro lado, sobre el cuestionamiento al valor del efecto incremental, para el cálculo del beneficio ilícito, Gloria sostuvo que el estudio tomado en cuenta trataría un parámetro obtenido como resultado de un experimento (llevado a cabo en un restaurante⁹⁹) para evaluar un impacto distinto al que se pretendería calcular respecto a la denominación de su producto, tratándose de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso, debiéndose tomar un mejor parámetro como el establecido

⁹⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 110^o.- Sanciones administrativas.** El órgano resolutivo puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:
a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.
(...)

⁹⁷ Ver considerando 185 de la Resolución 2055-2017/CC2 a foja 1497 del expediente.

⁹⁸ Ver considerando 179 de la Resolución 2055-2017/CC2 a foja 1495 del expediente.

⁹⁹ En efecto, en su recurso de apelación, Gloria señaló que “*la Sala deberá tener en cuenta que la cifra de 27% es tomada como referencia de un experimento social llevado a cabo en un restaurante, donde se encontró que la inclusión de las frases descriptivas de los nombres de los menús contribuyó a incrementar las unidades vendidas en 27%*”. Ver foja 2036 del expediente.

por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, correspondiendo un menor porcentaje. No obstante, este Colegiado considera que dicho experimento resulta aplicable a este procedimiento pues toma como referencia el impacto de la inclusión de las frases descriptivas en el mercado alimenticio, sin advertirse en su contenido algún tipo de elemento comparativo.

248. Concretamente, en el presente caso, el hecho controvertido está relacionado con la omisión de consignar adecuada información en un producto alimenticio, razón por la que puede advertirse una congruencia con el contexto del referido experimento, más aún tomando en cuenta el impacto que tiene el cumplimiento de la obligación legal del deber de informar respecto de los consumidores.
249. Asimismo, esta Sala considera oportuno mencionar que el porcentaje estimado respecto a esta evaluación (27%) resulta congruente respecto al valor incremental que, de manera referencial, estimó Gloria una vez que modificaron la denominación de sus productos en el mercado¹⁰⁰, por lo cual corresponde desestimar los argumentos de Gloria en este punto.
250. Ahora en relación a que el beneficio ilícito calculado por la GEE mediante Informe N° 104-2017/GEE, sería el mismo para ambas infracciones (información e idoneidad), corresponde señalar que, a criterio de este Colegiado, ello resulta razonable en el sentido que dicho criterio obedece al impacto generado por un determinado comportamiento sobre las ventas del producto investigado.
251. Bajo dicha lógica, esta Sala sostiene que, aun cuando estamos ante la configuración de dos (2) distintas consecuencias jurídicas (vulneración al deber de idoneidad e información), puede identificarse que las mismas son originadas por un mismo hecho, siendo por ello que el impacto económico causado por esta conducta resulte idéntico para ambos supuestos legales.
252. Por otro lado, sobre la probabilidad de detección, este Colegiado coincide con la primera instancia en el sentido que el nivel de este factor es bajo, toda vez

¹⁰⁰ Para ello, puede revisarse la entrevista brindada el 14 de noviembre de 2017, por el señor Vito Rodríguez, vicepresidente de Gloria, quien aseguró que las ventas del grupo se habían incrementado aproximadamente en un 20%, tomando en cuenta el efecto negativo previo por el impacto mediático del caso "Pura Vida". Información extraída del siguiente enlace: <https://rpp.pe/economia/economia/venta-de-leche-fresca-crece-20-tras-escandalo-de-pura-vida-noticia-1083278>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.

que, debe tomarse en cuenta que, en el presente caso, no estamos ante agentes económicos especializados que pueden poner en evidencia estas infracciones (denominación de acuerdo a su naturaleza), sino ante consumidores que, si bien podrían encontrar el producto en cualquier bodega o establecimiento cercano a sus domicilios y leer su denominación, difícilmente se darían cuenta que la citada denominación consignada en el producto no refleja la verdadera naturaleza del mismo, viéndose con ello mermada su capacidad de detección por la alta especialización de la información, pues, ello implicaría un adecuado conocimiento de la regulación en normalización de productos alimenticios.

253. En efecto, dentro de los casos de protección al consumidor, basándose en una posición inicial de asimetría informativa, debía tomarse en cuenta que un consumidor promedio no tiene conocimiento especializado respecto a la normativa técnica internacional que ha sido materia de evaluación en este pronunciamiento, y, por ende, no tiene una alta posibilidad de advertir que la denominación de los productos que estén a su disposición no reflejen de manera efectiva la naturaleza de su composición.
254. Cabe precisar que, en atención a que la Autoridad puede tomar conocimiento de presuntas conductas infractoras, a través de las denuncias interpuestas por iniciativa de parte¹⁰¹, el análisis de la probabilidad de detección puede elaborarse desde las propias posibilidades que tengan los consumidores de advertir el posible comportamiento ilícito realizado por un proveedor en el mercado. Dicho esto, resulta razonable sostener que, según sea el caso, a menor probabilidad de que los consumidores detecten posibles conductas infractores, menor será posibilidad de que la Autoridad pueda enterarse de las mismas.
255. De otro lado, en relación al alegato referido a que, si antes la denominación de su producto no fue cuestionada debido a que la probabilidad de detección

¹⁰¹ **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.

sería baja, sino porque dicha denominación habría sido otorgada conforme a los criterios de Digesa; cabe señalar que, dicho cuestionamiento es uno de defensa de fondo el cual ya ha sido desvirtuado en párrafos precedentes.

256. Finalmente, corresponde señalar que de la revisión de los criterios de graduación de la sanción (beneficio ilícito, daño resultante de la infracción, probabilidad de detección y efectos generados en el mercado) aplicados por la Comisión, se aprecia que estuvieron debidamente sustentados y motivados de manera concreta y en base a los hechos e implicancias del presente caso, lo cual determinó la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta, habiéndose considerado inclusive el daño o perjuicio causado a los consumidores.

257. En virtud de lo expuesto, y dado que no se verificó la vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que sancionó a Gloria con una multa de cuatrocientos cincuenta (450) UIT por infracción del artículo 32° del Código.

b) Sobre la graduación de la sanción por infracción al deber de idoneidad

258. Preliminarmente, esta Sala considera pertinente señalar que, en tanto los cuestionamientos planteados por Gloria en su recurso de apelación, referidos al cálculo del beneficio ilícito (valor del efecto incremental) para la graduación de la sanción por infracción al deber de información e idoneidad son idénticos¹⁰², y, en la medida que dichas observaciones fueron desestimadas en párrafos precedentes, carece de objeto desvirtuar nuevamente los mismos.

