

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR –
SEDE LIMA SUR N° 3
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : NESTLÉ PERÚ S.A.
MATERIAS : COMPETENCIA
CONFIANZA LEGÍTIMA
DEBIDO PROCEDIMIENTO
ETIQUETADO
ACTIVIDADES : ELAB. DE PROD. LÁCTEOS

SUMILLA: *Se confirma la Resolución 0178-2017/CC3 en el extremo que halló responsable a Nestlé Perú 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 maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales” no reflejaba la verdadera naturaleza del producto “Ideal Light”.*

Asimismo, se confirma la resolución venida en grado en el extremo que halló responsable a Nestlé Perú S.A. por infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “Ideal Light”, cuya denominación no cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

SANCIÓN: 156,7 UIT.

Lima, 1 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Memorándum 247-2017/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Comisión) encargó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi (en adelante, GSF) la supervisión de las empresas proveedoras de productos lácteos con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
2. Mediante Informe 225-2017/GSF del 9 de junio de 2017, la GSF emitió una serie de recomendaciones y conclusiones respecto de los productos “Ideal Cremosita” e “Ideal Light” elaborados por Nestlé Perú S.A. (en adelante, Nestlé)¹.

¹ R.U.C. 20263322496, con domicilio fiscal en Calle Luis Galvani Nro. 493 Urb. Lotización Industrial Santa Rosa (antes: Av. Los Castillos C.3 Z.I. Sta. Rosa) Lima - Ate.

3. Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) inició un procedimiento administrativo sancionador contra Nestlé, en los siguientes términos²:
- *Habría incurrido en una presunta infracción a lo establecido en el artículo 2° del Código, toda vez que no habría brindado información relevante respecto a la naturaleza del producto “Ideal Light”, dado que su denominación no correspondería a su composición;*
 - *habría incurrido en una presunta infracción a lo establecido en el artículo 10° del Código, toda vez que la información del rotulado del producto “Ideal Light” no cumpliría con las disposiciones de la legislación nacional y el Codex Alimentarius respecto a su denominación;*
 - *habría incurrido en una presunta infracción a lo establecido en el artículo 19° del Código, en tanto un consumidor esperaría recibir un producto que respondería a la denominación de su etiquetado; y,*
 - *habría incurrido en una presunta infracción a lo establecido en el artículo 32° del Código, en tanto la denominación del producto “Ideal Light” no reflejaría su verdadera naturaleza, pudiendo generar confusión en el consumidor.*
4. El 5 de julio de 2017, Nestlé presentó sus descargos señalando lo siguiente:
- (i) El presente procedimiento se enmarcaba dentro de un contexto de presión mediática y política que había impulsado el inicio de denuncias sistemáticas por parte de asociaciones de consumidores, así como acciones de oficio por parte del Indecopi, las cuales tenían como motivación principal atender las exigencias de la presión pública y de operadores políticos;
 - (ii) su representada siempre se había caracterizado por ser respetuosa del actuar de las autoridades sanitarias y de instituciones como el Indecopi, cuya existencia era necesaria para la protección de los consumidores y el adecuado funcionamiento del mercado; sin embargo, en el presente caso debían expresar su rotundo y enérgico rechazo a las injustificadas motivaciones mediáticas y políticas que estaban generando un desmedro en la industria láctea;
 - (iii) exhortaba que el actuar de la Autoridad Administrativa se rija bajo el cumplimiento de los principios del procedimiento administrativo, primordialmente, el principio del ejercicio legítimo del poder;
 - (iv) la venta de leche y sus derivados se encontraba estrictamente regulada por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria

² Cabe precisar que mediante la Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión también inició un procedimiento administrativo sancionador respecto del producto “Ideal Cremosita”.

- (Digesa), entidad que exigía como título habilitante para la comercialización de productos lácteos la obtención de un registro sanitario, cuyo otorgamiento se condicionaba a la acreditación del cumplimiento de las exigencias de la habilitación sanitaria, inspección del lote y análisis microbiológicos establecidos en la norma sanitaria vigente;
- (v) para la obtención de un registro sanitario se exigía al solicitante, entre otros, consignar el nombre y marca del producto, ello en conformidad con el artículo 105° del Decreto Supremo 007-98-SA, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (en adelante, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas), siendo estos elementos esenciales, pues, luego de otorgarse el registro sanitario, las empresas se encontraban prohibidas de modificar o cambiar los datos y condiciones declaradas, salvo comunicación previa, razón por la cual el nombre del producto tenía un carácter obligatorio;
 - (vi) una vez presentada la solicitud para la inscripción del registro sanitario, Digesa procedía a evaluarla, y, sólo en caso dicho requerimiento cumpla con los requisitos establecidos, el registro sería otorgado. En ese sentido, Nestlé había cumplido con cada una de estas etapas, pues se le había otorgado el título habilitante para la comercialización del producto “Ideal Light”;
 - (vii) el nombre consignado en el rotulado del producto no podía ser determinado de manera arbitraria, toda vez que el mismo debía ajustarse a lo dispuesto en: (a) la Norma Metrológica Peruana de Rotulado de Productos Envasados, la cual, respecto de la identidad del producto, establecía que, primordialmente, debía atender a lo exigido por la normativa aplicable; (b) el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (c) el Codex Stan 1-1985, Norma General de para el Etiquetado de los Alimentos Pre-ensados; y, (d) el Código;
 - (viii) la Autoridad Administrativa debía brindar a los administrados información veraz, completa y confiable sobre los procedimientos que tramitaba, de forma tal que el administrado pudiera tener certeza sobre los requisitos y trámites de los procedimientos, y así, pueda tener una legítima expectativa sobre la posible actuación en aplicación del Derecho;
 - (ix) no resultaba posible que una institución, bajo motivaciones mediáticas y/o políticas, desconozca y deje sin efecto criterios, pues ello colocaba al administrado en una situación de absoluta indefensión, pese a que sus actuaciones siempre se rigieron por los criterios previamente establecidos, defraudándose así la confianza legítima que rigió su conducta;
 - (x) el cambio de criterio efectuado por Digesa no podía acarrear efectos hacia el pasado, menos aún en aquellos casos en los cuales una empresa del sector lácteo había contado con registros sanitarios

válidamente emitidos, siendo que ello contravenía la buena fe de su representada;

- (xi) en el año 2014, Digesa, en calidad de autoridad sanitaria, efectuó un reordenamiento dentro de la industria de productos lácteos, ello como consecuencia de las dificultades reportadas por las empresas de este sector en la aplicación de los términos lecheros para establecer el nombre de sus productos al momento de iniciar los trámites para la obtención del registro sanitario;
- (xii) Digesa coordinó y dirigió reuniones de trabajo con los gremios empresariales del sector entre los meses de julio y septiembre del 2014, donde se trataron los siguientes puntos de agenda: (a) el análisis del Codex Stan 206-1999, Norma General del Codex para el Uso de Términos Lecheros; (b) el análisis de los nombres de los productos inscritos en el registro sanitario; y, (c) las acciones a tomar para adecuar los nombres de los productos en aplicación de las normas vigentes;
- (xiii) Digesa emitió el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, el cual desarrolló criterios específicos y supuestos ejemplificativos dirigidos a guiar la denominación del producto en el trámite de registro sanitario para las leches procesadas industrialmente, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua con leche;
- (xiv) dicho informe delimitó los criterios generales que debían ser considerados para la determinación del nombre de productos lácteos, detallando que para aquellos productos que no calzaran en las definiciones del Codex, y, que además contengan ingredientes no lácteos que sustituyeran de forma parcial o total de los componentes lácteos del producto, correspondía aplicar lo siguiente: (a) el numeral 4 del Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Pre-envasados; y, (b) el Código;
- (xv) en estricto cumplimiento de estas normas, Nestlé solicitó y obtuvo el registro sanitario para el producto *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”*, considerando las exigencias establecidas para la denominación de dicho producto;
- (xvi) frente a un contexto de críticas, Digesa se vio obligada a dejar sin efecto los criterios establecidos en el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, siendo ello evidenciado por las declaraciones de su propia representante y a través de un comunicado;
- (xvii) el cambio de criterio de Digesa resultaba arbitrario pues dicha autoridad verificó en el año 2014 que la denominación de sus productos correspondía a su verdadera naturaleza, quedando claro que esta nueva decisión obedecía a presiones políticas y mediáticas, mas no a una opinión técnica;
- (xviii) el 19 de junio de 2017, Digesa emitió la Resolución Directoral 043-2017/DIGESA/SA, mediante la cual estableció los “Criterios Técnicos

Aplicables para la Denominación de los Alimentos como Leche, Productos Lácteos y Otros Productos”, dejándose en evidencia que a la fecha existía un proceso de adecuación a los nuevos criterios, razón por la cual no se podía sancionar a su representada, en tanto los cambios efectuados surtían efecto hacia el futuro, ello bajo el marco del principio de legalidad, predictibilidad, confianza legítima y ejercicio legítimo del poder;

- (xix) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA incluyó un ejemplo que se aplicaba directamente al producto “Ideal Light”, pues se trataba de un producto que no calzaba en las definiciones del Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, siendo que, para este tipo de casos, conforme lo establecía dicho informe, estaba permitido el uso de la denominación *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”*;
- (xx) no resultaba válido exigir que el producto “Ideal Light” adapte su denominación a las normas específicas del Codex para productos lácteos, pues se trataba de un producto que no calzaba dentro de dichas denominaciones, más aún cuando incorporaba ingredientes no lácteos que sustituían – en forma parcial – la parte láctea de dicho producto;
- (xxi) si bien existían productos que no calzaban en las definiciones establecidas por el Codex, ante este tipo de casos, Digesa recomendaba que estos productos utilizaran denominaciones que no induzcan a error al consumidor sobre su naturaleza, siendo necesario por ello consignar el nombre del producto en forma descriptiva;
- (xxii) no era posible que Nestlé haya inducido a error a los consumidores, puesto que la denominación *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”* describía de manera completa el tipo de producto “Ideal Light”;
- (xxiii) en caso no se considere archivar este procedimiento, correspondía aplicar el artículo 255° del Decreto Supremo 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), toda vez que Nestlé: (a) había actuado en cumplimiento de un deber legal, pues las empresas estaban obligadas a utilizar la información aprobada por Digesa; y, (b) había sido inducida a error por Digesa, pues mediante el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA se había establecido un criterio por el cual procedió a modificar la denominación del producto “Ideal Light”; y,
- (xxiv) solicitó la nulidad de la imputación de cargos en la medida que la Secretaría Técnica de la Comisión no había explicado por qué los hechos cuestionados se configuraban como posibles infracciones al Código, más aún cuando dicho elemento era trascendental para que el administrado conozca la mejor forma de ejercer su derecho de defensa.

5. El 30 de noviembre de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión emitió el Informe Final de Instrucción 094-2017/CC3-ST, el cual fue puesto en conocimiento de Nestlé, mediante Resolución 7 de la misma fecha.
6. Mediante Resolución 0178-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros³, lo siguiente:
 - (i) Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Nestlé por presunta infracción de los artículos 2° y 10° del Código, al haberse verificado que el artículo 32° del referido cuerpo legal contemplaba de manera específica la información brindada a los consumidores que pudiera inducirlos a confusión sobre la naturaleza de los productos investigados;
 - (ii) hallar responsable a Nestlé por infracción de los artículos 19° y 32° del Código, en el extremo referido al producto “Ideal Light”, al haberse verificado que: (a) la denominación del producto no reflejaba su verdadera naturaleza; y, (b) se habían vulnerado las expectativas de los consumidores respecto de la denominación del producto, sancionándola con una multa de 156,7 UIT⁴;
 - (iii) ordenar a Nestlé, en calidad de medida correctiva que, en un plazo de veinte (20) días hábiles contado desde el día hábil siguiente de notificada la referida resolución, cumpla con verificar que la información consignada en el producto “Ideal Light” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión en los consumidores, respecto de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional adoptando las medidas necesarias para asegurar ello; y,
 - (vi) disponer la inscripción de Nestlé en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
7. El 29 de enero de 2018, Nestlé apeló ante la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) la Resolución 0178-2017/CC3 manifestando lo siguiente:
 - (i) Reiteró que el presente procedimiento se enmarcaba dentro de un contexto de presión mediática y política que había impulsado el inicio de denuncias sistemáticas de asociaciones de consumidores, así como acciones de oficio por parte del Indecopi, las cuales tenían como

³ Adicionalmente, la referida resolución dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Nestlé, en el extremo referido al producto “Ideal Cremosita”, al haberse verificado que: (a) la denominación del producto reflejaba su verdadera naturaleza; y, (b) no se habían vulnerado las expectativas de los consumidores.

