

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 3
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.¹
MATERIAS : COMPETENCIA
CONFIANZA LEGÍTIMA
NON BIS IN ÍDEM
DEBIDO PROCEDIMIENTO
NULIDAD
ETIQUETADO
ACTIVIDAD : ELABORACIÓN DE PRODUCTOS LACTEOS

SUMILLA: *Se confirma la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que halló responsable a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que las denominaciones “Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”, “Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D” y “Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)” de los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”, respectivamente, no reflejaban la verdadera naturaleza de su composición.*

Asimismo, se confirma la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria 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 los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”, cuyas denominaciones no cumplían con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

SANCIÓN: 450 UIT

Lima, 1 de octubre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante Informe 224-2017/GSF del 9 de junio de 2017, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, la GFS) puso en conocimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 (en

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

adelante, la Secretaría Técnica) los resultados de la investigación iniciada contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. (en adelante, Gloria), a efectos de verificar si habrían cumplido con las disposiciones establecidas en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), recomendando el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

2. Cabe resaltar que el análisis de la GSF, se enfocó en los siguientes productos:

Empresa	N	Línea Comercial	Imagen	Registro Sanitario	Presentación	Denominación en el envase
LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA – GLORIA S.A.	1	BONLÉ		A2700214N/ NAGOSA	BOLSITARRO	Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal.
	2	BONLÉ		A2750715N/ NAGOSA	TETRAPACK	Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas a y d.
	3	GLORIA		A1900312N/ NAGOSA	TETRAPACK	Sin lactosa leche chocolatada semidescremada uht fácil digestión con vitaminas a, c y d.

4	GLORIA		A27551115N/ NAGOSA	LATA	Leche evaporada parcialmente descremada con miel de abeja, minerales y vitaminas.
5	PURA VIDA		A1100415N/ NAGOSA	BOLSITARRO	Leche uht con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (a y d).

3. Por Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Gloria, imputándoseles a título de cargo lo siguiente:

“(…)

PRIMERO: Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de GLORIA S.A., a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3; en tanto habría incurrido en presunta infracción a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto no brindó información relevante respecto a la naturaleza de los productos descritos en el Cuadro 1 de la presente Resolución, dado que su denominación no correspondería a su composición.

SEGUNDO: Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de GLORIA S.A., a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3; en tanto habría incurrido en presunta infracción a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto la información del rotulado de los productos analizados en el Cuadro 1 de la presente Resolución 1, no cumplirían con las disposiciones de la legislación nacional y el Codex Alimentarius respecto a su denominación.

TERCERO: Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de GLORIA S.A., a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3; en tanto habría incurrido en

presunta infracción a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto un consumidor esperaría recibir un producto que respondería a la denominación de su etiquetado.

CUARTO: *Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de GLORIA S.A., a instancia de la Secretaría Técnica, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3; en tanto habría incurrido en presunta infracción a lo establecido en el artículo 32 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto la denominación de los productos analizados en el Cuadro 1 de la presente Resolución, no reflejaría su verdadera naturaleza, pudiendo generar confusión en el consumidor (...).*

4. Durante la tramitación del procedimiento en primera instancia, Gloria, sustentó su defensa en lo siguiente:
- (i) La Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (la Comisión N° 2) imputó el mismo producto y las mismas infracciones mediante Resolución N° 905- 2017/CC2 (Bonlé con Registro Sanitario A2700214N) por lo que, se debería archivar el procedimiento en dicho extremo;
 - (ii) solicitó la nulidad de las imputaciones por vulneración al principio de tipicidad, dado que se había tratado de encajar una misma conducta en diversos tipos legales;
 - (iii) en aplicación del principio de tipicidad, en los casos analizados no se podía recurrir a tipos abiertos y genéricos como el deber de información establecido en el artículo 2° del Código, consecuentemente en virtud a la regulación específica del Código, se debería efectuar la evaluación en el marco de lo establecido en los artículos 10° y 32° del Código, que eran las disposiciones específicas en materia de rotulado;
 - (iv) siendo que, al aprobar los registros sanitarios, la información transmitida, a través de las denominaciones de los productos imputados había sido determinada por la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud (en adelante, Digesa), asumir que dicha información daría a entender a los consumidores que dichos productos serían distintos a su composición real, también implicaría desconocer las competencias de Digesa;
 - (v) admitir que el Indecopi puede evaluar el contenido de la denominación que había sido otorgada por Digesa implicaría una vulneración al principio de legalidad;
 - (vi) el Decreto Supremo N° 007-98/SA – Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (en adelante, el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas) no dispondría que la denominación de los productos sea regulada por el Codex Alimentarius, sino que la sometería a lo establecido por la Norma Metrológica Peruana, la cual a su vez dispondría que la denominación