259. Ahora, Gloria señaló en su recurso de apelación que la graduación de la sanción impuesta por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, no incluiría calificación alguna y tampoco se justificaría que se califique la misma como “*muy grave*” para imponérsele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación.

260. Al respecto, corresponde indicar que, si bien en efecto la Comisión no precisó la calificación de la infracción cometida por Gloria, este Colegiado considera que de la valoración de la sanción impuesta por la Comisión en este extremo (450 UIT), se desprende que dicha conducta infractora al deber de idoneidad

¹⁰² Ver foja 2035 a 2038 del expediente.

califica como “*muy grave*”, criterio que esta Sala comparte, debido a que la misma afectó las expectativas de los consumidores a quienes se les dio a entender que el producto “*Pura Vida Nutrimax*”, era leche, pese a que por su composición, ello no era así, no reflejándose su verdadera naturaleza, induciéndoseles a error; y, no permitiéndoseles conocer qué tipo de producto estaban adquiriendo, afectándose su decisión de consumo. Asimismo, es pertinente indicar que dicha conducta está enmarcada dentro de un mercado de naturaleza sensible como el sector lechero, pues, dicho producto viene a configurarse como un bien de alto consumo en el país¹⁰³.

261. De otra parte, corresponde señalar que de la revisión de los criterios de graduación de la sanción (daño resultante de la infracción, probabilidad de detección y efectos generados en el mercado) aplicados por la Comisión, se aprecia que estuvieron debidamente sustentados y motivados de manera concreta y en base a los hechos e implicancias del presente caso, lo cual determinó la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción impuesta, habiéndose considerado inclusive el daño o perjuicio causado a los consumidores por infracción al deber de idoneidad.

262. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que sancionó a Gloria con una multa de cuatrocientos cincuenta (450) UIT por infracción de los artículos 18° y 19° del Código.

c) Sobre la aplicación del principio de concurso de infracciones

263. Sobre el particular, conviene traer a colación lo dispuesto en el artículo 230° numeral 6 del TUO de la LPAG, el cual contempla el principio del “*concurso de infracciones*”, que establece que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad¹⁰⁴.

¹⁰³ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, hasta el año 2012, el consumo de leche en el Perú era de 568 996 toneladas. Para mayor información, ver el siguiente enlace: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sector-statistics/>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.

¹⁰⁴ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 246°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa.

(...)

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.

(...)

264. Al respecto, Morón Urbina ha señalado que, a través del principio del concurso de infracciones, la norma *encarga a la autoridad escoger el ilícito “más grave” para absorber el menor*. En ese sentido, queda claro que, ante la configuración de un supuesto en el cual una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa, se optará por escoger aquella sanción más alta, esto es, la que previste una mayor gravedad¹⁰⁵.
265. En su recurso de apelación, Gloria manifestó que se habría contravenido el principio de legalidad, toda vez que se debió aplicarse el principio de concurso de infracciones establecido en el numeral 6 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en la medida que los hechos denunciados constituirían una única conducta imputada, correspondiendo, de haber infracción, que se le sancione solo con la que reviste mayor gravedad.
266. Sobre el particular, es oportuno reiterar que, a criterio de este Colegiado, en el presente caso estamos ante la configuración de una (1) infracción a dos (2) deberes jurídicos (idoneidad e información) por parte del proveedor investigado, pues, ante la ocurrencia de un hecho común (denominación incorrecta del producto “Pura Vida Nutrimax”), se puede evidenciar la configuración de dos (2) distintas consecuencias fácticas contra los intereses de los consumidores.
267. Bajo dicha perspectiva, resulta evidente que, ante la configuración de esta situación, la Comisión debió aplicar el principio de concurso de infracciones; sin embargo, dicho órgano funcional no empleó esta figura¹⁰⁶. De esta manera, en la medida que las multas por las infracciones desarrolladas previamente, consistentes en 450 UIT por infracción al deber de idoneidad, y 450 UIT por infracción al deber de información, configuran dos (2)

¹⁰⁵ Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos elaboró la “Guía Práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”, a través de la cual precisó lo siguiente:

“En el ámbito del derecho administrativo sancionador es posible que se presenten casos en los que una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa. En dichos casos se puede aplicar diferentes opciones teóricas para determinar la sanción que corresponde aplicar. Si se elimina la acumulación material (suma de las penas atribuidas a todos y cada uno de los delitos cometidos por la misma acción) restarían fundamentalmente dos (2) posibilidades, estas son: i) la absorción de la pena, lo cual implica la elección de la pena más grave entre todas las que entran en juego a la vista de los delitos cometidos; o, ii) la exasperación (o aspiración) de la pena, la cual implica escoger la más grave y además elevar o intensificar su contenido, aunque sin llegar, naturalmente, a la suma de todas ellas. Nuestro ordenamiento legal ha optado por la primera posibilidad, es decir, por la absorción de las sanciones y, por ello, el inciso 6 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 señala que en el caso del concurso de infracciones se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave (...)”

¹⁰⁶ Para mayor evidencia sobre la aplicación del principio de concurso de infracciones puede revisarse la Resolución 3525-2017/SPC-INDECOPI del 20 de diciembre de 2017.

infracciones que nacen de un mismo hecho, corresponde imponer a Gloria sólo la multa de mayor gravedad; y, como en el presente caso, ambas coinciden en la cuantía, corresponde aplicar una única sanción de 450 UIT.

268. En tal sentido, esta Sala considera que corresponde revocar la resolución apelada en el extremo que sancionó a Gloria con una multa de 450 UIT por infracción al deber de idoneidad, y 450 UIT por infracción al deber de información; y, en consecuencia, se le sanciona únicamente con una multa de 450 UIT, en virtud del concurso de infracciones establecido en el artículo 246°.6 del TUO de la LPAG.

VII. Sobre el porcentaje de la multa correspondiente a Aspec

269. En el presente caso, mediante Resolución 2055-2017/CC2, la Comisión dispuso que se entregue a Aspec, conforme al artículo 156° del Código, el tres (3) % de la multa impuesta a Gloria en virtud al convenio suscrito con el Indecopi.