⁴ Cabía precisar que, en el presente caso, la Comisión sancionó a Nestlé con las siguientes multas: (i) 11,8 UIT por infracción del artículo 32° del Código; y, (ii) 156,7 UIT, por infracción del artículo 19° del Código. Sin embargo, en aplicación del principio de concurso de infracciones, dicha instancia impuso a Nestlé la sanción de mayor gravedad.

motivación principal atender las exigencias de la presión pública y de operadores políticos;

- (ii) la resolución apelada era nula, pues, en el presente caso no se había respetado la separación de funciones entre el órgano instructor y de decisión. En efecto, la propia dinámica de tener sesiones conjuntas, exponer los avances del procedimiento, y, discutir los medios probatorios recopilados y el sentido del Informe Técnico, vulneraba la separación de funciones que debía existir entre estos dos órganos;
- (iii) la Secretaría Técnica operó materialmente como un órgano de apoyo de la Comisión, cuando la imparcialidad e independencia de ésta exigía que la Secretaría Técnica se mantenga distante del órgano resolutor, ello con la finalidad de no influir y sesgar su opinión;
- (iv) la Secretaría Técnica debía abstenerse de aprovechar indebidamente su posición privilegiada frente al imputado, pues se le permitía exponer sus argumentos con mayor detalle, toda vez que existía un diálogo constante entre estos dos órganos en el cual las partes investigadas no tenían oportunidad alguna de participar, provocando que la posición de la Secretaría Técnica sea tomada con mayor atención, e, incluso sea corregida, adecuada y/o reforzada en función a las observaciones del órgano resolutor;
- (v) la Secretaría Técnica podía condicionar la decisión de la Comisión al informarle sobre: (a) la pertinencia de iniciar un procedimiento administrativo; (b) los avances de la investigación y del periodo probatorio; (c) el sentido del informe técnico; y, (d) el proyecto de resolución final;
- (vi) solicitó a la Sala que requiera a la Secretaría Técnica de la Comisión las agendas y las actas de sesión levantadas desde el mes de junio a diciembre del 2017, a fin de corroborar que la separación de funciones entre los dos (2) órganos era inexistente;
- (vii) si bien el supuesto engaño al consumidor como tipo infractor ya se encontraba cubierto bajo el marco del artículo 32° del Código, resultaba sorprendente e ilegal que dicho supuesto engaño también pretenda ser analizado como una afectación al deber de idoneidad contenido en el artículo 19° del Código, pues no se habían visto defraudadas las expectativas del consumidor;
- (viii) la Comisión no tomó en cuenta que el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA emitido por Digesa estableció un criterio para determinar la denominación de un producto que no calce en las normas del Codex sobre leches – como el producto “Ideal Light” –, siendo en este caso pertinente efectuar una denominación de tipo descriptivo, ello de acuerdo al Codex Stan 1-1985, Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados;
- (ix) conforme lo acreditaba el Informe Técnico elaborado por un tercero, para el caso del producto “Ideal Light”, resultaba aplicable el literal f) del

Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, el cual establecía que la denominación debía realizarse de acuerdo a la Norma General del Códex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados;

- (x) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA había brindado un ejemplo en el cual existían componentes no lácteos como la maltodextrina y el aceite vegetal, y, fue el propio Digesa quien colocó ante dicho supuesto un nombre descriptivo; sin embargo, la Comisión no analizó correctamente este punto, omitiendo el hecho de que todas las empresas dedicadas a la fabricación de productos lácteos que contenían ingredientes de origen vegetal, utilizaron como marco de referencia el Informe emitido por Digesa en el año 2014;
- (xi) no resultaba comprensible por qué la Comisión les atribuyó responsabilidad, cuando su representada actuó bajo el cumplimiento del principio de confianza legítima para el caso particular del producto “Ideal Light”. En efecto, dicho producto contaba con otros insumos de origen vegetal como el aceite vegetal, correspondiendo en este supuesto elaborar una denominación de tipo descriptiva para su denominación, requisito que fue cumplido con la denominación *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”*;
- (xii) Nestlé determinó, de manera diligente, la denominación del producto “Ideal Light”, pues tuvo en cuenta lo dispuesto en: (a) el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas; (b) la Norma Metrológica Peruana de Rotulado de Productos Envasados, la cual, respecto de la identidad del producto, establecía que, primordialmente, debía atender a lo exigido por la normativa aplicable; (c) el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (d) el Codex Stan 1-1985, Norma General de para el Etiquetado de los Alimentos Pre-envasados; y, (e) el Código;
- (xiii) la Comisión consideró, de manera errónea, que el procedimiento de inscripción y/o modificación del registro sanitario ante Digesa era de aprobación automática, desconociendo así el contenido de los artículos 107° y 111° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, esto es, la posibilidad de que Digesa pueda denegar la expedición que acreditaba el número de registro de un producto;
- (xiv) la sola presentación de la documentación exigida por Digesa no bastaba para obtener un registro sanitario, no siendo suficiente un cumplimiento formal de los requisitos, pues dicha entidad se encargaba de efectuar una verificación más detallada sobre el correcto uso de la denominación de un producto;
- (xv) la Comisión no tomó en cuenta que el registro de “Ideal Light” no fue el originalmente solicitado, sino que incluso Digesa efectuó una sugerencia para su denominación. En efecto, si no hubiera acogido la “sugerencia”

- de Digesa, en el plazo de dos (2) días, simplemente no se habría registrado la denominación del producto;
- (xvi) la Comisión no tenía autoridad para poder verificar la veracidad de la denominación registrada, pues claramente era Digesa la autoridad encargada de efectuar una fiscalización posterior, y, de ser el caso, iniciar un procedimiento sancionador en el marco de un procedimiento administrativo. En ese sentido, salvo que existiera un pronunciamiento de Digesa, la Comisión debía presumir que su representada actuó de buena fe durante el procedimiento en el que solicitó el registro sanitario de “Ideal Light”;
 - (xvii) la Comisión, contrariamente a las garantías del debido procedimiento, descartó que Nestlé haya actuado bajo el cumplimiento del principio de presunción de veracidad, generándose la inaplicación de los principios de predictibilidad y confianza legítima, y, a su vez, sustrayendo la evaluación de los eximentes de responsabilidad;
 - (xviii) Nestlé actuó, en todo momento, de manera respetuosa y en observancia de los criterios establecidos por la autoridad competente, toda vez que: (a) luego de la emisión del informe de Digesa del año 2014, procedió a adecuar su denominación efectuando el respectivo cambio del registro sanitario; y, (b) luego de la modificación de los criterios en el año 2017, procedió a adecuar nuevamente su denominación de acuerdo a lo establecido en dicha oportunidad;
 - (xix) la Comisión se limitó a señalar que el ejemplo contenido en el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA debió ser interpretado a la luz de las normas del Codex; sin embargo, no tomó en cuenta que dicho ejemplo era la aplicación práctica de los criterios establecidos por la autoridad sanitaria, especialista en la aplicación de las normas del Codex, razón por la cual no resultaba lógico desconfiar de los criterios establecidos por una entidad competente;
 - (xx) la Comisión, de manera ilegal, le impuso dos (2) multas por los mismos hechos, toda vez que: (a) por un lado, impuso una sanción por infracción del artículo 32° del Código, en tanto, a su parecer, no se habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto “Ideal Light” una denominación de acuerdo a su naturaleza; y, (b) por otro lado, impuso una sanción por infracción del artículo 19° del Código, en tanto, se habría comercializado el producto “Ideal Light” dando a entender que era una leche evaporada, cuando ello no era así;
 - (xxi) este criterio contravenía la jurisprudencia del Indecopi, pues, dicha entidad siempre procuró determinar cuál era el tipo infractor aplicable a la conducta evaluada, quedando así claro el afán de la Comisión de sancionar a Nestlé de manera abusiva con argumentos que carecían de todo sustento legal;
 - (xxii) en caso la Comisión hubiera considerado que la forma de comunicar la denominación de su producto no debía ser descriptiva, ello bajo ninguna

manera debió sujetarse como una infracción al deber de idoneidad, sino bajo las disposiciones que determinaban las exigencias de información específicas;

- (xxiii) en el supuesto negado que se determinara la responsabilidad de Nestlé, correspondía aplicar los eximentes de responsabilidad administrativa, pues: (a) había actuado en confianza legítima sobre la base de los criterios establecidos por Digesa en su informe del año 2014; y, (b) había actuado en cumplimiento de un deber legal, toda vez que, en caso no se hubiera acatado la observación realizada por Digesa, el registro sanitario del producto “Ideal Light” no se habría realizado;
- (xxiv) para la determinación del valor del efecto incremental, debía tenerse en cuenta que las fuentes utilizadas adolecieron de una serie de defectos que distorsionaban el porcentaje calculado ascendente a 31.26%, toda vez que: (a) respecto al experimento social llevado a cabo por Wansink, se debía mencionar que este presuponía una comparación, lo cual no se produce en este caso, siendo además relevante cuestionar que, la Comisión no haya tomado en cuenta que, desde un punto de vista de mercadeo, la colocación de un nombre descriptivo tan extenso resulta poco atractivo para los consumidores; (b) no resultaba aplicable el estudio elaborado por Krystalli y Chrysochou, puesto que en ningún momento la Comisión analizó alguna afirmación saludable de sus productos; y, (c) no resultaba aplicable el estudio social elaborado por Lammers, en tanto en el presente caso no se utilizaron afirmaciones engañosas;
- (xxv) la Comisión incurrió en un error al determinar el porcentaje de probabilidad de detección, pues, para ello tomó en cuenta la dificultad que hubieran tenido los consumidores para advertir el presunto hecho infractor, cuando lo correcto hubiera sido evaluar dicho supuesto desde la perspectiva de Digesa y el Indecopi, siendo por ello éste factor de naturaleza muy alta;
- (xxvi) uno de los casos de más difícil detección por las autoridades eran las prácticas colusorias; sin embargo, aun en estos casos se había considerado una probabilidad de detección del 60%. Por ello, no se entendía como en este caso, en el que además la denominación de los productos era observada por una autoridad, se haya empleado una probabilidad de detección del 10%;
- (xxvii) solicitó el uso de la palabra.

8. En atención al pedido de uso de la palabra formulado por Nestlé, la Sala citó dos (2) audiencias de informe oral los días 18 de julio y 26 de septiembre de 2018, las mismas que se llevaron a cabo con la participación de sus representantes.
9. El 26 de julio de 2018, Nestlé presentó un escrito adicional reiterando argumentos expuestos durante el presente procedimiento.

10. El 25 de septiembre de 2018, Nestlé presentó un escrito solicitando que se mantenga la conformación del quórum decisorio con la participación de los Vocales que intervinieron en la primera audiencia de informe oral, ello en la medida que no había existido variación alguna sobre las designaciones de los integrantes del Tribunal del Indecopi.