- respete la norma nacional o en su defecto utilice los términos comúnmente aceptados;
- (vii) adicionalmente, dicho Reglamento establecería que en tanto no se expida normas pertinentes, la fabricación de los alimentos y bebidas se regiría por las normas del Codex Alimentarius y en lo no previsto por éste, a lo establecido por la Food And Drug Administration;
 - (viii) la remisión hecha al Codex Alimentarius en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria y Final del Reglamento, abarcaría solo aspectos de fabricación de alimentos y no incluían el rotulado de los productos y mucho menos su definición; es por ello que las normas del Codex Alimentarius no resultarían aplicables para determinar la definición de los alimentos y bebidas;
 - (ix) las normas aplicables serían las disposiciones en la Norma Metrológica Peruana 001:2014, puesto que el artículo 117° del Reglamento de Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas regularía el rotulado de los alimentos y bebidas. En ese sentido, indicó que la definición de los productos debería ceñirse a la Norma Metrológica Peruana y no al Codex Alimentarius;
 - (x) la regulación nacional habría sido establecida por Digesa sobre la base de su interpretación del Codex Alimentarius, por lo que, en aplicación de la Norma General del Codex para el Uso de Términos Lecheros, ésta determinaría que aquellos productos que contienen ingredientes no lácteos que no sustituyen la parte láctea, llevarían en su denominación el término “*leche*”;
 - (xi) en el caso de los productos con insumos no lácteos que sustituyen parte de los ingredientes lácteos, Digesa habría realizado una interpretación de la Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados del Codex Alimentarius y el Código, determinando el uso del término “*leche*” en la denominación del producto, siempre que se consignara la descripción de sus insumos;
 - (xii) había venido usando las denominaciones aprobadas por Digesa y que el Indecopi validó, a través de pronunciamientos, tales como la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, por el cual consideró que las denominaciones “*Alimento lácteo evaporado*” y “*Leche evaporada parcialmente descremada (...)*” no constituirían una infracción al Código, toda vez que fueron aprobadas por Digesa;
 - (xiii) los productos de Gloria “*sin lactosa leche chocolatada semidescremada*” y “*leche evaporada parcialmente descremada con miel de abeja, minerales y vitaminas*” que contienen ingredientes no lácteos que no sustituyen los componentes de la parte láctea, pueden incluir en su denominación el término “*leche*”, conforme a lo dispuesto en el inciso e) del artículo 117° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas; por lo que ambos productos

- fueron aprobados por Digesa mediante registros sanitarios A1900312N/NAGOSA y A2751115N/NAGOSA, respectivamente;
- (xiv) en el caso de los productos “*Bonlé leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal*”, “*Bonlé leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D*” y “*Pura Vida leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (Hierro y Zinc) y vitaminas (A y D)*” que contienen ingredientes no lácteos que sustituyen parcialmente los componentes lácteos, se procedió a incluir el termino leche acompañado de los insumos de tales productos. Ello, en aplicación del literal f) del artículo 117° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobándose los registros sanitarios A2700214N/NAGOSA, A2750715N/NAGOSA y A1100415N/NAGOSA respectivamente;
 - (xv) serian varios los actos administrativos que les habrían generado convicción de que estarían actuando en cumplimiento de la regulación aplicable: (a) Informe 005376-2014/DHAZ/DIGESA; y, (b) los registros sanitarios emitidos para cada uno de los productos materia de imputación, por lo que, la imputación implicaría una vulneración a la confianza legítima;
 - (xvi) de acuerdo a lo establecido en el artículo 32° del Código, se deberá respetar los criterios y decisiones establecidos por Digesa, quien determinaba la denominación bajo la cual debían ser comercializados los productos, la cual no sería de uso voluntario, sino debería ser consignada de manera obligatoria en el rótulo de los envases;
 - (xvii) en esa línea, el análisis que efectúe el Indecopi solo debería limitarse a verificar si el producto en cuestión cumplió o no con la denominación aprobada previamente por Digesa;
 - (xviii) la denominación aplicada a los productos de la industria láctea no dependerá de la interpretación que cada autoridad sostenga del Codex Alimentarius, sino de las reglas que imponga Digesa;
 - (xix) las denominaciones imputadas transmitirían información oportuna y relevante respecto al contenido de cada uno de los productos, siendo que tales denominaciones no se limitaban a colocar nombres meramente técnicos que no puedan ser conocidos por el público general, sino que incluirían los ingredientes de los productos para informar su real naturaleza; y,
 - (xx) en caso el Indecopi considerara que las denominaciones imputadas no reflejaban la real naturaleza del producto, el mecanismo para corregir esta deficiencia sería la modificación de criterios y regulaciones aplicadas por parte de Digesa.