270. En la presente instancia, Aspec cuestionó la decisión de la Comisión manifestando lo siguiente:

- (i) La Comisión no motivó adecuadamente cuando consideraba que el nivel de participación de las asociaciones de consumidores en los procedimientos era medio y alto;
- (ii) en su denuncia habría realizado una labor de investigación previa del producto denunciado, realizando el análisis de la denominación, siendo parte de dicha labor previa el analizar las normas del Codex Alimentarius, además de proponer una potencial denominación como “mezcla”, la cual fue adoptada por Digesa en sus informes y acatada por Gloria para la actual denominación de su producto, lo cual no habría sido apreciado por la Comisión;
- (iii) en relación a la participación en el procedimiento, la Comisión la considero como baja, debido a que habría presentado solo tres (3) escritos; no obstante, presentó cinco (5) escritos, además de haberse cancelado la diligencia de informe oral, no existiendo norma alguna que calificara los escritos presentados, debiéndose tener en consideración lo establecido en el artículo 157° del Código, donde no se establecía excepciones al respecto;
- (iv) sobre la trascendencia en el mercado de la conducta infractora, dicho criterio implaría un meticuloso estudio económico en cada caso

- denunciado, el cual debería ser anexado por la Comisión, lo cual no sucedería;
- (v) en lo relación al criterio “*otros que determine el análisis específico en cada procedimiento*”, este abriría aún más la posibilidad para que la determinación del porcentaje de la multa a cargo de la autoridad sea lo más imprevisible posible;
 - (vi) la Comisión no había valorado la labor de difusión e información realizada durante el transcurso del procedimiento, lo cual se vio reflejado en: (a) la participación de múltiples entrevistas en radio y televisión; (b) la emisión de notas de prensa; (c) la realización de una conferencia de prensa; (d) la absolución de consultas a consumidores; y, (e) la participación en diversas reuniones y mesas de trabajo; y,
 - (vii) la Comisión al determinar el porcentaje de la multa impuesta a Gloria, no habría tomado en consideración lo dispuesto en la Directiva.

271. En este punto, debe indicarse que el artículo 10° del TUO de la LPAG, establece como causales de nulidad del acto administrativo, la contravención a la Constitución, las leyes o a las normas reglamentarias, así como la omisión o defecto de sus requisitos de validez, dentro de los cuales se incluye el objeto y la motivación¹⁰⁷.

272. Asimismo, el artículo 3° de la norma en mención establece que la debida motivación es un requisito de validez del acto administrativo, poniendo en conocimiento del administrado los fundamentos racionales que sustentan el sentido del acto administrativo, así como la mención expresa de la ley aplicable. En ese mismo sentido, el artículo 6° del aludido cuerpo normativo,

¹⁰⁷ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. 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:

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.

(...)

Artículo 3°. Requisitos de validez de los actos administrativos. Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente | 50 | sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

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

señala que *“la motivación deberá ser expresa y contener una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes al caso específico”*.

273. Sobre el particular, el artículo 156°.1 del Código dispone que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otorga la posibilidad de que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituye fondos públicos.
274. En esa línea, el artículo 26° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores (en adelante, la Directiva), establece que el órgano competente podrá destinar hasta el 50% del importe de la multa impuesta en un procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor en favor de la asociación de consumidores que lo promovió¹⁰⁸.
275. Por su parte, el artículo 157° del Código, establece los criterios para la graduación del porcentaje de las multas impuestas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, siendo que la autoridad competente debe evaluar, como mínimo, los siguientes criterios:
- a. Labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la presentación de la denuncia;
 - b. participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado;
 - c. trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora

¹⁰⁸

DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 26°. - Porcentaje disponible. La firma del Convenio de Cooperación Institucional otorga la posibilidad al INDECOPI de entregar a la Asociación de Consumidores un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos por afectación a los intereses colectivos o difusos promovidos por ellas. Dicho porcentaje no podrá exceder del 50% del valor de la multa impuesta. Los montos entregados constituyen fondos públicos, de conformidad con lo señalado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

- denunciada, impacto económico de la misma y perjuicios causados en forma previa o que puedan ser causados de forma potencial a los consumidores con relación a la misma; y,
- d. otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento.

276. En ese sentido, el artículo 28° de la Directiva¹⁰⁹ ha recogido los criterios de graduación indicados en el artículo 157° del Código, mencionándolos de manera más específica, tal como se aprecia a continuación:

- (i) Dificultad en la detección de la conducta infractora: lo cual implica dilucidar la labor de investigación efectuada por la asociación a fin de verificar los hechos materia de denuncia;
- (ii) participación de la mencionada entidad durante el procedimiento; y,
- (iii) gravedad de la infracción detectada: la misma que es determinada tomando en consideración la trascendencia de la conducta infractora en el mercado, su impacto económico y los perjuicios que pudo o causó a los consumidores.

277. Asimismo, en los artículos 29° y 31° del mencionado cuerpo normativo, se establece tanto la calificación por cada criterio como la fórmula que debe emplearse para la asignación de un porcentaje de la sanción¹¹⁰.

¹⁰⁹ DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI. NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 28°. - Criterios de graduación del porcentaje a entregar. - De acuerdo a lo señalado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el órgano resolutorio competente tomará en cuenta los siguientes tres criterios para determinar el porcentaje de la multa a ser transferido a las asociaciones de consumidores.

* Criterio 1. Dificultad en la detección de la conducta infractora.

* Criterio 2. Participación de la asociación durante el procedimiento.

* Criterio 3. Gravedad de la infracción detectada.

¹¹⁰ DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI. NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 29°. - Calificación de Criterios. El rango de calificaciones a asignar a las asociaciones de consumidores por cada criterio descrito en el artículo anterior, será el siguiente:

CRITERIO	CALIFICACIÓN
ALTA	35-50
MEDIA	18-34
BAJA	1-17

Artículo 31°. - Fórmula a Aplicar. El porcentaje de la multa a ser asignado a la Asociación de Consumidores será igual a la suma de las calificaciones asignadas por la Comisión para cada uno de los criterios descritos, ponderado por el peso que se presenta en la siguiente fórmula:

278. En el presente caso, la Comisión asignó, en favor de Aspec, el tres (3) % de la multa total impuesta a la denunciada, conforme al razonamiento que reproducimos a continuación:

“(…)

192. *En ese sentido, en el presente caso, es importante acotar que Aspec tomó conocimiento de los hechos infractores debido a la publicación de la Resolución N° 15-AG-17, a través de la cual la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos decidió deshabilitar el producto “Pura Vida” exportado por Gloria a dicho país hasta que su etiquetado se adecúe a las normas panameñas, lo cual evidencia, que no es la propia Asociación quien investigó e indagó que la información consignada en el etiquetado del producto “Pura Vida Nutrimax” no reflejaba la verdadera naturaleza del producto.*