ANÁLISIS

Cuestiones previas:

(i) Sobre el cuestionamiento a la conformación de los vocales de la Sala

11. El artículo 19° del Decreto Supremo 009-2009, Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, establece que el Tribunal del Indecopi está conformado, entre otras, por la Sala Especializada en Protección al Consumidor, la cual está a su vez integrada por un total de cinco (5) Vocales. Asimismo, esta misma disposición señala que, en caso de ausencia o impedimento de algún Vocal, la Sala competente para conocer de sus recusaciones designará a otro Vocal reemplazante para completar el quórum reglamentario⁵.
12. El artículo 26° del referido cuerpo normativo estipula que el quórum necesario para sesionar válidamente es de cuatro (4) miembros, siendo necesaria para la aprobación de acuerdos o resoluciones contar con tres (3) votos conformes⁶. Adicionalmente, el artículo 15°.3 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, indica que, en caso de ausencia o impedimento de algún Vocal, dicho cargo podrá ser reemplazado por un Vocal de otra Sala para completar el quórum necesario, a solicitud de la primera y por acuerdo de la segunda⁷.

⁵ **DECRETO SUPREMO 009-2009. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**

Artículo 19°.- Conformación del Tribunal

El Tribunal está integrado por Salas especializadas en los asuntos de competencia resolutive del INDECOPI. Cada Sala está integrada por cinco (5) vocales. Para el desempeño de sus funciones cada Sala cuenta con el apoyo de un (1) Secretario Técnico. En caso de ausencia o impedimento de algún Vocal, la Sala competente para conocer de sus recusaciones designará a otro Vocal reemplazante para completar el quórum reglamentario. Cada Sala está facultada para nombrar a su Presidente y Vicepresidente.

⁶ **DECRETO SUPREMO 009-2009. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 26°.- Regla de quórum y suscripción de resoluciones en Salas de Tribunal del INDECOPI**

El quórum para sesionar válidamente es de cuatro (4) miembros. Los acuerdos y resoluciones se aprueban con tres (3) votos conformes. En caso de empate, el Presidente de la Sala tiene voto dirimente.

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 15°.- De la organización de las Salas del Tribunal.-**

15.1 Cada Sala del Tribunal elegirá a un Presidente y Vicepresidente por el período de un año, siendo posible su reelección. Los Vicepresidentes sustituirán a los Presidentes en caso de ausencia, recusación o abstención y, en dicha circunstancia, suscribirán las resoluciones, correspondencia y documentos correspondientes.

15.2 Cada Sala requiere la concurrencia de cuatro (4) vocales para sesionar. Aprueba sus resoluciones con tres (3) votos conformes. El Presidente de Sala tiene voto dirimente en caso de empate.

15.3 En caso de ausencia o impedimento de algún vocal de una Sala, dicho cargo podrá ser reemplazado por un vocal de otra Sala para completar el quórum necesario, a solicitud de la primera y por acuerdo de la segunda.

13. En la presente instancia – tanto en su escrito del 25 de septiembre de 2018 y previo al inicio de su intervención en el segundo informe oral – Nestlé solicitó que se mantenga el quórum original integrado por los Vocales que participaron en la primera audiencia desarrollada el 18 de julio de 2018. Según lo planteado por dicho administrado, este cuestionamiento encontraba su fundamento en que no existía una habilitación legal para que la Sala haya ampliado su conformación para el desarrollo del segundo informe oral, siendo ello una vulneración al principio de debido procedimiento.
14. Sobre el particular, corresponde señalar que, si bien inicialmente esta Sala contó con la presencia de cuatro Vocales para conocer y decidir la presente controversia – número de miembros válido y suficiente para sesionar –, dada las circunstancias particulares del caso, se verificó que, posterior al desarrollo de la primera audiencia de informe oral, no existía el quórum necesario – tres (3) votos conformes – para emitir un pronunciamiento en este expediente⁸.
15. En atención a este contexto, la Secretaría Técnica de la Sala solicitó formalmente la designación de un nuevo Vocal en este procedimiento. En efecto, toda vez que esta nueva conformación de la Sala se produjo con posterioridad al desarrollo de la primera audiencia de informe oral, en aras de velar por el derecho de defensa de los administrados, se procedió a citar a las partes a una segunda audiencia de informe oral⁹, la cual se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2018¹⁰ con los mismos Vocales que participaron en el primer informe oral más uno adicional.
16. Si bien no existe una disposición legal expresa que contenga el supuesto configurado en este procedimiento, lo cierto es que, bajo el principio de razonabilidad y legalidad, resultaba lógico que, ante la falta de un quórum para la resolución de esta controversia, sea necesario efectuar la convocatoria de un nuevo Vocal. Debe tenerse presente que, la designación de nuevos Vocales ante los casos de abstención y recusación se ciñen por una idéntica lógica, pues, la regulación de estas actuaciones administrativas obedece o tiene como finalidad la implementación de un quórum en una Comisión o Sala.

⁸ Cabe precisar que, hasta ese momento, el sentido de los Vocales era el siguiente: (i) dos (2) votos – incluido el voto del Presidente de la Sala – para declarar fundada la denuncia contra Nestlé por infracción de los artículos 18°, 19° y 32° del Código; (ii) un (1) voto para declarar fundada la denuncia contra Nestlé sólo por infracción del artículo 32° del Código; y, (iii) un (1) voto para eximir de responsabilidad a Nestlé en este procedimiento. Como puede apreciarse, no existía un quórum suficiente de tres (3) votos conformes para emitir un pronunciamiento.

⁹ Citación efectuada mediante Resolución 6 del 17 de septiembre de 2018.

¹⁰ Resulta pertinente señalar que, previo al inicio de la segunda audiencia de informe oral, el Presidente de la Sala informó claramente a las partes que la realización de esta nueva convocatoria obedecía a la existencia de una discordia entre los Vocales que integraban este Colegiado.

17. Por los fundamentos expuestos, toda vez que no se verificó la vulneración al principio del debido procedimiento, correspondía desestimar el cuestionamiento planteado por Nestlé en este extremo.
- (ii) Sobre la delimitación de funciones entre Digesa y el Indecopi en materia de alimentos y bebidas
18. El desarrollo del presente acápite tiene como finalidad esclarecer el campo de acción de entidades públicas como Digesa y el Indecopi, pues, aun cuando Nestlé no haya cuestionado expresamente la competencia de ésta última para poder evaluar el presente caso, este Colegiado considera oportuno abordar preliminarmente dicho punto.
19. La delimitación de competencias permitirá a este Colegiado tener un marco adecuado y definido sobre el ámbito de actuación de ambas entidades, y, así poder esclarecer los siguientes puntos: (i) cuál es el efecto que tuvo el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; y, (ii) cuáles son los criterios de evaluación que realiza Digesa para la inscripción y otorgamiento del registro sanitario en materia de alimentos y bebidas.
20. Asimismo, esta Sala considera que dicho aspecto permitirá verificar si, efectivamente, la función de Digesa engloba, de forma primordial, la supervisión por la inocuidad de los productos (alimentos y bebidas comercializadas); y, adicionalmente, si también dicha entidad tiene la facultad de poder evaluar que la denominación de los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.
- a) Sobre la competencia en el procedimiento administrativo
21. 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 derivan¹¹. 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 atribuciones¹².

¹¹ **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.

¹² **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**

22. 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*”¹³.
23. 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
24. 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 recuperación y rehabilitación de salud de las personas¹⁴. 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 médicos¹⁵.
25. Si bien el Ministerio de Salud es el organismo del Poder Ejecutivo que tiene competencia en salud ambiental e inocuidad alimentaria¹⁶, dicha función

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.

(...)

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Edición N° 12. Editorial: Gaceta Jurídica. Ciudad: Lima. Pp. 499-500.

¹⁴ **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.

¹⁵ **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 ésta 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.

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 1161. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD. Artículo 3°.- Ámbito de Competencia**

El Ministerio de Salud es competente en:

especial recae en la 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 alimentaria¹⁷.

26. Hay que mencionar además que, el artículo 7° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas establece que la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas sujetos a registro sanitario está a cargo del Ministerio de Salud¹⁸, lo cual, conforme se verificó en el párrafo anterior, recae específicamente en Digesa.
27. 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.

(...)

4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

- **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.
28. 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 alimentaria¹⁹.
29. 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

¹⁹

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.
- c) Dirigir las acciones 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.

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 humano²⁰.

30. 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 a 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 alimentarios²¹.
31. 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, revisar que este tipo de productos no afecten la salud de las personas.
32. 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 comercialización²²; y, (ii) conforme al artículo 105° de la referida

²⁰ 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.

(...)

²¹ 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°.- Obligatoriedad 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.

²² DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. Artículo 104°.- Facultades y obligaciones derivadas del Registro Sanitario

norma²³, dentro de los requisitos para efectuar la inscripción de un registro sanitario, no puede verificarse la existencia de alguna condición ajena o distinta a dicha finalidad (inocuidad alimentaria).

33. 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 registro²⁴.
34. 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,

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.

²³ **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:

- 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.

²⁴ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS.**

Artículo 107°.- Tramitación de la solicitud de Registro Sanitario

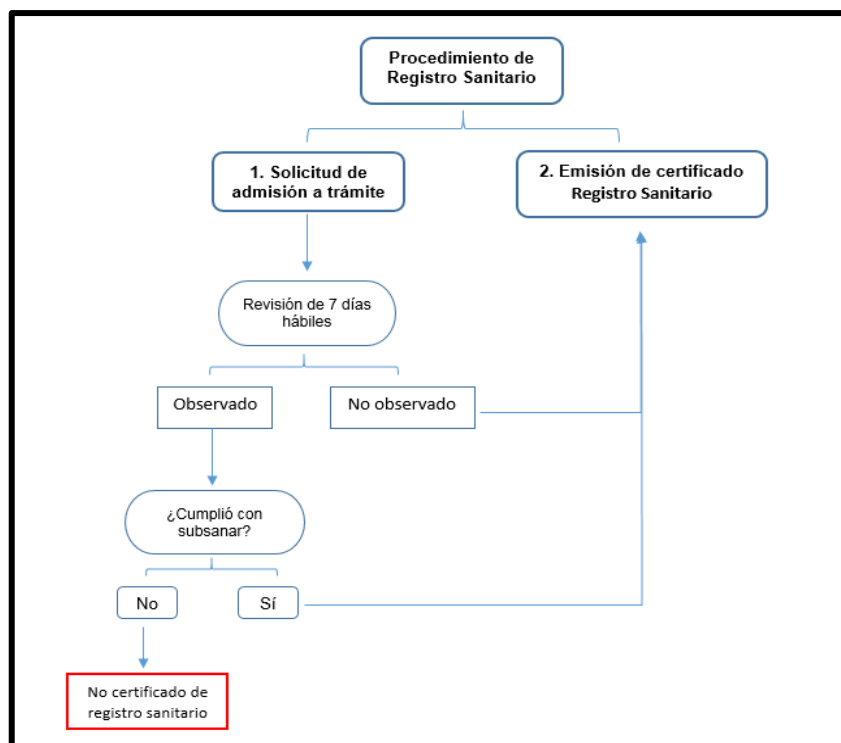
La solicitud de inscripción o reinscripción de productos en el Registro Sanitario será admitida a trámite, siempre que el expediente cumpla con los requisitos que se establecen en la ley y en el presente reglamento.

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.

- (ii) la existencia de observaciones, situación en la cual se brinda al administrado un plazo 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 artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, la solicitud presentada dejará de surtir efectos.
35. Por otro lado, la segunda etapa consiste en la emisión del certificado de registro sanitario, documento que contiene la codificación del referido título habilitante, información que resulta esencial para el solicitante, pues, la codificación debía consignarse obligatoriamente en el etiquetado del producto alimentario que se comercializará en el mercado, siendo esta información obligatoria de consignar en el etiquetado del producto alimentario que se comercializará en el mercado.
36. Con el propósito de poder exponer de manera más clara este procedimiento se presenta el siguiente gráfico:

CUADRO RESUMEN DE PROCEDIMIENTO DE REGISTRO SANITARIO



37. 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, permitía 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 actividad²⁵, 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 amplíe el campo de acción de la referida entidad respecto de actividades ajenas a dicho propósito²⁶.

c) Sobre las funciones del Indecopi

38. En materia de alimentos y bebidas, la función del Indecopi abarca básicamente tres (3) aspectos: (i) idoneidad; (ii) seguridad; e, (iii) información. 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.
39. El derecho de los consumidores al acceso a la información, reconocido en los artículos 1º.1 literal b)²⁷ y 2º del Código²⁸, 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.