5. Por Resolución 7 del 30 de noviembre del 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión puso en conocimiento de Gloria el Informe Final de Instrucción N° 096-2017/CC3-ST del 30 de noviembre del mismo año.
6. El 7 de diciembre de 2017, Gloria reiteró sus argumentos. Agregó lo siguiente:
 - (i) En el caso del producto “*Bonlé Bolsitarro*”, la única diferencia sería la presentación del empaque, dado que tendría el mismo registro sanitario, y en la etiqueta llevaría la misma denominación;
 - (ii) Digesa contaba con la facultad de denegar las solicitudes de registro sanitario, lo cual se podría observar de las Resoluciones 4110-2013/DHAZ7DIGESA/SA del 9 de diciembre del 2013; 2628-2016/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA/SA del 19 de octubre de 2016 y 22 de agosto de 2017, respectivamente, por lo que, ningún proveedor podría escoger a su libre criterio la denominación de sus productos, dado que la denominación propuesta sería válida en tanto Digesa emitiría la aprobación respectiva;
 - (iii) de acuerdo a las Resoluciones 284-2013/CEB-INDECOPI y 560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014, respectivamente, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, CEB) y la Sala de Defensa de la Competencia (en adelante, la SDC) del Indecopi habrían señalado que sería competencia de Digesa y no del Indecopi, evaluar la naturaleza de los productos y los requisitos y condiciones que se derivarían de la misma;
 - (iv) aunque su representada hubiese tenido una interpretación distinta de cómo se debería cumplir lo dispuesto en el Codex Alimentarius y el Código, no hubiera podido solicitar la inscripción de dicha denominación por contravenir los criterios establecidos por Digesa, dado que, a diferencia de lo que sucedería con la publicidad en los empaques -que cuentan con una fiscalización posterior por parte de Indecopi- no se podría interpretar de forma diferente a lo determinado por Digesa. Ello, en la medida que, Digesa denegaría dicha solicitud, de no estar conforme con la referida denominación;
 - (v) en virtud de la Resolución Directoral N° 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017, que aprobó los criterios a seguir para la denominación de productos lácteos, solicitó el 23 de junio de 2017 el cambio de denominaciones de sus productos ante Digesa para ajustarse a sus disposiciones, lo cual evidenciaría que no solicitó en ningún momento una denominación contraria a los criterios establecidos por la propia Digesa en el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, y, con lo que se demostraría que actuó conforme al principio de confianza legítima;
 - (vi) considerando el principio de tipicidad, se debería archivar la imputación respecto a la vulneración del deber de idoneidad, en la medida que el

hecho infractor que debería ser analizado sería el referido a lo establecido en el artículo 32° del mismo cuerpo legal, toda vez que giraría en torno a la información brindada a los consumidores en el etiquetado de los productos;