193. *De tal modo, se puede advertir que Aspec no realizó una labor de investigación previa a la presentación de la denuncia, en tanto procedió a presentarla sin ahondar en un análisis exhaustivo de si la denominación consignada por Gloria en el producto denunciado reflejaba su verdadera naturaleza, como podría haber sido mediante la presentación de medios probatorios idóneos que acrediten la comisión de la conducta infractora; más aún, considerando la complejidad del presente caso.*

194. *En lugar de ello, Aspec solo ha participado en el procedimiento, siguiendo el cauce legal que ya venía desde el incidente producido en Panamá. De modo que conforme a los criterios a que se refiere el artículo 157 del Código, por la sola participación en el procedimiento, mediante sus tres escritos, y más aún cuando la base de la multa (900 UIT) es bastante significativa, la participación de Aspec resulta ser baja, al haber existido una baja investigación y participación en el procedimiento:*

N°	Tipo de escrito	Fecha	Fundamentación Jurídica
1	Denuncia	05/06/2017	Si
2	Recurso de apelación de la	07/08/2017	Si

Porcentaje de la multa a ser asignado = (Calificación Criterio 1 x 0.25) + (Calificación del Criterio 2 x 0.25) + (Calificación del Criterio 3 x 0.5)

	<i>medida cautelar impuesta de oficio por la Comisión</i>		
4	<i>Contradicen contestación de denuncia</i>	01/09/2017	Si

195. Por otro lado, el nivel de trascendencia en el mercado de la infracción es Alto, en tanto a través de esta denuncia se pudo advertir que, Gloria puso a disposición de los consumidores el producto “Pura Vida Nutrimax”, cuya denominación no reflejaba su verdadera naturaleza, la cual infringía las normas nacionales e internacionales, además de vulnerar las expectativas de los consumidores al adquirir el producto en cuestión.
196. En este caso al ser la base bastante significativa (900 UIT), se considera una tasa de 3% por la participación de Aspec (presentación de sus tres escritos con argumentación jurídica), baja investigación) y trascendencia (lo que equivale S/ 109 350,0053).
197. Atendiendo a lo expuesto, esta Comisión considera que corresponde ordenar que se entregue a Aspec un 3% del total de la multa impuesta, lo que asciende a 27 UIT.” (sic) (subrayado es nuestro)
279. Sobre el particular, debe indicarse que, si bien la Comisión tuvo en cuenta los criterios para la graduación del porcentaje entregable a la multa impuesta señalados en el Código, no tuvo en consideración lo dispuesto en la Directiva, la cual señala de forma más específica los criterios que la autoridad administrativa debe tener en cuenta para la graduación del porcentaje a entregar a las asociaciones de consumidores (dificultad en la detección de la conducta infractora, participación de la asociación durante el procedimiento y gravedad de la infracción detectada), a los cuales se les debe asignar un rango de calificación por cada criterio (alta: 35-50; media: 18-34; y, baja: 1-17) para luego aplicar la fórmula correspondiente y así obtener la asignación de un porcentaje de la sanción en favor de Aspec.
280. En efecto, la Comisión no ha realizado una debida motivación del porcentaje a entregar a Aspec, en la medida que solo se limitó a utilizar los criterios establecidos en el Código, obviando no solo los criterios estipulados en la citada Directiva, sino que también no asignó una calificación a cada criterio adoptado, además de no aplicar la fórmula para obtener el porcentaje de multa a otorgar.

281. Así pues, esta Sala considera que no existió una debida motivación por parte de la Comisión en el extremo referido a la asignación de un porcentaje de la multa impuesta a la denunciada, en favor de Aspec.
282. Tomando en cuenta lo expuesto en los párrafos anteriores, corresponde declarar la nulidad parcial de la resolución vendida en grado, en el extremo que dispuso entregar a Aspec el tres (3) % de la multa impuesta a la denunciada.
283. Sin perjuicio de ello, en aplicación del artículo 225° del TUO de la LPAG¹¹¹, del principio de eficacia establecido en el numeral 1.10 del artículo IV de la referida norma¹¹² y teniendo en consideración que obran en el expediente elementos suficientes para emitir un pronunciamiento respecto del porcentaje de multa impuesta a entregar a Aspec, corresponde que esta Sala evalúe y se pronuncie sobre dicho extremo.
284. Sobre el particular, es preciso indicar que este Colegiado considera pertinente aplicar de manera objetiva los criterios establecidos en los artículos 28° a 31° de la Directiva, esto es, tomando en cuenta factores, tales como: (i) la dificultad en la detección de la conducta infractora; (ii) participación de la asociación durante el procedimiento; y, (iii) la gravedad de la infracción detectada. A consideración de este Colegiado la valoración de estos criterios es el siguiente:
- **Dificultad en la detección de la conducta infractora:** la evaluación de este factor debe tomar en cuenta dos elementos: (i) la probabilidad de detección de la conducta; y, (ii) los mecanismos de la asociación de poder advertir este tipo de conductas.

¹¹¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 225°.- Resolución.**

(...)

225.2. Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

¹¹² **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:

(...)

1.10. 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.

En efecto, a diferencia de la valoración de la probabilidad de detección utilizada para graduar la sanción, en este supuesto, debe tomarse en cuenta como sujeto activo de la relación a la asociación de consumidores, y no a un consumidor particular. De esta manera, aun cuando esta Sala haya considerado que la probabilidad de detección es baja – y, por ende, la dificultad de detección deviene a ser alta – ello no vincula necesariamente de modo directo a Aspec al tratarse de un agente con una distinta esfera de información al de un consumidor.

A mayor abundamiento, este Colegiado sostiene que, conforme lo reconoce públicamente Aspec, dicha asociación de consumidores tiene una participación activa en distintas comisiones multisectoriales como el Comité Nacional del Codex Alimentarius¹¹³, siendo por ello razonable colegir que esta entidad cuenta con información necesaria para poder observar y detectar con mayor exactitud potenciales conductas infractoras como las evaluadas en este procedimiento.

De igual manera, debe tomarse en cuenta el contexto mediático que originó el inicio de estos procedimientos contra Gloria, lo cual permitió evidenciar un similar comportamiento en distintos agentes económicos del mercado lechero. Ello sin duda permitió que, asociaciones de consumidores como Aspec realicen distintas diligencias de supervisión que sustenten el inicio de procedimiento como el particular.