²⁵ MORÓN, Op. Cit., p. 500.

²⁶ 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.

²⁷ **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. (...).

²⁸ **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. (...)

40. La información genera certidumbre y facilita el comportamiento del consumidor permitiéndole conocer sus derechos y obligaciones, y, prever posibles contingencias y planear determinadas conductas²⁹.
41. 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.
42. 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 productos³⁰.
43. Tomando en cuenta que la competencia de este Colegiado no abarca el control y fiscalización de elementos publicitarios³¹ (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 etiquetado³² de los alimentos y bebidas.

²⁹ WEINGARTEN, Celia. Derecho del Consumidor, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2007, p. 130.

³⁰ **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.

³¹ **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.

³² 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:

44. 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 empaque³³.
45. 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.
46. 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 consumidor³⁴.
47. 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,

"TERCERA.- Referencia al rotulado

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

³³ **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.

³⁴ **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.

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.

48. 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

49. 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 y 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.
50. 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.
51. 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.
52. 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.

53. 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.
54. 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 líneas³⁵:

“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 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”.

55. 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.

³⁵ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados.

56. 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 Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, dicha conducta no está debidamente contemplada, pese a que todo procedimiento sancionador se rige bajo el principio de tipicidad³⁶ y competencia³⁷.
57. 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:

CUADRO DE HECHOS INFRACTORES DE DIGESA

Infracciones a las normas sanitarias en alimentos y bebidas	Infracciones a las normas de registro sanitario
• 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.	• 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

³⁶ **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.

³⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 247°.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora**

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.

• 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.	permitidos exceden los límites máximos establecidos. • Utilizar envases fabricados con materiales de uso prohibido.
---	--

58. En tal sentido, el Indecopi es competente para evaluar la cuestión controvertida 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.
59. 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 de registro sanitario).
60. 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 Alimentarius 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, de manera preliminar, si este requisito cumple con dicha cualidad.

61. 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 Nestlé –, 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.
62. 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, observaciones a los documentos e información técnica presentada. Ello hace ver que, esta segunda etapa consistente en la emisión del número de registro, no sólo observa 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.
63. 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 e idoneidad por parte de los proveedores.
64. 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 56 y 57 de la presente resolución.
65. Finalmente, distinto es el caso del Indecopi, entidad encargada de realizar un control ex post, puesto que su fiscalización se efectuará centrando 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.

(iii) Sobre el principio de confianza legítima

66. 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 entidad³⁸.
67. 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”*³⁹.
68. 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 LPAG⁴⁰. En efecto, según esta disposición legal, el

³⁸ 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.

³⁹ SANZ RUBIALES, Iñigo “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Año: 2000. Pp. 94.

⁴⁰ **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.
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.

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.

69. 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”*⁴¹.
70. Tanto la doctrina⁴² como la jurisprudencia comparada⁴³ 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 jurídica⁴⁴.
71. 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 jurídicas⁴⁵.

⁴¹ SANZ RUBIALES, Iñigo, óp. Cit, p. 94.

⁴² 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”.*

⁴³ 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 última visualización: 1 de octubre de 2018).

⁴⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel “Venire contra factum proprium non valet”. Revista de Documentación Administrativa. Año: 2005. Pp. 228-229.

⁴⁵ 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.

72. Conviene subrayar este último punto, pues, en el presente caso Nestlé arguyó la presunta vulneración del principio de confianza legítima, toda vez que, su actuación se había regido bajo los propios lineamientos y criterios emitidos por Digesa a través de dos (2) fuentes: (i) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, a través del cual se había brindado un ejemplo de un producto con componentes no lácteos como el aceite vegetal, y fue el propio Digesa quien colocó ante dicho supuesto un nombre descriptivo similar al del producto “Ideal light”; y, (ii) el otorgamiento del registro sanitario para el producto “Ideal Light” por parte de Digesa, siendo que, para su emisión, resultaba necesario que dicha entidad efectuara un análisis previo de la denominación solicitada.
73. En efecto, Nestlé señaló que la Comisión no había valorado correctamente dichas actuaciones realizadas por Digesa, en tanto, las mismas le habían brindado confianza de que su conducta – denominación del producto “Ideal Light” – había sido ajustada a los criterios de la entidad administrativa competente y acorde al ordenamiento jurídico aplicable.
74. Sobre el particular, esta Sala considera imprescindible evaluar el contexto y naturaleza de cada una de estas dos (2) fuentes, ello con la finalidad de determinar si, en efecto, las mismas pudieron generar una legítima confianza en Nestlé al momento de elaborar la denominación o caracterización de su producto “Ideal Light”. 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 los párrafos 18 a 20 de este pronunciamiento, ello permitirá obtener un alcance de los potenciales efectos fácticos y jurídicos que puedan tener dichas actuaciones en el presente caso.
- a) Sobre el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA
75. 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 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-ensados del Codex, ello en concordancia con el Código.
76. 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.

77. 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.
78. 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 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.
79. 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.
80. 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 sanitario⁴⁶, 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 27 del presente pronunciamiento.
81. En ese sentido, a criterio de esta Sala, el contenido del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA – aun cuando brindó un ejemplo similar al producto “Ideal Light” – no es susceptible de producir efectos jurídicos sobre la correcta

⁴⁶ 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.

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.

82. De esta manera, no resulta amparable lo manifestado por Nestlé 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 “Ideal Light”, toda vez que: (i) no podía desconocer que el ámbito de acción de 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 conocimiento⁴⁷; y, (ii) Nestlé era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano⁴⁸, lo cual repercutía en el conocimiento que debía tener sobre la competencia de Digesa, y, su función ex ante dentro del marco regulatorio de productos alimenticios.

b) Sobre el otorgamiento del registro sanitario del producto “Ideal Light”

83. En su recurso de apelación, Nestlé alegó que el otorgamiento del registro sanitario del producto “Ideal Light” se configuró como una fuente de confianza legítima por parte de Digesa, toda vez que:
- (i) La Comisión consideró, de manera errónea, que el procedimiento de inscripción y/o modificación del registro sanitario ante Digesa era de aprobación automática, desconociendo así el contenido de los artículos 107° y 111° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, esto es, la posibilidad de que Digesa pueda denegar la expedición que acreditaba el número de registro de un producto;
 - (ii) la sola presentación de la documentación exigida por Digesa no era suficiente para obtener un registro sanitario, no siendo suficiente un cumplimiento formal de los requisitos, pues dicha entidad se encargaba de efectuar una verificación más detallada sobre el correcto uso de la denominación de un producto;

⁴⁷ 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).

⁴⁸ El 20 de septiembre de 1940, Nestlé inició actividades en el Perú. El rápido posicionamiento de Nestlé en el país la llevó a abrir, dos años después, su primera fábrica en Chiclayo, planta que inició operaciones con la fabricación de productos lácteos. Fuente: <https://www.nestle.com.pe/nosotros/historiadenestleperu/1940>. (Fecha de última visualización: 1 de octubre de 2018).

- (iii) la Comisión no tomó en cuenta que el registro de “Ideal Light” no fue el originalmente solicitado, sino que incluso Digesa efectuó una sugerencia para su denominación. En efecto, si no hubiera acogido la “sugerencia” de Digesa, en el plazo de dos (2) días, simplemente no se habría registrado la denominación del producto;
 - (iv) la Comisión no tenía autoridad para poder verificar la veracidad de la denominación registrada, pues claramente era Digesa la autoridad encargada de efectuar una fiscalización posterior, y, de ser el caso, iniciar un procedimiento sancionador en el marco de un procedimiento administrativo. En ese sentido, salvo que existiera un pronunciamiento de Digesa, la Comisión debía presumir que su representada actuó de buena fe durante el procedimiento en el que solicitó el registro sanitario de “Ideal Light”; y,
 - (v) la Comisión, contrariamente a las garantías del debido procedimiento, descartó que Nestlé haya actuado bajo el cumplimiento del principio de presunción de veracidad, generándose la inaplicación de los principios de predictibilidad y confianza legítima, y, a su vez, sustrayendo la evaluación de los eximentes de responsabilidad.
84. En un anterior apartado – párrafo 33 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.
85. 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)
86. 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.
87. 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 Nestlé, 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.

88. 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. 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, la cual es, velar por el correcto cumplimiento del deber de información por parte de los proveedores.
89. De este modo, la obtención del registro sanitario emitido por Digesa no puede generar confianza legítima a Nestlé respecto a la correcta denominación de su producto “Ideal Light”, 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.
90. En virtud de lo expuesto, aun cuando Nestlé haya obtenido el registro sanitario por parte de Digesa de su producto “Ideal Light” con la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*”, dicho título habilitante 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.
91. 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.
92. En tal sentido, en base a los argumentos expuestos, correspondía desestimar el cuestionamiento expuesto por Nestlé en el presente extremo, toda vez que

no se apreció que haya existido una vulneración al principio de confianza legítima.

(iv) Sobre la separación de funciones entre el órgano instructor y funcional del Indecopi

93. El artículo 246°.2 del TUO de la LPAG dispone que, bajo el principio de debido procedimiento, en todo procedimiento sancionador, el ejercicio de la potestad sancionadora debía establecer la separación entre la fase instructora y la sancionadora⁴⁹. En el mismo sentido, el artículo 252° del referido cuerpo normativo determina que una característica esencial de este tipo de procedimientos reside en la diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción⁵⁰.
94. Según el artículo 168° del TUO de la LPAG, se denomina a los actos de instrucción a aquellas actuaciones necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba emitirse un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa⁵¹. De esta manera, el marco normativo aplicado para este procedimiento estipula necesariamente que, exista una diferencia funcional entre aquellos órganos que se encargan de investigar, conducir y esclarecer los hechos controvertidos, de aquellos órganos decisorios responsables de resolver las investigaciones iniciadas por la autoridad administrativa.

⁴⁹ **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**
(...)

2°. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁵⁰ **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**

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

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

⁵¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 168°.- Actos de instrucción**

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

168.2 Queda prohibido realizar como actos de instrucción la solicitud rutinaria de informes previos, requerimientos de visaciones o cualquier otro acto que no aporte valor objetivo a lo actuado en el caso concreto, según su naturaleza.

95. En el caso del Indecopi, el artículo 1° del Decreto Legislativo 807, Facultades, Normas y Organización, establece que las Comisiones y Oficinas de esta entidad gozan de las facultades necesarias para desarrollar investigaciones relacionadas con los temas de su competencia, siendo dicha función ejercida a través de las Secretarías Técnicas que se designen para tal fin⁵².
96. Conforme se puede advertir del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, la estructura de los órganos funcionales del Indecopi puede ser dividida de la siguiente manera: (i) los órganos decisorios o resolutivos, ya sean de primera o segunda instancia, los cuales cuentan con autonomía técnica y funcional⁵³; y, (ii) los órganos instructores, representados en las Secretarías Técnicas, los cuales tienen entre sus principales funciones el instruir y tramitar los procedimientos administrativos de los órganos resolutivos⁵⁴.

⁵² **DECRETO LEGISLATIVO 807. FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI**
FACULTADES DE LAS COMISIONES Y OFICINAS DEL INDECOPI

Artículo 1°.- Las Comisiones y Oficinas del Indecopi gozan de las facultades necesarias para desarrollar investigaciones relacionadas con los temas de su competencia. Dichas facultades serán ejercidas a través de las Secretarías Técnicas o Jefes de Oficinas y de los funcionarios que se designen para tal fin.

⁵³ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**

Artículo 12°.- De las Salas del Tribunal.-

12.1 El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual es un órgano con autonomía técnica y funcional constituido por Salas especializadas en los asuntos de competencia resolutive del INDECOPI. (...)

Artículo 21.- Régimen de las Comisiones.-

Las Comisiones mencionadas en el artículo anterior tienen las siguientes características:

a) Cuentan con autonomía técnica y funcional y son las encargadas de aplicar las normas legales que regulan el ámbito de su competencia;
(...)