- (vii) en el supuesto que se considerara que se habría trasgredido el artículo 19° del Código, se debería tener en consideración que la expectativa de los consumidores no habría sido defraudada, en tanto recibieron un producto conforme a la información brindada en su etiquetado;
- (viii) respecto de la probabilidad de detección, esta no sería baja (10%) en la medida que, de existir una infracción, al tratarse de una supuesta infracción vinculada al rotulado de los productos y en particular de las denominaciones incluidas en los mismos, ésta sería sencilla de ser detectada por un consumidor, por una asociación de consumidores o del propio Indecopi;
- (ix) el Indecopi habría establecido que las supuestas infracciones vinculadas con la información contenida en el envase de producto resultarían de fácil detección, considerando una probabilidad de detección del 90%, por tanto, siendo que los productos imputados se encuentran de forma accesible a cualquier consumidor, se debería aplicar una probabilidad de detección alta;
- (x) el beneficio ilícito por la supuesta infracción a lo dispuesto en el artículo 19° del Código, tomaría en consideración un período que excedería a la presencia de las denominaciones en el mercado, toda vez que el 23 de junio de 2017, solicitó ante Digesa el cambio de denominación de los tres (3) productos en cuestión, los cuales fueron aprobados el 1 de septiembre, 10 de agosto y 1 de agosto de 2017, por lo que, el periodo de infracción debería ajustarse hasta el momento en que se modificaron las denominaciones de los productos;
- (xi) en el informe no se habría justificado los motivos por los cuales se tomó en consideración el 100% de los ingresos obtenidos por las ventas de los productos cuestionados, cuando no se habría determinado que el 100% de dichas ventas fuera atribuible a la denominación que llevaron dichos productos en su rotulado y cuanto de dichas ventas podría atribuirse a otros factores, como el contenido nutricional, lo cual no fue objeto de cuestionamiento;
- (xii) en relación al beneficio ilícito, su actuación habría sido en concordancia con las disposiciones legalmente vigentes. En esa línea, el cálculo respecto a la supuesta infracción a lo establecido en el artículo 32° del Código, no correspondería a la naturaleza de la infracción, dado que se asumiría un costo evitado considerando que no contaría con personal calificado para evaluar la legalidad del rotulado de sus productos; y,
- (xiii) no se habría justificado la calificación de la infracción al deber de idoneidad como una muy grave, por el contrario, no estaríamos ante una afectación de un derecho fundamental del consumidor o frente a un

daño significativo a su patrimonio; por lo que, se debería considerar como una infracción leve.

7. Mediante Resolución 176-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 (en adelante, la Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Archivó el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Gloria por infracción a lo establecido en el artículo 2° del Código, en la medida que el artículo 32° del referido cuerpo legal era el que contemplaba de manera específica la información brindada a los consumidores que pudiera inducir a confusión sobre la naturaleza de los productos imputados;
 - (ii) archivó el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Gloria, por infracción a lo establecido en el artículo 10° del Código, en la medida que el artículo 32° del referido cuerpo legal era el que contemplaba de manera específica la información brindada a los consumidores que pudiera inducir a confusión sobre la naturaleza de los productos imputados;
 - (iii) archivó el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Gloria, por infracción a lo establecido en el artículo 19° del Código, en tanto no se habría vulnerado la expectativa del consumidor, en los casos de los productos 3 y 4 del cuadro citado en el numeral 2 de la presente resolución;
 - (iv) archivó el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra Gloria, por infracción a lo establecido en el artículo 32° del Código, al haber quedado evidenciado que la denominación de los productos 3 y 4 del cuadro consignado en el numeral 2 de la presente resolución, reflejaría su verdadera naturaleza;
 - (v) sancionó a Gloria con una multa ascendente a 450 UIT, por infracción a lo establecido en el artículo 19° del Código, en tanto se vulneró la expectativa del consumidor, el cual esperaba recibir un producto que respondería a la denominación de su etiquetado, respecto de los productos 1, 2 y 5 del cuadro consignado en el numeral 2 de la presente resolución;
 - (vi) sancionó a Gloria con una multa ascendente a 12,3 UIT, por infracción a lo establecido en el artículo 32° del Código, al haber quedado evidenciado que la denominación de los productos 1, 2 y 5 del Cuadro consignado en el numeral 2 de la presente resolución, no reflejarían su verdadera naturaleza, pudiendo generar confusión en el consumidor;
 - (vii) en aplicación del principio de concurso de infracciones, impuso a Gloria una única sanción, la misma que asciende a 450 UIT;
 - (viii) ordenó a Gloria, en calidad de medida correctiva que, en un plazo de veinte (20) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada

la resolución, cumpla con verificar que la información consignada en los productos 1, 2 y 5 del cuadro haya sido modificada de tal manera que no genere confusión en los consumidores, respecto del cumplimiento de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional adoptando las medidas correctivas para asegurar ello;

- (ix) Gloria deberá acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, ante la Comisión, en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del vencimiento del plazo otorgado en el párrafo precedente, siendo que en caso no cumpla con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, será pasible de imponérsele una multa coercitiva ascendente a tres (3) UIT, de conformidad con lo establecido en el artículo 117° del Código; y,
 - (x) dispuso la inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
8. El 29 de enero de 2018, Gloria interpuso recurso de apelación contra la Resolución 176-2017/CC3, en los extremos que le resultaron desfavorables, señalando lo siguiente:

Sobre la competencia del Indecopi y Digesa

- (i) Digesa sería la autoridad competente para determinar la denominación de estos productos en el mercado, en la medida que a diferencia de lo que sucedía con la publicidad en empaque, su empresa no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con lo señalado, siendo Digesa quien fijaba y exigía el seguimiento de dichos criterios;
- (ii) las facultades del Indecopi no abarcarían el análisis de la naturaleza de los productos, ni podría desconocer las competencias de Digesa, no siendo posible imponerles una sanción por haber utilizado la denominación que Digesa aprobó luego de analizar la naturaleza del producto. Así, la competencia de Indecopi se centraba en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa; y,
- (iii) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que les correspondería, había sido reconocido por el Indecopi mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014, respectivamente;

Sobre la vulneración al principio de non bis in ídem

- (iv) se estaba vulnerando el principio de *non bis in ídem*, al sancionársele dos (2) veces por la misma conducta. Ello, dado que el producto “*Bonlé Leche Evaporada*” con Registro Sanitario A2700214N/NAGOSA

(producto 1 del cuadro), contenido en una bolsa polietileno (bolsitarro) y el producto contenido en una caja tetrabrik imputado en un procedimiento anterior (Expediente 679-2017/CC2), eran los mismos, teniendo ambos el mismo registro sanitario y llevando en su etiqueta la misma denominación;

Sobre la vulneración al principio de confianza legítima

- (v) se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), toda vez que interpretó los criterios establecidos en el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014, siguiendo los ejemplos consignados en el mismo, los cuales tenían carácter vinculante, según propia declaración emitida por Digesa; por lo que existiría un error de la Comisión, al haber realizado una cita parcial del citado informe;
- (vi) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA estableció de forma concreta como debían llamarse los productos investigados, por lo que solicitó las denominaciones cuestionadas siguiendo los criterios del citado informe emitido en octubre de 2014;
- (vii) en la medida que sus productos eran elaborados a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que sustituyen parcialmente los componentes de la parte láctea, los mismos no entraban en ninguna de las definiciones previstas en las normas específicas del Codex Alimentarius; por lo que correspondía que estos se denominaran conforme a lo dispuesto por la Norma General para etiquetado del Codex Alimentarius (numeral 4 del Codex Stan 1-1985 – Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Pre envasados) en concordancia con lo establecido en el Código, siendo ello establecido por Digesa en el literal f) del punto II del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, incluso con un ejemplo de cómo debía interpretarse este criterio, utilizando el término “*leche*” (en el ejemplo, “*leche evaporada descremada*”) acompañado de una descripción del resto de ingredientes del producto;
- (viii) el carácter vinculante de este ejemplo habría sido ratificado mediante Informe 4870-2017/DCEA/DIGESA del 1 de septiembre de 2017, en atención a la solicitud formulada por la Secretaría Técnica de la Comisión, siendo que, en base a este criterio, solicitó y obtuvo las denominaciones de los productos “*Bonlé*” y “*Pura Vida*” que son objeto de cuestionamiento;
- (ix) el criterio contenido en el literal f) del informe es que al no haber un término lechero aprobado específico para este tipo de productos, correspondía que los mismos cumplan con lo dispuesto en el numeral 4

de la norma general para etiquetado del Codex Alimentarius que establecía criterios generales sobre cómo deben denominarse los productos que no tenían una denominación específica según el Codex Alimentarius;