En ese sentido, esta Sala considera que la dificultad de detección de esta conducta es de carácter medio, **asignándole un valor de 18.**

- **Participación de la asociación durante el procedimiento:** el nivel de participación de Aspec puede ser evaluado desde un enfoque procedimental e incidental. El primero está relacionado con un factor cuantitativo respecto al número de apariciones de Aspec en ambas instancias de este caso; y, de otro lado, el segundo está vinculado a la importancia o impacto de los alegatos y medios probatorios aportados por Aspec para dilucidar el hecho controvertido del procedimiento. En el caso particular, este Colegiado considera pertinente hacer prevalecer el enfoque incidental de los aportes realizados por Aspec, identificándose que los mismos consistieron en detectar la existencia de una presunta conducta infractora en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” efectuando una interpretación de las normas del Codex Alimentarius.

¹¹³ Ver el siguiente enlace: <http://www.aspec.org.pe/>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.
M-SPC-13/1B 102/120

Al respecto, esta Sala sostiene que el nivel de participación de Aspec es bajo, pues: (i) una vez que existió conocimiento respecto de la presunta vulneración al deber de información por parte de distintas empresas del mercado lechero, el Indecopi efectuó acciones de inspección con la finalidad de detectar ello en este mercado; y, (ii) la Comisión tuvo que realizar distintas actuaciones de instrucción con la finalidad de obtener mayor información técnica, siendo ello tomado en cuenta en el contenido de la denuncia como un elemento indiciario para elaborar un pronunciamiento de fondo.

En ese sentido, esta Sala considera que participación de Aspec en este procedimiento es baja, **asignándole un valor de 2.**

- **La gravedad de la infracción detectada:** este factor viene a estar determinado por el nivel de afectación del bien jurídico protegido por el Código, específicamente, en este caso, el derecho a la información que tienen los consumidores de que el etiquetado de los productos alimenticios consigne una denominación que refleje la verdadera naturaleza de su composición.

Al respecto, esta Sala considera que dicha conducta se configura como una infracción muy grave, en tanto: (i) está enmarcada dentro de un mercado de naturaleza sensible como el sector lechero, pues, dicho producto viene a configurarse como un bien de alto consumo en el país; y, (ii) el error en la información consignada en el etiquetado del producto está vinculada a la naturaleza de su composición, siendo ello un factor preponderante para que los consumidores opten en la adquisición de un bien ofrecido.

En ese sentido, para efectos del presente factor, esta Sala considera asignar un **valor de 35.**

285. Habiendo efectuado la calificación de los criterios previstos por la norma en el presente caso, corresponde aplicar la fórmula establecida a efectos de determinar el porcentaje de participación que corresponde a Aspec en la multa impuesta a Gloria de 450 UIT:

Fórmula para determinar porcentaje de participación en la multa:

(Calificación Criterio 1 x 0,25) + (Calificación del Criterio 2 x 0,25) +

(Calificación del Criterio 3 x 0,5) = Porcentaje de la multa a ser asignado
Aplicación de la fórmula al caso concreto:

Calificación de criterio 1 = 18

Calificación de criterio 2 = 2

Calificación de criterio 3 = 35

$$(18 \times 0,25) + (2 \times 0,25) + (35 \times 0,50) = 22.5$$

286. Conforme al resultado obtenido de la aplicación de la fórmula establecida en el artículo 30° de la Directiva, el porcentaje que corresponde asignar a Aspec es equivalente al 22.5 % de la multa impuesta a Gloria.

VIII. Sobre el pago de las costas y costos

287. Atendiendo a los argumentos expuestos y considerando que Gloria no ha fundamentado su recurso de apelación respecto a la condena al pago de las costas y costos del procedimiento a favor de Aspec, más allá de la alegada ausencia de infracción a las normas de protección al consumidor, lo cual ha sido desvirtuado en la presente resolución, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dicho extremo, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG¹¹⁴. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en dicho extremo.

IX. Sobre la devolución de la tasa administrativa a las señoras Ángeles, Matos y Pala

288. Toda vez que la Sala en el presente pronunciamiento ha declarado improcedente las denuncias presentadas por las señoras Ángeles, Matos y Pala por vulneración al principio *non bis in ídem*, en su vertiente procesal, corresponde que se disponga la devolución de las tasas por derecho de trámite ascendente a S/ 36,00 abonadas por dichas denunciadas¹¹⁵ cuando interpusieron su denuncia contra Gloria.

¹¹⁴ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 6°. - Motivación del Acto Administrativo. -**
(...)

6.2 Puede motivarse mediante declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. (...).

¹¹⁵ Ver fojas 1721, 1782 y 1917 del expediente.

289. En ese sentido, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, se ordena a la Secretaría Técnica de la Sala que remita una copia de la presente resolución a la Subgerencia de Finanzas y Contabilidad del Indecopi, a fin que adopte las acciones pertinentes para efectuar dicha entrega a favor de las interesadas.

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

290. En la medida que esta Sala ha confirmado la resolución apelada que declaró fundada la denuncia contra Gloria por infracción al artículo 32° del Código, corresponde disponer que se proceda a la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

XI. Acción complementaria

291. Tomando en cuenta las infracciones imputadas en el presente procedimiento, este Colegiado considera necesario disponer que la Secretaría Técnica de la Sala remita una copia de la presente resolución al Ministerio de Salud para su conocimiento.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 901-2017/CC2 del 7 de junio de 2017 y 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, emitidas por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 y la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, respectivamente, en el extremo que admitió y se pronunció sobre las denuncias presentadas por las señoras Elsa Melania Ángeles Susano, María Elena Matos Misari y Dataly Estephane Pala Correa contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. Ello al verificarse que los hechos materia de denuncia configuraban objeto de análisis en el Expediente 676-2017/CC2. En tal sentido, se declaran improcedentes dichas denuncias por vulneración al principio non bis in ídem, en su vertiente procesal. Por tal motivo, se deja sin efecto la condena del pago de costas y costos por parte de Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. a favor de los referidos denunciantes; y, la acumulación realizada por la primera instancia mediante Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A., consistente en que la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax” no habría reflejado la verdadera naturaleza de su

composición, como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

TERCERO: Confirmar, modificando fundamentos, la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*” del producto “*Pura Vida Nutrimax*” no reflejaba la verdadera naturaleza de su composición.

CUARTO: Confirmar, modificando fundamentos, la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “*Pura Vida Nutrimax*”, cuya denominación incumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

QUINTO: Revocar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que denegó el dictado de medidas correctivas en este procedimiento; y, en consecuencia, se dispone lo siguiente:

- Ordenar a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. verificar que la información consignada en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión y/o engaño en los consumidores, respecto de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional. Por tanto, se dispone que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, dicho proveedor cumpla con implementar políticas o protocolos comerciales con su red de distribuidores comerciales, canales de ventas, principales clientes y/u otra área encargada, a fin de poder acreditar que aquellas unidades del producto “*Pura Vida Nutrimax*” que consignaron la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal,*

- minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)”, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado; e,*
- informar a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. De otro lado, se informa que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, Asociación Peruana de Consumidor y Usuarios – Aspec deberá comunicarlo a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, 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.