⁵⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**

Artículo 44°.- Funciones de las Secretarías Técnicas.-

44.1 Son funciones de las Secretarías Técnicas del Área de Competencia:

a) Prestar a las Comisiones el apoyo que requieran para el normal funcionamiento de sus actividades, realizando para el efecto las coordinaciones necesarias con los demás órganos de línea y de administración interna del INDECOPI;

b) Instruir y tramitar los procedimientos administrativos seguidos ante las Comisiones, ejerciendo facultades de investigación y de actuación de medios probatorios, a fin de proporcionar a las Comisiones elementos de juicio para la resolución de los asuntos sometidos a su competencia;

c) Realizar acciones de prevención e investigaciones preliminares;

d) Por delegación de su Comisión, admitir a trámite los procedimientos, imputar cargos, impulsar la tramitación de los procedimientos, declarar rebelde a una parte del procedimiento, conceder recursos administrativos y declarar firme o consentida la resolución final que expida la Comisión, salvo régimen establecido en ley especial;

e) Emitir informes técnicos no vinculantes a la función resolutive, cuando así lo disponga la ley de la materia, la respectiva Comisión o el Presidente del Consejo Directivo; y,

f) Otras que se encuentren previstas en sus respectivas normas legales de creación o que se le encomienden.

44.2 Son funciones de las Secretarías Técnicas de las Salas:

a) Prestar a las Salas el apoyo que requieran para el normal funcionamiento de sus actividades, realizando para el efecto las coordinaciones necesarias con los demás órganos de línea y de administración interna del INDECOPI;

b) Tramitar los procedimientos de segunda instancia, según corresponda;

c) Actuar de oficio los medios probatorios que estime necesarios para el esclarecimiento de las cuestiones materia de apelación; y,

d) Otras que se encuentren previstas en legislación especial o que se le encomienden.

97. En su recurso de apelación, Nestlé sostuvo que el pronunciamiento de primera instancia era nulo, pues:
- (i) En el presente caso no se había respetado la separación de funciones entre el órgano instructor y de decisión. En efecto, la propia dinámica de tener sesiones conjuntas, exponer los avances del procedimiento, y, discutir los medios probatorios recopilados y el sentido del Informe Técnico, vulneraba la separación de funciones que debe existir entre estos dos órganos;
 - (ii) la Secretaría Técnica operó materialmente como un órgano de apoyo de la Comisión, cuando la imparcialidad e independencia de ésta exigía que la Secretaría Técnica se mantenga distante del órgano resolutor, ello con la finalidad de no influir y sesgar su opinión;
 - (iii) la Secretaría Técnica debía abstenerse de aprovechar indebidamente su posición privilegiada frente al imputado, pues se le permitía exponer sus argumentos con mayor detalle, toda vez que existía un diálogo constante entre estos dos órganos en el cual las partes no tenían oportunidad alguna de participar, provocando que la posición de la Secretaría Técnica sea tomada con mayor atención, e, incluso sea corregida, adecuada y/o reforzada en función a las observaciones del órgano resolutor; y,
 - (iv) la Secretaría Técnica podía condicionar la decisión de la Comisión al informarle sobre: (a) la pertinencia de iniciar un procedimiento administrativo; (b) los avances de la investigación y del periodo probatorio; (c) el sentido del informe técnico; y, (d) el proyecto de resolución final.
98. Sobre el particular, este Colegiado considera que, aun cuando funcionalmente las Secretarías Técnicas cumplen una labor de apoyo respecto de los órganos resolutorios del Indecopi, ello, no vulnera en alguna medida la independencia funcional y técnica de estos últimos, pues, asumir lo contrario, implicaría lo siguiente: (i) vaciar de contenido y utilidad cada una de las reformas institucionales que ha tenido el Indecopi respecto a la estructura de su organización; y, (ii) desconocer la notoria distinción de funciones de las secretarías técnicas y los órganos decisorios.
99. Tal como se detalló en párrafos anteriores, el marco de función y organización del Indecopi, ha dotado de una autonomía funcional y técnica a sus órganos resolutorios, quienes, bajo la composición de un colegiado especializado – y no unipersonal –, evalúan objetivamente los procedimientos y pruebas ofrecidas por las partes durante la tramitación de los casos⁵⁵.

⁵⁵ Ello resulta congruente con lo establecido en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, del cual se desprende lo siguiente:
“Es así que la LOF plantea que la autoridad que decide en los procedimientos administrativos de naturaleza trilateral y/o sancionadora que se tramitan ante el INDECOPI sea de un órgano colegiado y no una autoridad unipersonal. Esto

100. Si bien las Secretarías Técnicas cumplen una labor de apoyo, las opiniones que puedan exponerse durante la exposición de los casos no presupone una vulneración al deber de imparcialidad, toda vez que dicha tarea consiste en el traslado de información técnica necesaria que facilita la comprensión de los casos a los órganos resolutores. En efecto, dicha dinámica no se configura como la imposición de una propuesta, ya que lo contrario implicaría soslayar la capacidad de análisis del cuerpo colegiado que compone el órgano resolutor.
101. Ahora bien, pese a que, en los procedimientos iniciados por propia iniciativa de la autoridad, la labor de la Secretaría Técnica está enteramente avocada en la búsqueda de la verdad material – ante la ausencia de administrados que aporten elementos de prueba –; ello no afecta la independencia o autonomía de criterio del órgano resolutor, el cual, generará una decisión propia una vez que tome conocimiento respecto de cada uno de los actuados del procedimiento.
102. Dicho esto, tras una revisión de los actuados de este expediente, esta Sala no ha podido evidenciar indicio alguno que pueda acreditar algún tipo de conducta que permita advertir una vulneración al principio de imparcialidad, esto es, que la objetividad propia del órgano colegiado que compone la Comisión se haya visto influenciado por una participación indebida por parte de la Secretaría Técnica de la primera instancia.
103. En virtud de lo expuesto, corresponde a esta Sala desestimar el cuestionamiento presentada por Nestlé en este extremo. Como consecuencia, carece de objeto atender el requerimiento efectuado por Nestlé consistente en solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión las agendas y las actas levantadas desde junio a diciembre del 2017, a fin de corroborar la separación de funciones de estos dos órganos.

(v) Sobre la tipificación del procedimiento

104. El artículo 252° numeral 3 del TUO de la LPAG, 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 competencia⁵⁶. Por su parte, el artículo 154° de dicho

permitirá que las decisiones que se tomen en dichos procedimientos resulten de una previa deliberación entre los miembros del órgano colegiado (una decisión más reflexiva y ponderada). Además un órgano colegiado garantiza de mejor manera la imparcialidad que debe caracterizar a un procedimiento administrativo. (...)"

⁵⁶ 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

cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁵⁷.

105. Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra Nestlé por presunta infracción de los artículos 2°, 10°, 19° y 32° del Código.
106. Mediante Resolución 0178-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, hallar responsable a Nestlé por infracción de los artículos 19° y 32° del Código, en el extremo referido al producto “Ideal Light”, al haberse verificado que: (a) la denominación del producto no reflejaba su verdadera naturaleza⁵⁸; y, (b) se habían vulnerado las expectativas de los consumidores respecto de la denominación del producto, sancionándola con una multa de 156,7 UIT.
107. En su recurso de apelación, Nestlé manifestó lo siguiente:
 - (i) La Comisión, de manera ilegal, les impuso dos (2) multas por los mismos hechos, toda vez que: (a) por un lado, impuso una sanción por infracción del artículo 32° del Código, en tanto, a su parecer, no se habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto “Ideal Light” una denominación de acuerdo a su naturaleza; y, (b) por otro lado, impuso una sanción por infracción del artículo 19° del Código, en tanto, se habría comercializado el producto “Ideal Light” dando a entender que era una leche evaporada, cuando ello no era así;
 - (ii) este criterio contravenía la jurisprudencia del Indecopi, pues, dicha entidad siempre procuró determinar cuál era el tipo infractor aplicable a la conducta evaluada, quedando así claro el afán de la Comisión de sancionar a Nestlé de manera abusiva con argumentos que carecían de todo sustento legal; y,

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.

⁵⁷ **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.

⁵⁸ Cabe precisar que, mediante Resolución 0178-2017/CC3, la Comisión resolvió archivar las imputaciones efectuadas por presunta infracción de los artículos 2° y 10° del Código, al considerar que dichos tipos jurídicos estaban contenidos dentro del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

- (iii) en caso la Comisión hubiera considerado que la forma de comunicar por parte de Nestlé no debió ser descriptiva, ello bajo ninguna manera debió sujetarse como una infracción al deber de idoneidad, sino bajo las disposiciones que determinaban las exigencias de información específicas.
108. 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 determinados cuerpos legales genera que, ante la aparente concurrencia de distintas infracciones, pueda determinarse responsabilidad al administrado respecto de cada una de ellas.
109. En efecto, bajo el cumplimiento del principio de tipicidad⁵⁹, 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 procedimiento⁶⁰.
110. Ahora bien, en el caso particular, puede advertirse que el hecho controvertido en este procedimiento está referido a la presunta denominación incorrecta

⁵⁹ **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.

⁶⁰ **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.

consignada por Nestlé en el etiquetado de su producto “Ideal Light”, 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 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 Nestlé 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.

111. 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.

112. Por otro lado, en su informe oral, Nestlé sostuvo que esta Sala, en un anterior pronunciamiento (Resolución 827-2018/SPC-INDECOPI)⁶¹, había dispuesto que no siempre se debía imputar como infracción al deber de información una violación al deber de idoneidad.

113. Al respecto, conviene precisar que, en el referido caso, este Colegiado⁶² optó por efectuar una evaluación de fondo bajo el marco del deber de información atendiendo el contenido expreso de la pretensión manifestada por la parte denunciante⁶³. De esta manera, el criterio abordado por esta Sala en dicho caso únicamente atendió la circunstancia particular de los actuados de ese procedimiento, cuestión que resulta distinta al presente expediente, pues, la denuncia interpuesta atribuye la posible afectación de dos ámbitos diferenciados como la información e idoneidad.

⁶¹ Expediente que corresponde a la denuncia interpuesta por el señor Rogger Augusto Alberca Flores contra Makro Supermayorista S.A.

⁶² El Colegiado estuvo conformado por los siguientes Vocales: (i) el señor Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas; (ii) la señora Roxana Irma María Barrantes Cáceres; (iii) el señor Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle; y, (iv) la señora Silvia Lorena Hooker Ortega.

⁶³ En dicho caso, el denunciante manifestó que nunca se le informó ni explicó que en la caja de pago se atendían únicamente a personas que contaran con un “pasaporte profesional”.

114. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento planteado por Nestlé, 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.

II. Sobre la denominación en el etiquetado de productos alimenticios

115. El artículo 32° del Código 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 consumidor⁶⁴.
116. 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.
117. 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*⁶⁵ para la fabricación de alimentos y bebidas.

⁶⁴ **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.

⁶⁵ **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:

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.

118. 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.
119. 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 internacional⁶⁶.
120. Concretamente, el artículo 3° del Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, señala que los alimentos preenvasados⁶⁷ no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.
121. 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 Codex⁶⁸.

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).

⁶⁶ Ver siguiente enlace: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>. (Fecha de última visualización: 1 de octubre de 2018).

⁶⁷ **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.

⁶⁸ **CODEx STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS**
(...)