SEXTO: Revocar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que sancionó a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. con una multa de cuatrocientos cincuenta (450) UIT por infracción al deber de idoneidad, y cuatrocientos cincuenta (450) UIT por infracción al deber de información; y, en consecuencia, se le sanciona únicamente con una multa de cuatrocientos cincuenta (450) UIT, en virtud de la aplicación del principio de concurso de infracciones tipificado en el artículo 246°.6 del Decreto Supremo 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

SÉPTIMO: Requerir a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. el cumplimiento espontáneo de multa impuesta en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 203° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹¹⁶, precisándose además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

OCTAVO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que determinó el porcentaje de participación de la multa a favor de

¹¹⁶ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 203°. - Ejecución forzosa.**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:

(...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.

Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec, al haberse verificado que la primera instancia no aplicó para dicho cálculo la Directiva 009-2013-DIR-COD-INDECOPI, Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores; y, en vía de integración, corresponde otorgar a Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec el equivalente al 22,5 % de la multa impuesta a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A.

NOVENO: Confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que condenó a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. al pago de las costas y costos del procedimiento a favor de Asociación Peruana de Consumidor y Usuarios – Aspec.

DÉCIMO: Disponer que se proceda a la devolución de las tasas por derecho de trámite ascendente a S/. 36,00 abonadas por las señoras Elsa Melania Ángeles Susano, María Elena Matos Misari y Dataly Estephanee Pala Correa. Para dar cumplimiento a ello, se ordena a la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Protección al Consumidor que remita una copia de la presente resolución a la Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad del Indecopi, a fin que adopte las acciones pertinentes para efectuar dicha entrega a favor de las interesadas.

DÉCIMO PRIMERO: Confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que dispuso la inscripción de Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

DÉCIMO SEGUNDO: Disponer que la Secretaría Técnica de la Sala remita una copia de la presente resolución al Ministerio de Salud para su conocimiento.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, María Soledad Ferreyros Castañeda y José Francisco Martín Perla Anaya.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

El voto en discordia parcial del señor vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza es el siguiente:

1. El vocal que suscribe el presente voto, se encuentra de acuerdo con los fundamentos expuestos por el Colegiado en mayoría, en los puntos (i), (ii), (iii), (iv), (v) y (vi) de las cuestiones previas; y, respecto al sentido de los siguientes extremos de fondo que resuelven lo siguiente:
 - (i) Confirmar, modificando fundamentos, la Resolución 2055-2017/CC2, que declaró fundada la denuncia interpuesta por la Aspec contra Gloria por infracción del artículo 32° del Código, al haberse verificado que la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*” del producto “*Pura Vida Nutrimax*” no refleja la verdadera naturaleza de su composición;
 - (ii) revocar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que denegó las medidas correctivas; y, en consecuencia, se ordena a Gloria verificar que la información consignada en el producto “*Pura Vida Nutrimax*” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión y/o engaño en los consumidores, respecto de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional. Por tanto, se dispone que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, dicho proveedor cumpla con realizar políticas o protocolos comerciales con su red de distribuidores comerciales, canales de ventas, principales clientes y/u otra área encargada, a fin de poder acreditar que aquellas unidades del producto “*Pura Vida Nutrimax*” que consignaron la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (Hierro y Zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)*”, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado.
 - (iii) informar a Gloria que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código. De otro lado, informar que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, Aspec 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;

- (iv) confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que sancionó a Gloria con una multa de cuatrocientos cincuenta (450) UIT por infracción del artículo 32° del Código;
 - (v) declaró la nulidad parcial de la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que determinó el porcentaje de participación de la multa a Aspec, al haberse verificado que la primera instancia no aplicó para dicho cálculo la Directiva 009-2013-DIR-COD-INDECOPI, Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores; y, en vía de integración, otorgó a Aspec el equivalente al 22,5 % de la multa impuesta a Gloria;
 - (vi) confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que condenó a Gloria al pago de las costas y costos del procedimiento a favor de Aspec;
 - (vii) dispuso que se proceda la devolución de la tasa por derecho de trámite ascendente a S/ 36,00 abonada por las señoras Ángeles, Matos y Pala cuando interpusieron la denuncia contra Gloria, ordenándose a la Secretaría Técnica de la Sala que remita una copia de la presente resolución a la Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad del Indecopi, a fin que adopte las acciones pertinentes para efectuar dicha entrega a favor de las interesadas;
 - (viii) confirmar la Resolución 2055-2017/CC2, en el extremo que dispuso la inscripción de Gloria S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi; y,
 - (ix) disponer que la Secretaría Técnica de la Sala remita una copia de la presente resolución al Ministerio de Salud para su conocimiento.
2. No obstante, discrepo de los fundamentos desarrollados en el literal a) del punto (vii) de las cuestiones previas, referido a la tipificación del procedimiento por los artículos 18° y 19° del Código; y, la sanción impuesta por dicho extremo, en la medida que considero que la conducta denunciada por Aspec contra Gloria solo debería evaluarse como una presunta vulneración al artículo 32° del Código, sustentando dicha posición en los argumentos que se expondrán en los siguientes párrafos.
3. El artículo 10° del 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 validez¹¹⁷, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación¹¹⁸, 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 derecho¹¹⁹.

4. En esa línea, el artículo 252° numeral 3 de la norma en mención, dispone que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se 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 competencia¹²⁰. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia¹²¹.

¹¹⁷ **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:

5. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
6. 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.
7. 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.
8. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

¹¹⁸ **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 conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

¹¹⁹ **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.

¹²⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 252°. - Caracteres del procedimiento sancionador.** Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

5. En su recurso de apelación, Gloria sostuvo que sobre la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que refleja la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción.
6. Mediante Resolución 901-2017/CC2 del 7 de junio de 2017, la Comisión admitió a trámite la presente denuncia contra Gloria por presunta infracción de los artículos 1°.1 literal b), 2°.1, 2°.2, 3°, 10°, 18°, 19°, 32° y 33° del Código.
7. Mediante Resolución 2055-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, lo siguiente¹²²:
 - (i) Declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 10° y 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó leche evaporada parcialmente descremada, pese a que contenía elementos no lácteos; y,
 - (i) declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que comercializó el producto “*Pura Vida Nutrimax*” dando a entender a los denunciantes que era una leche evaporada cuando por su composición ello no sería así.