122. 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.
123. 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 maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”* elaborada por Nestlé respecto a su producto “Ideal Light” cumplió con las disposiciones técnicas de esta normativa.
124. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Nestlé, al haberse verificado que la denominación del producto “Ideal Light” no reflejaba su verdadera naturaleza.
125. Cabe mencionar que la primera instancia respaldó su razonamiento bajo las siguientes premisas: (i) la sección 2 del Codex Stan 281-1971, Norma del Codex para Leches Evaporadas establece que sólo podrá denominarse con el término “leche evaporada” a la leche que se le hubiese extraído parcialmente el agua; (ii) la subsección 4.6.3. y 4.6.4. del Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, establece que podrá utilizarse el término “leche”, siempre que los constituyentes no derivados de la leche no estén destinados a sustituir totalmente o en parte a ninguno de los constituyentes lácteos; y, (iii) el producto investigado en este procedimiento tenía como ingrediente la “grasa vegetal”, esto era, un componente no lácteo, lo cual causaba que la denominación de este producto no pueda contener el término “leche”.
126. En su recurso de apelación, Nestlé cuestionó dicha decisión manifestando lo siguiente:
- (i) La Comisión no tomó en cuenta que el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA emitido por Digesa, estableció un criterio para determinar la denominación de un producto que contenía ingredientes no lácteos que sustituían, en forma parcial, los componentes de la parte láctea del producto, tal como era el caso del producto “Ideal Light”;

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 (...)

- (ii) conforme lo acreditaba el Informe Técnico elaborado por un experto, para el caso del producto “Ideal Light”, resultaba aplicable el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, el cual establecía que la denominación debía realizarse de acuerdo a la Norma General del Códex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados y el Código;
- (iii) fue sobre la base de los criterios fijados por Digesa que Nestlé determinó la denominación que aparecía en el envase del producto “Ideal Light”, sometiendo a consideración de dicha autoridad, la modificación de dicha denominación;
- (iv) debía tomarse en cuenta que la mejor forma de evitar una posible inducción a error a los consumidores era consignando el nombre del producto de forma descriptiva, esto era, haciendo mención de aquellos componentes relevantes, tal como se realizó en el caso del producto “Ideal Light” con su denominación *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”*, y, no únicamente *“Leche evaporada parcialmente descremada”*, como lo había valorado la Comisión;
- (v) frente a un contexto de críticas, Digesa se vio obligada a dejar sin efecto los criterios establecidos en el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, siendo ello evidenciado por las declaraciones de su propia representante y a través de la emisión de la Resolución Directoral 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017;
- (vi) el cambio de criterio de Digesa resultaba arbitrario pues dicha autoridad verificó en el año 2014 que la denominación de sus productos correspondía a la verdadera naturaleza, quedando claro que esta nueva decisión obedecía a presiones políticas y mediáticas, mas no a una opinión técnica; y,
- (vii) Nestlé actuó, en todo momento, de manera respetuosa y en observancia de los criterios establecidos por la autoridad competente, toda vez que:
(a) luego de la emisión del informe de Digesa del año 2014, procedió a adecuar su denominación efectuando el respectivo cambio del registro sanitario; y, (b) luego de la modificación de los criterios en el año 2017, procedió a adecuar nuevamente su denominación de acuerdo a lo establecido en dicha oportunidad.

127. Sobre el particular, puede advertirse que Nestlé sustentó la denominación de su producto “Ideal Light” 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.

128. En efecto, 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 Nestlé fue acorde a la normativa técnica vigente y obligatoria de esta materia.
129. Respecto de dicho punto, 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:

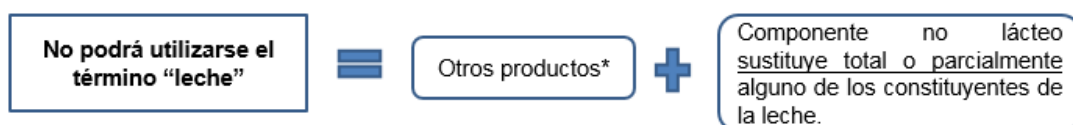
Codex Stan 281-1971	Codex Stan 250-2006	Codex Stan 206-1999
Ámbito de aplicación: la presente norma se aplica a <u>las leches evaporadas</u> destinadas al consumo directo o a ulterior elaboración. Leches evaporadas: los productos obtenidos mediante eliminación parcial del agua de la leche por el calor o por cualquier otro procedimiento que permita obtener un producto con la misma composición y características.	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. Mezcla de leche evaporada desnata y grasa vegetal: es un producto elaborado por recombinación 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.	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.

130. En cuanto a ello, 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.

131. 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, Nestlé señaló que esta norma técnica no le resultaba aplicable, pues, el producto “Ideal Light” no encajaba en ninguna de estas clasificaciones, toda vez que el mismo tenía dentro de su composición ingredientes no lácteos, tales como la maltodextrina y el aceite vegetal.
132. Respecto del cuestionamiento de Nestlé, 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 contiene lineamientos aplicables para aquellos “otros productos”⁶⁹ que no encajaran dentro de la clasificación descrita en líneas anteriores.
133. Dentro de este título, específicamente el punto 4.6.3 del Codex Stan 206-1999, establece que los productos que no sean leche, producto lácteo o producto lácteo compuesto – como es el caso del producto “Ideal Light” – 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 tipo⁷⁰, conforme podía apreciarse en el siguiente gráfico:

USO DE TÉRMINOS LECHEROS EN “OTROS PRODUCTOS”



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

⁶⁹ Denominación brindada por esta Sala a aquellos productos que no sean leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto, producto lácteo reconstituido y producto lácteo recombinado.

⁷⁰ **CODEx STAN 206-1999. NORMA GENERAL PARA EL USO DE TÉRMINOS LECHEROS**
(...)

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.

134. 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 lácteos⁷¹, situación que no resultaba aplicable al producto “Ideal Light”.
135. En efecto, en su escrito de descargos, Nestlé reconoció que su producto “Ideal Light”: (a) no encajaba dentro de la definición de leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto o con alguna de las definiciones del numeral 2 del Codex Stan 206-1999; y, (b) tenía ingredientes no lácteos que sustituían, de forma parcial o total, los componentes de la parte láctea del producto⁷².
136. Conforme a lo establecido en el numeral 4.6.4 del Codex Stan 206-1999, esta Sala sostiene que el producto “Ideal Light” no podía incluir dentro de su denominación el término “leche”, razón por la cual el nombre “Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”, no resultaba correcto para dicho producto.
137. A mayor abundamiento, si bien lo dispuesto en el Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, resulta aplicable también para la denominación de productos, debía considerarse que esta disposición normativa era de aplicación general, siendo por ello necesario atender primordialmente aquellas normas con competencia específica.
138. En ese sentido, aun cuando Nestlé alegó que la denominación del producto “Ideal Light” cumplió con la disposición del Codex Stan 1-1985, podía verificarse que su utilización estaba condicionada a que no exista otra norma específica aplicable, supuesto que no se configuró en el presente caso, pues, existía una disposición especial contenida en el Codex Stan 206-1999.
139. Por otro lado, Nestlé manifestó que Digesa, en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, señaló que la denominación de “otros productos” – como

⁷¹ 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.

⁷² En su recurso de apelación, Nestlé afirmó que el caso del producto “Ideal Light” estaba contemplado en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, cuyo contenido establecía el supuesto de “otros productos” que contenían ingredientes no lácteos que sustituían los componentes de la parte láctea del producto en forma parcial o total. Ver fojas 359 a 361 del expediente.

el caso de “Ideal Light” – debía realizarse de acuerdo al Codex Stan 1-1985, Norma General del Códex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados.

140. 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 – mas 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.
141. Ello puede ser corroborado con el Informe 5551-2017/DCEA/DIGESA del 19 de septiembre de 2017, mediante el cual la Dirección de Certificaciones y Autorizaciones de Digesa reconoció que la denominación del producto “Ideal Light” no era correcta, toda vez que no correspondía la utilización del término “leche” y “leche evaporada” dentro de su caracterización⁷³. En ese sentido, procedía desestimar también la conclusión del informe técnico elaborado por un experto, en el cual se concluía que para determinar la denominación del producto “Ideal Light” cabía aplicar el criterio contemplado en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA.
142. Bajo esa misma perspectiva, no resultaba estimable el alegato referido a que el cambio de criterio de Digesa sea de carácter arbitrario, pues, la rectificación de un criterio técnico se configuró como una atribución de dicha autoridad respecto del procedimiento de registro sanitario de un producto. Asimismo, cabía precisar que, tal como se expuso en párrafos anteriores, el informe de Digesa se configura como una opinión referencial en el campo de caracterización de productos, pues, su competencia está estrechamente vinculada a la etapa ex-ante de comercialización de los mismos, en la cual se vela primordialmente por la inocuidad de su contenido.
143. De esta manera, esta Sala considera que la denominación elaborada por Nestlé respecto de su producto “Ideal Light” fue incorrecta, pues, la misma vulneró las disposiciones del Codex Alimentarius, las cuales tiene como finalidad, entre otras cosas, poder establecer disposiciones para que la denominación de los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.
144. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar la resolución apelada que halló responsable a Nestlé por infracción del artículo 32° del Código, al haberse verificado que la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada*”

⁷³ Ver fojas 161 a 165 del expediente.

con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales” no reflejaba la verdadera naturaleza del producto “Ideal Light”.

III. Sobre el deber de idoneidad

145. 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 ofrecidos⁷⁴.
146. 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.
147. 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 Código⁷⁵.
148. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Nestlé por infracción del artículo 19° del Código, al haberse acreditado que se habían vulnerado las

⁷⁴ **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.

⁷⁵ **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°.

expectativas de los consumidores respecto de la denominación del producto “Ideal Light”.

149. En su recurso de apelación, Nestlé señaló que el consumidor recibió un producto acorde a las características ofrecidas en su denominación. A mayor abundamiento, el proveedor denunciado sostuvo que la denominación *“leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”* consignada en la parte captatoria principal del empaque describía de manera detallada la naturaleza del producto, razón por la que no se pudieron haber visto defraudadas las expectativas de los consumidores.
150. Sobre el particular, conviene precisar que, conforme se expuso en el párrafo 110 de este pronunciamiento, el análisis de la presunta infracción al deber de idoneidad recae en determinar si Nestlé habría afectado las legítimas expectativas de los consumidores, quienes esperaban recibir un producto cuya denominación cumpla con las disposiciones normativas aplicables, y, así puedan ejercer una decisión de consumo ajustada a sus necesidades o intereses.
151. 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.
152. Al respecto, esta Sala coincide con Nestlé en el sentido que, el análisis de la denominación del producto “Ideal Light” debe ser completa, esto es, tomando en cuenta el nombre *“Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”*.
153. Bajo esta línea de pensamiento, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, se encuentra acreditado que la denominación *“leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales”* del producto “Ideal Light” 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.

154. De esta manera, se encuentra acreditado que Nestlé comercializó en el mercado el producto “Ideal Light”, 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.
155. Si bien Nestlé alegó que, para la interpretación de este extremo, debía tomarse en cuenta cada uno de los términos que componen la denominación del producto “Ideal Light”, 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.
156. Por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Nestlé por infracción del artículo 19° del Código, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “*Ideal Light*”, cuya denominación no cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

IV. Sobre los eximentes de responsabilidad

157. 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 ésta⁷⁶. 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.
158. El artículo 255° del TUO de la LPAG establece cuales son aquellas condiciones eximentes de responsabilidad⁷⁷, las mismas que se configuraron

⁷⁶ MORÓN, Op. Cit., p. 504.

⁷⁷ **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.

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 Motivos⁷⁸.

159. En el presente caso, Nestlé sostuvo que, en caso no se considere archivar este procedimiento, correspondía aplicar el artículo 255° del TUO de la LPAG, toda vez que: (a) había actuado en cumplimiento de un deber legal, pues las empresas estaban obligadas a utilizar la información aprobada por Digesa; y, (b) había sido inducida a error por Digesa, pues mediante el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA se había establecido un criterio por el cual se había procedido a modificar la denominación del producto “Ideal Light”, así como también se había otorgado el registro sanitario para el producto “Ideal Light”.
160. Al respecto, esta Sala procederá a efectuar una evaluación de los eximentes de responsabilidad contenidos en los literales b) y e) del artículo 255° del TUO de la LPAG, ello con la finalidad de poder determinar si, en este procedimiento, se configuró alguna causal que exculpe a Nestlé respecto al hecho imputado bajo los artículos 19° y 32° del Código.

a) Sobre el cumplimiento de un deber legal

161. La presente causal consiste en exonerar de responsabilidad a aquel sujeto que obra en cumplimiento de un deber, el cual, sin duda debe tratarse de un deber jurídico o legal, no siendo suficiente que éste sea de naturaleza ético o moral⁷⁹. El fundamento de esta figura se encuentra en que los preceptos de cualquier ordenamiento jurídico determinan la licitud de la acción típica, siendo por ello claro el motivo por el que, ante este tipo de supuestos, el administrado obtiene una justificación a partir de una obligación.

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.

⁷⁸ 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”.

⁷⁹ CEREZO MIR, José La eximente de obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. 1987. Tomo 40. Pg. 273.

162. En el presente caso, Nestlé alegó que había actuado en cumplimiento de un deber legal, pues las empresas estaban obligadas a utilizar la información aprobada por Digesa en el procedimiento de obtención de un registro sanitario.
163. Sobre el particular, puede advertirse que, para poder sustentar el cumplimiento de un deber legal, preliminarmente, debe determinarse si la conducta efectuada por el administrado se configura como una acción típica enmarcada en el ámbito de licitud. En efecto, en el presente caso, para que Nestlé se acoja a este eximente tiene que demostrar que la obtención del registro sanitario de su producto “Ideal Light” ante Digesa cumplió con los requisitos dispuestos en el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
164. Al respecto, tal como se manifestó en puntos anteriores, Digesa tiene la posibilidad de analizar el nombre del producto en el marco de la emisión del registro sanitario, efectuando para ello, una interpretación del cumplimiento de las normas Codex aplicables según el caso particular, lo cual no implicaba su competencia respecto al control ex post del etiquetado de productos alimenticios. Así, en el presente caso, pudo apreciarse que si bien, al momento de efectuar el registro sanitario del producto “Ideal Light”, Nestlé obtuvo un título habilitante para comercializar este producto, la denominación del mismo vulneraba las disposiciones técnicas aplicables a la caracterización de este bien alimenticio.
165. De esta manera, no resulta acertado poder aplicar el eximente del cumplimiento de un deber legal, pues, en el presente caso, la obtención del registro sanitario por parte de Nestlé presentó una observación consistente en no cumplir con uno de sus requisitos, específicamente, aquel vinculado a que la denominación del producto reflejara la verdadera naturaleza de su composición (vulneración de las disposiciones del Códex Alimentarius).
166. En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar el cuestionamiento planteado por Nestlé en el presente extremo.

b) Sobre el error inducido por la Administración

167. 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 expectativas que pueden ser generadas a través de pronunciamientos claros y concluyentes.
168. 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*⁸⁰.

169. 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.
170. En el presente caso, Nestlé señaló que había sido inducida a error por Digesa, pues, mediante el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA se había establecido un criterio por el cual se había procedido a modificar la denominación del producto “Ideal Light”, así como también se había otorgado el registro sanitario para el producto de la misma marca.
171. Con la finalidad de poder analizar este argumento, 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 en párrafos anteriores, 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 alimenticios.
172. 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.
173. De esta manera, podemos entender que las actuaciones realizadas por Digesa consistentes en la emisión del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA y el registro sanitario del producto “Ideal Light”, 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.
174. Bajo esta lógica, este tipo de actuaciones únicamente pueden generar confianza o expectativa a los usuarios respecto a esta etapa ex ante,

⁸⁰ MORÓN, Op. Cit., p. 511.
M-SPC-13/1B

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, 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”*.

175. 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.
176. 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 únicamente 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 competencia.
177. En ese sentido, Nestlé 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.
178. Hay que mencionar, además que, como bien se expuso previamente, Nestlé 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.
179. Cabe señalar que, Nestlé 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 202.100:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche UHT. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.086:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Pasteurizada. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.002:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Evaporada. Requisitos.
- Norma Técnica Peruana 202.001:2016. Leche y Productos Lácteos. Leche Cruda. Requisitos.

180. Por consiguiente, dada la habitualidad y posicionamiento de Nestlé en el mercado peruano, este Colegiado considera dicho factor como un elemento importante para poder señalar que dicho administrado contaba con el conocimiento 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.

181. En virtud de lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por Nestlé en el presente extremo.

V. Sobre la medida correctiva

182. El artículo 114° del Código establece la facultad que tiene el Indecopi para dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias a los proveedores a favor de los consumidores⁸¹. Al respecto, las medidas correctivas reparadoras tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e indirectas ocasionadas por la infracción administrativa⁸², mientras

⁸¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°.- Medidas correctivas.-** Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento. Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

⁸² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras.**
115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:
a. Reparar productos.
b. Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
c. Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
d. Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
e. Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.

que las complementarias tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro⁸³.

183. 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 concreto⁸⁴.
184. En el presente caso, la Comisión ordenó a Nestlé, en calidad de medida correctiva que, en un plazo de veinte (20) días hábiles contado desde el día hábil siguiente de notificada la referida resolución, cumpla con verificar que la información consignada en el producto “Ideal Light” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión en los consumidores, respecto de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional adoptando las medidas necesarias para asegurar ello.
185. Sobre el particular, esta Sala concuerda con la primera instancia en el sentido de ordenar la ejecución de una medida correctiva; sin embargo, considera pertinente dictar un mandato cuyo cumplimiento pueda ser realizado con

f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.

g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.

h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.

i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.

(...)

83

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

d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:

(i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.

(ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.

e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.

f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

84

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.

mayor eficacia, atendiendo a las propias particularidades del presente procedimiento.

186. Así, este Colegiado sostiene que una medida correctiva que permita enmendar la conducta materia de análisis puede consistir en aquellas diligencias realizadas por el proveedor que estén orientadas a adecuar en el mercado – a nivel nacional – la correcta denominación de su producto “Ideal Light”.
187. 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 Nestlé a su red de distribución comercial sobre la supervisión de adecuar la denominación del producto “Ideal Light” en los establecimientos; (b) las respuestas y/o resultados de esta red de distribuidores respecto al encargo realizado por Nestlé; (c) la realización de labores de supervisión en los principales canales de ventas sobre la adecuación de la denominación del producto “Ideal Light”; y/u; (d) otros mecanismos que permitan generar convicción respecto de la conducta reparadora comprendida en este mandato.
188. En virtud de lo expuesto, corresponde modificar la resolución apelada en el extremo referido a la medida correctiva; y, en consecuencia, se dispone lo siguiente:
- Ordenar a Nestlé que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, 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 “Ideal Light” que consignaron la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*” hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado.
 - Asimismo, se informa a Nestlé que deberá presentar los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la Comisión en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código⁸⁵.

85

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).

VI. Sobre la graduación de la sanción

189. El artículo 112° del Código establece que para determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido 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 Comisión⁸⁶.
190. 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 Razonabilidad⁸⁷ y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
191. 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

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.

⁸⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- 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.

⁸⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR 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: (...)

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.

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.

192. En el presente caso, la Comisión sancionó a Nestlé imponiéndole una multa total de 156,7 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° del Código.

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

- (i) Para la determinación del valor del efecto incremental, debía tenerse en cuenta que las fuentes utilizadas adolecieron de una serie de defectos que distorsionaban el porcentaje calculado ascendente a 31.26%, toda vez que: (a) respecto al experimento social llevado a cabo por *Wansink*, se debía mencionar que este presuponía una comparación, lo cual no se produce en este caso, siendo además relevante cuestionar que, la Comisión no haya tomado en cuenta que, desde un punto de vista de mercadeo, la colocación de un nombre descriptivo tan extenso resulta poco atractivo para los consumidores; (b) no resultaba aplicable el estudio elaborado por *Krystalli* y *Chrysochou*, puesto que en ningún momento la Comisión analizó alguna afirmación saludable de sus productos; y, (c) no resultaba aplicable el estudio social elaborado por *Lammers*, en tanto en el presente caso no se utilizaron afirmaciones engañosas;
- (ii) la Comisión incurrió en un error al determinar el porcentaje de probabilidad de detección, pues, para ello tomó en cuenta la dificultad que hubieran tenido los consumidores para advertir el presunto hecho infractor, cuando, lo correcto hubiera sido evaluar dicho supuesto desde la perspectiva de Digesa y el Indecopi, siendo por ello éste factor de naturaleza muy alta; y,
- (iii) uno de los casos de más difícil detección por las autoridades eran las prácticas colusorias; sin embargo, aun en estos casos se había considerado una probabilidad de detección del 60%. Por ello, no se entendía como en este caso, en el que además la denominación de los productos era observada por una autoridad, se haya empleado una probabilidad de detección del 10%.

194. De manera preliminar, esta Sala considera oportuno precisar que este Colegiado concuerda con la aplicación del principio de concurso de infracciones efectuado por la Comisión, toda vez que, en el presente caso estamos ante la ocurrencia de un hecho común (denominación incorrecta del producto "Ideal Light") que ocasionó la configuración de dos (2) distintas

consecuencias jurídicas contra los intereses de los consumidores (vulneración del deber de idoneidad e información).

195. Como consecuencia de ello, puede desprenderse que, únicamente, esta Sala atenderá los argumentos expuestos respecto a la graduación de la sanción por infracción del deber de idoneidad, pues: (i) carece de objeto efectuar una evaluación respecto a la sanción impuesta por infracción al deber de información al concordar con la aplicación del principio de concurso de infracciones⁸⁸; y, (ii) los cuestionamientos planteados por Nestlé solo abordan el proceso de graduación de la sanción por infracción al deber de idoneidad.
196. Sobre el particular, respecto del valor del efecto incremental, esta Sala precisa que únicamente atenderá la observación planteada respecto al experimento social llevado a cabo por *Lammers*, pues, únicamente el porcentaje de este estudio (31,26%) fue valorado por la Comisión, cuestión que no sucedió con los estudios elaborados por *Krystallis*, *Chrysochou* y *Wansink*⁸⁹.
197. Al respecto, Nestlé señaló que el estudio social elaborado por *Lammers* no resultaba aplicable toda vez que en el presente caso no se utilizaron afirmaciones engañosas. En el mismo sentido, el proveedor denunciado agregó que el hecho materia de discusión en el presente procedimiento no era asimilable a un caso por publicidad sobre la afirmación contenida en la parte captatoria de un envase.
198. Acerca de este argumento, conviene sostener que, a criterio de esta Sala, dicho experimento social resulta aplicable al presente caso, pues, toma como referencia el potencial beneficio económico – intención de compra – de aquellos proveedores que incluyen frases que transgreden el deber de veracidad. Hay que mencionar que, aun cuando dicho experimento estuvo relacionado con la inclusión de frases aparentemente engañosas, lo cierto es que, uno de los objetivos de este ensayo radica en determinar el nivel de influencia que tiene en la decisión de compra el traslado de información

⁸⁸ Cabe precisar que, la Comisión había sancionado a Nestlé con una multa de 11,8 UIT por infracción del artículo 32° del Código.

⁸⁹ En efecto, respecto del experimento realizado por *Lammers*, la Comisión incluyó la siguiente descripción: “*Se encontró la intención de compra del producto aumentaría en 31.26% cuando consumidor es expuesto a un empaque que no corresponde a las características del producto*”.

Asimismo, la primera instancia sustentó la utilización de dicho estudio bajo el siguiente argumento: “*En consecuencia, teniendo en cuenta los estudios mencionados, se concluye que el estudio que mejor se aproxima a los estudios investigados es el realizado por Lammers, H.B. (2000), puesto que, en dicho estudio, se describe el porcentaje de incremento de ventas, debido al hecho de no incluir información en el empaque del producto que no guarda relación con sus características. Por lo tanto, en la presente graduación de la sanción se asume que el efecto incremental (en términos porcentuales) sobre las ventas es de 31.26%*”

errónea en los consumidores⁹⁰, lo cual está vinculado a la afectación de sus legítimas expectativas.