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.

¹²¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 154°. - Impulso del procedimiento.** La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

¹²² Cabe precisar que mediante la Resolución 2055-2017/CC2, la Comisión dejó sin efecto el análisis del caso bajo la aplicación de los artículos 1°.1 literal b), 2°.1, 2°.2, 3° y 33° del Código. Ver considerandos 46 a 61 de la citada resolución. Ver foja 1467 a 1469 del expediente.

8. Sobre el particular, considero necesario precisar el ámbito de aplicación de los tipos jurídicos de idoneidad e información, toda vez que ello permitirá determinar, en el caso particular, la pertinencia de poder evaluar el punto controvertido del procedimiento respecto de ambos o alguno de estos supuestos legales.
9. Por un lado, el deber de información establece que los proveedores tienen la obligación de brindar a los consumidores toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo correcto de los bienes y servicios que hayan adquirido. Dicha información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible.
10. Por otro lado, el artículo 18° del Código define la idoneidad 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, 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. Asimismo, el artículo 19° de la misma norma señala que el proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos¹²³.
11. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o las que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza y circunstancias que rodean la adquisición del producto o la prestación del servicio, así como a la normatividad que rige su prestación.
12. Como podemos observar, existen supuestos en los cuales los tipos jurídicos de información e idoneidad pueden estar estrechamente vinculados, pues, una potencial infracción del primero devendrá razonablemente en la vulneración de éste último. En efecto, se tratan de casos en los que la omisión o error al trasladar determinada información indefectiblemente causará que el producto o servicio otorgado no sea idóneo, esto es, generará una afectación a la legítima expectativa de un consumidor.

¹²³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.**

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

13. Ante la ocurrencia de este tipo de situaciones, considero que, bajo el impulso del procedimiento¹²⁴, la responsabilidad del administrado deberá ser evaluada bajo aquel tipo jurídico que se configura primero, pues, de lo contrario, la autoridad administrativa estaría determinando responsabilidad respecto a tipos jurídicos que vienen a tener una relación de causalidad.
14. Así, en el presente caso, tenemos que la Comisión imputó y analizó la responsabilidad de Gloria de la siguiente manera¹²⁵: (i) por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en tanto estaría comercializando el producto “*Pura Vida Nutrimax*” con una denominación incorrecta; y, (ii) por presunta infracción del artículo 32° del Código, en tanto habría consignado erróneamente la denominación del producto “*Pura Vida Nutrimax*”.
15. Tal como puede verificarse, considero que, en el caso particular, ambos supuestos imputados guardan una relación de causalidad, pues, la potencial vulneración al deber de información (artículo 32°) consistente en consignar una denominación que no refleje la verdadera naturaleza del producto origina que un consumidor pueda ver afectadas sus expectativas de recibir un bien cuyo etiquetado consigne una denominación correcta (artículos 18° y 19°).
16. De esta manera, estimo que resulta razonable analizar el presente caso bajo un solo tipo jurídico, esto es, como una presunta infracción al deber de información, toda vez que la conducta materia de evaluación está básicamente referida a que Gloria haya consignado en el etiquetado de su producto “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación que no reflejaba la verdadera naturaleza de su composición, supuesto que estaba contemplado bajo la aplicación del artículo 32° del Código.
17. En ese sentido, concluyo que en el presente caso corresponde declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 901-2017/CC2 y 2055-2017/CC2, en el extremo que imputó y evaluó la responsabilidad de Gloria bajo la aplicación de los artículos 18° y 19° del Código, toda vez que el supuesto de hecho contenido en el referido tipo jurídico se configura como una consecuencia de

¹²⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 154°.** - Impulso del procedimiento
La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

¹²⁵ Únicamente se está tomando como referencia los artículos 19° y 32°, puesto que, sólo ambos tipos jurídicos vienen a ser materia de evaluación en la presente instancia.

la potencial infracción al deber de información contemplada en el artículo 32° del Código. En consecuencia, debe dejarse sin efecto la multa impuesta a Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código y su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por dicho extremo.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA
Vocal

El voto en discordia del señor vocal Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio es el siguiente:

El vocal que suscribe el presente voto discrepa de la decisión y fundamentos adoptados por el presente Colegiado en mayoría, en la medida que considero que Gloria no es responsable por las presuntas infracciones a los artículos 10°, 18°, 19° y 32° del Código, sustentando dicha posición en los siguientes argumentos:

1. Si bien el Indecopi tiene competencia para vigilar el rotulado y publicidad de alimentos y bebidas conforme al artículo 8° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por Decreto Supremo N° 007-98-SA, así como el artículo 32° del Código, no se puede perder de vista las actividades que realiza Digesa, como parte de la administración pública y como ente encargado de otorgar las autorizaciones correspondientes para la comercialización de alimentos y bebidas a nivel nacional.
2. Digesa es el órgano encargado a nivel nacional de inscribir, reinscribir, modificar, suspender y cancelar el Registro Sanitario de los alimentos y bebidas y de realizar la vigilancia sanitaria de los productos sujetos a registro, conforme al artículo 101° y siguientes del citado Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. Según el artículo 105° de la referida norma para la inscripción o reinscripción en el Registro Sanitario se debe presentar una solicitud con carácter de declaración jurada suscrita por el interesado, en la que debe consignarse, entre otros datos, el nombre y marca del producto o grupo de productos para el que se solicita el Registro Sanitario.

3. Ha sido en el marco de estas funciones que el 20 de octubre del 2014 fue emitido el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA, el cual fue remitido por la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Zoonosis a Digesa.
4. Dicho Informe, conforme se señala en sus antecedentes, recogía la coyuntura de ese entonces relativa a que *“las empresas han reportado dificultades en la aplicación de los términos lecheros para establecer el nombre de los productos que se presentan en los trámites de inscripción en el registro sanitario de alimentos con referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua y leche”*.
5. Asimismo, tal como se indica en dicho Informe se debe aplicar lo establecido en las normas del Codex Alimentarius para la determinación del nombre del producto debiéndose tener en cuenta distintos aspectos, ejemplificados en el mismo Informe. Así en el literal f) se señala expresamente lo siguiente:

“f. Para establecer el nombre de aquellos productos que no califiquen con la definición de leche, producto lácteo, o producto lácteo compuesto o con las demás definiciones del numeral 2 del Codex Stan 206 – 1999 que contengan ingredientes no lácteos que sustituyen los componentes de la parte láctea del producto en forma parcial o total aplica lo establecido en el numeral 4 Etiquetado Obligatorio de los Alimentos Preenvasados de la norma Codex Stan 1-1985-NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS en concordancia con lo establecido en la Ley N° 29571 CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. A continuación, se cita un ejemplo:

Nombre del producto:

Leche Evaporada Descremada con Grasa Vegetal, Proteína Aislada de Soya y Miel

Ingredientes:

Leche evaporada descremada con grasa vegetal, proteína aislada de soya y miel

Es de precisar que en el caso la empresa declare dentro de sus ingredientes que utiliza leche, leche evaporada, mezcla de leche evaporada desnatada y grasa vegetal (Codex Stan 250-2006), leche en polvo y la nata (crema) en polvo (Codex Stan 207-1999), mezclas de leche desnatada (descremada) y grasa vegetal en polvo (Codex Stand 251-2006), entre otros productos que tienen normas específicas del Codex, debe cumplir íntegramente con las especificaciones del Codex establecidas para cada una de las materias primas”.

6. De lo señalado en dicho Informe emitido por Digesa y aplicado por las empresas que ofertan productos lecheros o lácteos compuestos, se entiende que, al menos desde el año 2014, la administración pública había dado lineamientos para la utilización de denominaciones como los ejemplos plasmados en dicho documento.
7. Conforme al artículo 78° del Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, Digesa es el órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública, y constituye la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental, así como en materia de Inocuidad Alimentaria. Asimismo, tiene competencia para otorgar, reconocer derechos, certificaciones, emitir opiniones técnicas, autorizaciones, permisos y registros en el marco de sus competencias.
8. Entre sus funciones previstas en el artículo 79° de la misma norma, está la de: b) proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y procedimientos en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria; y para otorgar autorizaciones, permisos, registros, certificaciones, notificaciones sanitarias obligatorias y opiniones técnicas en el marco de sus competencias, así como realizar el seguimiento y monitoreo de su implementación; así como, d) conducir el proceso de otorgamiento de derechos, registros, certificaciones, autorizaciones sanitarias, permisos, notificaciones sanitarias obligatorias y otros en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria.
9. Tomando en cuenta lo anterior se verifica que las opiniones técnicas de Digesa, que a su vez se encarga de otorgar el registro sanitario el cual contiene el nombre del producto, son de gran importancia para las empresas que producen o fabrican productos alimenticios para el consumo humano. Asimismo, Digesa es el órgano administrativo encargado de evaluar que el nombre del producto se adecúe a la verdadera naturaleza del mismo, a fin de otorgar el registro sanitario correspondiente.
10. Por lo anterior, se verifica que aún cuando las principales funciones de Digesa están referidas a velar por la inocuidad, calidad sanitaria y vigilancia sanitaria de los alimentos y bebidas, no es menos cierto que en su rol de otorgar los Registros Sanitarios, realizan un primer control sobre el nombre o denominación de dichos productos que induce a los administrados a

adecuarlos conforme a su naturaleza y para ello han llevado a cabo reuniones de trabajo con dicha Dirección, emitiéndose así el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA alegado en párrafos anteriores.

11. Siendo ello así, es de aplicación el principio de confianza legítima plasmado en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG¹²⁶ el cual establece que, 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.
12. Es en base a dicho principio que el artículo 255° de la misma Ley, prevé que constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones, entre otras, las siguientes: b) obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa; y e) el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
13. Sobre el particular la doctrina ha señalado que los requisitos para aplicar el principio de protección de la confianza legítima, son los siguientes: a) Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger; b) Que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables (realizando gastos e inversiones por ejemplo); c) Que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, esto es conforme al ordenamiento jurídico; d) Que exista una actuación estatal

¹²⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. EY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.**

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.

posterior que rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada¹²⁷.

14. Como se ha visto en los apartados anteriores, mediante el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA, la autoridad administrativa -Digesa-, aplicando la normativa sectorial y el Código, estableció lineamientos que debían utilizar las empresas que aplicaban términos lecheros para establecer el nombre de sus productos que se presentaban en los trámites de inscripción en el registro sanitario con especial referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos, entre otros.
15. Es en base a dicho Informe que el proveedor denunciado ha basado su actuación y conducta en el mercado, pues el mismo ha asumido una confianza legítima basada en el ordenamiento jurídico, habiendo así denominado a sus productos de la manera más explícita posible incluyendo los compuestos o componentes en el rotulado o etiquetado, cumpliendo así con lo dispuesto con su deber de información y a su vez poniendo a disposición de los consumidores productos idóneos es decir que se condicen con lo ofrecido. De la misma manera con ello se cumple con el deber establecido en el artículo 32° del Código.
16. No se debe olvidar que el Estado, a través de la administración pública, ejerce sus funciones frente a los administrados mediante sus actos administrativos. De esta manera la administración pública no puede ser contradictoria en sí misma, y por ende Digesa, al realizar actuaciones antes de otorgar el Registro Sanitario, y el Indecopi, de manera posterior con sus actuaciones de sanción en materia de rotulado, no dejan de realizar una actividad coordinada, generando confianza a los administrados en las decisiones que emite. Si el administrado confía en la actuación de uno de los órganos administrativos entonces se diluye cualquier causal de antijuricidad¹²⁸.

¹²⁷ **ARRIETA PONGO**, Alejandro, Estudio comparativo de los alcances de la Doctrina de los Actos Propios frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. En Revista Ita lus Esto, Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Piura, Año IV N° 7, 2011, pp. 47-48.

¹²⁸ *Causas de justificación: La imputación concreta de antijuricidad tiene que ir precedida de un análisis y descarte de las posibles causas de justificación. Porque es el caso que para considerar antijurídica una acción no basta con constatar que efectivamente contradice una ley sino que es preciso verificar, además, que tal contradicción no está cubierta por alguna circunstancia que le justifique y que en último extremo elimine tal contradicción.* NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. España: Tecnos, 2005. pp. 364-365.

17. Lo anterior también concuerda con lo establecido en el artículo 246° del TUO de la LPAG, que establece como uno de los principios que debe regir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración al principio de licitud¹²⁹.
18. Por los argumentos plasmados anteriormente, corresponde que se revoque la resolución apelada y se declare que no existe responsabilidad por parte del proveedor denunciado, por presuntas infracciones a los artículos 10°, 18°, 19° y 32° del Código, dejándose sin efecto las multas impuestas, el porcentaje otorgado a Aspec, la condena al pago de las costas y costos del procedimiento e inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

OSWALDO DEL CARMEN HUNDSKOPF EXEBIO
Vocal

¹²⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 246°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

(...)

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.