199. Concretamente, en el presente extremo, el hecho controvertido está relacionado con la comercialización de un producto cuya denominación no cumplió con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius, 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 del deber de informar respecto de la decisión final de los consumidores.
200. Asimismo, esta Sala considera oportuno mencionar que el porcentaje estimado respecto a esta evaluación (31,26%) resulta congruente sobre el valor incremental que, de manera referencial, estimaron algunas empresas del sector lechero una vez que modificaron la denominación de sus productos en el mercado⁹¹, por lo cual corresponde desestimar los argumentos de Nestlé en este punto.
201. 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, pues, debe tomarse en cuenta que, a diferencia de los casos de detección de prácticas colusorias, en el presente caso, no estamos ante agentes económicos especializados que pueden poner en conocimiento estas infracciones con la finalidad de preservar la libre competencia.
202. 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.
203. Cabe precisar que, aun los procedimientos de protección al consumidor son iniciados de oficio, la Autoridad puede tomar conocimiento de presuntas

⁹⁰ La parte introductoria del experimento elaborado por *Lammers* expresa lo siguiente:
"The elaboration Likelihood Model of persuasion contends that there are two paths to persuasion: a central route in which consumers who are highly motivated and able to process a communication engage in elaborative processing of the central information provided and a peripheral route in which consumers who are less motivated or able to process the communication tend to focus on the peripheral, ancillary cues associated with the communication (...)"

⁹¹ Para ello, puede revisarse la entrevista brindada el 14 de noviembre de 2017, por el señor Vito Rodríguez, vicepresidente del Grupo 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". Ver el siguiente enlace: <https://rpp.pe/economia/economia/gloria-pide-al-congreso-no-insistir-con-ley-sobre-leche-en-polvo-noticia-1088530>. (Fecha de última visualización: 1 de octubre de 2018).

conductas infractoras a través de medios informativos de consumidores, por lo cual, el análisis de la probabilidad de detección puede elaborarse desde las propias posibilidades que tengan los usuarios 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.

204. Conviene subrayar que, esta Sala no considera pertinente efectuar una comparación respecto al factor de probabilidad de detección entre ambos tipos de procedimientos (consumidor y libre competencia), pues, la complejidad de los mismos puede variar de acuerdo al caso concreto⁹². No obstante, debe tomarse en cuenta que, en el presente procedimiento, la capacidad de detección de los consumidores se ve mermada por la alta especialización de la información, pues, ello implicaría un adecuado conocimiento de la regulación en normalización de productos alimenticios.
205. Sin perjuicio de ello, este Colegiado considera que la infracción verificada en el presente procedimiento ocasionó un perjuicio muy grave a los consumidores, quienes vieron afectadas sus expectativas por la información errónea que les fue trasladada en el etiquetado del producto “Ideal Light”, esto es, dentro de un mercado de naturaleza sensible como el sector lechero, pues, este tipo de productos vienen a configurarse como un bien de alto consumo en el país⁹³.
206. De otro lado, en su informe oral, Nestlé manifestó que en este caso debía aplicarse el criterio de graduación de la sanción contenido en las Resoluciones 219-2018/SPC-INDECOPI y 243-2018/SPC-INDECOPI, puesto que, en ambos expedientes, ante un cambio de criterio e inexistencia de una posición homogénea, la Sala sancionó a los proveedores con una amonestación. A mayor abundamiento, Nestlé alegó que, en todo caso, debía imponérsele una amonestación, toda vez que se pretendía sancionar a su representada con reglas actuales que no estuvieron vigentes durante el tiempo investigado en este procedimiento.
207. Con relación a este punto, se considera que el criterio alegado por Nestlé no resulta aplicable al presente caso, toda vez que, la cuestión controvertida en este procedimiento fue dilucidada mediante una interpretación clara de las

⁹² Además, debe tomarse en cuenta que, según el Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE, Propuesta Metodológica para la Determinación de Multas en el Indecopi, la GEE pudo observar que, para determinados casos en materia de protección al consumidor, la probabilidad de detección podía estimarse entre el 20% a 40%.

⁹³ 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).

disposiciones contenidas en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, podía verificarse que la normativa sectorial sanitaria y el Código eran suficientemente claros para delimitar las funciones de Digesa e Indecopi dentro de las etapas ex ante y ex post de los productos alimenticios, siendo ello suficiente para no adoptar la confianza legítima como un factor eximente de responsabilidad administrativa.

208. Bajo esa lógica, no resulta amparable el argumento planteado por Nestlé, desvirtuándose así la posibilidad de reducir la sanción impuesta por la Comisión a una amonestación.

209. En virtud de lo expuesto, y, en la medida que no se advirtió la transgresión de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que sancionó a Nestlé con una multa de 156,7 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° del Código.

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

210. En la medida que esta Sala ha confirmado la resolución apelada que halló responsable a Nestlé por infracción de los artículos 19° y 32° del Código, corresponde efectuar la inscripción de dicho administrado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Acción complementaria

211. 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: Confirmar la Resolución 0178-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, en el extremo que halló responsable a Nestlé Perú 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 maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*” no reflejaba la verdadera naturaleza del producto “Ideal Light”.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo que halló responsable a Nestlé Perú S.A. por infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que comercializó en el mercado el producto “*Ideal Light*”, cuya denominación no cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

TERCERO: Confirmar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo que sancionó a Nestlé Perú S.A. con una multa de 156,7 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

CUARTO: Requerir a Nestlé Perú S.A. el cumplimiento espontáneo de la 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-JUS⁹⁴, precisándose además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

QUINTO: Modificar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo referido a la medida correctiva; y, en consecuencia, se dispone lo siguiente:

- Ordenar a Nestlé Perú S.A. que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, 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 “Ideal Light” que consignaron la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*” hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado; e,
- informar a Nestlé Perú S.A. que deberá presentar los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 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.

SEXTO: Confirmar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de Nestlé Perú S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

⁹⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS y publicado el 20 de marzo de 2017**

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.

SÉPTIMO: Disponer que la Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi 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, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y María Soledad Ferreyros Castañeda.

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) de las cuestiones previas; y, respecto al sentido de los siguientes extremos de fondo que resuelven lo siguiente:
 - (i) Confirmar la Resolución 0178-2017/CC3, que halló responsable a Nestlé Perú S.A. (en adelante, Nestlé) por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), al haberse verificado que la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*” no refleja la verdadera naturaleza del producto “Ideal Light”;
 - (ii) modificar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo referido a la medida correctiva; y, en consecuencia, se dispone ordenar a Nestlé que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, 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 “Ideal Light” que consignaron la denominación “*Leche evaporada parcialmente descremada con maltodextrina, suero de leche y aceite vegetal enriquecida con vitaminas y minerales*” hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado;
 - (iii) confirmar la Resolución 0178-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de Nestlé en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi; y,

- (iv) remitir una copia de la presente resolución al Ministerio de Salud para su conocimiento.
2. No obstante, discrepo de los fundamentos desarrollados en el punto (v) de las cuestiones previas, referido a la tipificación del procedimiento por el artículo 19° del Código; y, la sanción impuesta por dicho extremo, en la medida que considero que la conducta investigada contra Nestlé 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 validez⁹⁵, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación⁹⁶, esto es, que no se transgreda 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 derecho⁹⁷.
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

⁹⁵ **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.

⁹⁶ **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 conформado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

⁹⁷ **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.

sanción y la norma que atribuye tal competencia⁹⁸. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁹⁹.

5. En su recurso de apelación, Nestlé manifestó lo siguiente:
 - (i) La Comisión, de manera ilegal, les impuso dos (2) multas por los mismos hechos, toda vez que: (a) por un lado, impuso una sanción por infracción del artículo 32° del Código, en tanto, a su parecer, no se habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto “Ideal Light” una denominación de acuerdo a su naturaleza; y, (b) por otro lado, impuso una sanción por infracción del artículo 19° del Código, en tanto, se habría comercializado el producto “Ideal Light” dando a entender que era una leche evaporada, cuando ello no era así;
 - (ii) este criterio contravenía la jurisprudencia del Indecopi, pues, dicha entidad siempre procuró determinar cuál era el tipo infractor aplicable a la conducta evaluada, quedando así claro el afán de la Comisión de sancionar a Nestlé de manera abusiva con argumentos que carecían de todo sustento legal; y,
 - (iii) en caso la Comisión hubiera considerado que la forma de comunicar por parte de Nestlé no debió ser descriptiva, ello bajo ninguna manera debió sujetarse como una infracción al deber de idoneidad, sino bajo las disposiciones que determinaban las exigencias de información específicas.
6. Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra Nestlé por presunta infracción de los artículos 2°, 10°, 19° y 32° del Código.
7. Mediante Resolución 0178-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, hallar responsable a Nestlé por infracción de

⁹⁸ **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.

⁹⁹ **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.

los artículos 19° y 32° del Código¹⁰⁰, en el extremo referido al producto “Ideal Light”, al haberse verificado que: (a) la denominación del producto no reflejaba su verdadera naturaleza; y, (b) se habían vulnerado las expectativas de los consumidores respecto de la denominación del producto, sancionándola con una multa de 156,7 UIT¹⁰¹.

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 ofrecidos¹⁰².
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

¹⁰⁰ Es oportuno señalar que, mediante Resolución 0178-2017/CC3, la Comisión resolvió archivar las imputaciones efectuadas por presunta infracción de los artículos 2° y 10° del Código, al considerar que dichos tipos jurídicos estaban contenidos dentro del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

¹⁰¹ Cabía precisar que, en el presente caso, la Comisión sancionó a Nestlé con las siguientes multas: (i) 11,8 UIT por infracción del artículo 32° del Código; y, (ii) 156,7 UIT, por infracción del artículo 19° del Código. Sin embargo, en aplicación del principio de concurso de infracciones, dicha instancia impuso a Nestlé la sanción de mayor gravedad.

¹⁰² **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.

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.
13. Ante la ocurrencia de este tipo de situaciones, el Vocal que suscribe el presente voto considera que, bajo el impulso del procedimiento¹⁰³, 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 Nestlé de la siguiente manera¹⁰⁴: (i) por presunta infracción del artículo 19° del Código, en tanto estaría comercializando el producto “Ideal Light” con una denominación incorrecta; y, (ii) por presunta infracción del artículo 32° del Código, en tanto habría consignado erróneamente la denominación del producto “Ideal Light”.
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 (artículo 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 Nestlé haya consignado en el etiquetado de su producto “Ideal Light” una denominación que no reflejaba la verdadera naturaleza de su

¹⁰³ **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.

¹⁰⁴ 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.

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 1 y 0178-2017/CC3, en el extremo que imputó y evaluó la responsabilidad de Nestlé bajo la aplicación del artículo 19° del Código, toda vez que el supuesto de hecho contenido en el referido tipo jurídico se configura como una consecuencia de la potencial infracción al deber de información contemplada en el artículo 32° del Código. En consecuencia, debe dejarse sin efecto la multa impuesta a Nestlé por infracción del artículo 19° del Código.

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 Nestlé no es responsable por las presuntas infracciones a los artículos 19° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el 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 Decreto Supremo N° 007-98-SA, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (en adelante, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas), 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 elaborado el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA (en adelante, el Informe), el cual fue remitido por la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Zoomosis a la 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 documento. 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:
a) 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, b) 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 Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General¹⁰⁵ 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: a) obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa; y b) 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 posterior que rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada¹⁰⁶.
14. Como se ha visto en los apartados anteriores, mediante el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA, la autoridad administrativa -Digesa-, aplicando la

¹⁰⁵ **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.

¹⁰⁶ **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.

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 antijuricidad¹⁰⁷.
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 licitud¹⁰⁸.
18. Por los argumentos plasmados anteriormente, corresponde que se revoque la resolución apelada y se declare que no existe responsabilidad de Nestlé por

¹⁰⁷ *Causas de justificación: La imputación concreta de antijuridicidad 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.*

¹⁰⁸ **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.

presuntas infracciones a los artículos 19° y 32° del Código, dejándose sin efecto las multas impuestas, la medida correctiva ordenada y la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

OSWALDO DEL CARMEN HUNDSKOPF EXEBIO
Vocal