- (x) la Comisión no solo no se pronunció sobre este ejemplo y como debía interpretarse el mismo, por ser parte de un criterio establecido por Digesa, sino que omitió citar expresamente el citado ejemplo, así como la respuesta dada por Digesa respecto a la obligatoriedad de los ejemplos;
- (xi) el criterio establecido por Digesa en el literal f) de su informe, no solo incluye el término “*leche*” en la denominación usada en su ejemplo, sino que no prohibía el uso del mismo para estos productos. Ello, a diferencia de lo que sucede con los productos que caben dentro del supuesto del literal g) del informe;
- (xii) los criterios de interpretación del Codex Alimentarius que podría tener la autoridad panameña y Digesa podrían diferir, en tanto la denominación que reciben productos como los cuestionados no habrían sido establecidos de forma expresa por el Codex Alimentarius;
- (xiii) de no haber procedido con la modificación de los registros vigentes o de haber solicitado el registro como “*Alimento lácteo modificado*” (como la Comisión habría señalado que sería correcto), habría incumplido expresamente lo ordenado por Digesa, más aún cuando mediante Resolución Directoral 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017 Digesa determinó que los productos a partir de dicha fecha debían denominarse “*mezcla láctea compuesta*”;
- (xiv) la conducta de su representada se adecuó a la normativa aplicable, por lo que cumplió la condición necesaria para poder gozar de la confianza legítima que les habría dado el obtener las denominaciones de parte de Digesa;
- (xv) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaban a sus criterios, en la medida que, si bien su procedimiento era de aprobación automática, se encontraba facultada a observar la información presentada en las solicitudes de registro sanitario y denegar su otorgamiento de conformidad con lo establecido en los artículos 105º, 107º y 111º del Decreto Supremo N° 007-98/SA – Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (en adelante, el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas). A modo de ejemplo: (a) en la Resolución 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013, Digesa denegó el registro sanitario del producto “*Soy Vida*” al señalar que la “*leche de soya evaporada con quinua y kiwicha*” no reflejaba la real naturaleza del producto; (b) mediante Resoluciones 2628-20146/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA del 22 de agosto y 19 de octubre de 2017, Digesa denegó otras denominaciones solicitadas por su empresa para los

- productos “Queso Regato” y “Sorbete de Manzana” al considerar que las mismas no reflejaban la real naturaleza de los productos;
- (xvi) no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se apreciaba de la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016;
 - (xvii) mediante Informe 008633-2017/DCEA/DIGESA del 18 de diciembre de 2017, Digesa habría señalado que los administrados deben formular los nombres de sus productos siguiendo las disposiciones del Codex Alimentarius y en caso no se cumpla con ello, serían notificados a fin de adecuar los productos en el marco de dichas disposiciones;
 - (xviii) por Informe 65-2018/DFIS/DIGESA del 12 de enero de 2018, Digesa habría señalado que la modificación o cambios de datos y condiciones declaradas en el registro sanitario, sin comunicarlo en la forma y condiciones establecidas en el Reglamento de Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas constituye una infracción;
 - (xix) la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, le generó confianza legítima, dado que señaló que ni la denominación “Alimento lácteo evaporado”, ni la denominación “Leche evaporada parcialmente descremada (...)” constituían una infracción al Código, dado que se trataba de una denominación aprobada por Digesa, siendo que además que se trataba de un producto proveniente de leche de vaca. Así, la autoridad administrativa señaló que la inclusión de la imagen de una vaca en la etiqueta no sería ilícita, en tanto el producto en cuestión era “leche” bajo su criterio;
 - (xx) lo que también le habría generado confianza legítima era que mediante Resoluciones 139, 140 y 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014, esto es, tres (3) años antes de que se inicie el presente procedimiento, la Comisión de Fiscalización de Competencia Desleal (en adelante, CCD) resolvió declararse incompetente para conocer las imputaciones efectuadas de oficio, declarando improcedentes las mismas, poniendo en conocimiento dichos expedientes a la Comisión de Protección al Consumidor quien nunca abrió procedimiento alguno;
 - (xxi) en el caso de los Expedientes 033 y 034-2014/CCD vinculados a dichas resoluciones, se tratarían de productos de la misma familia “Pura Vida” (producto 5 del cuadro) y con una composición/naturaleza similar, incluyéndose el término “leche”, lo cual no motivo que la Comisión de Protección al Consumidor inicie algún procedimiento;

Sobre la verdadera naturaleza de los productos investigados

- (xxii) consignó la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza de los productos, conforme al criterio entonces aplicable por Digesa en dicha

- oportunidad, establecido en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;
- (xxiii) las denominaciones de sus productos cumplirían con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del procedimiento;
- (xxiv) antes del 19 de junio de 2017, no existía normativa que de forma correcta determine que productos como los imputados debían denominarse “mezclas lácteas compuestas”, lo cual surgió a partir del cambio de criterio que estableció Digesa una vez iniciado el presente procedimiento;
- (xxv) si Indecopi consideraba que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los productos de la industria láctea, ello de ningún modo podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración lo dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG;

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

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

Sobre las sanciones impuestas

- (xxix) no se habrían calificado ambas supuestas infracciones y mucho menos se justificaría que se califique la misma como “*muy grave*” imponiéndosele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación;
- (xxx) se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (31,26%) que no les correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (estudio realizado por Lammers - 2000) quien investigó los efectos que se generarían en la intención de compra de los consumidores que eran advertidos posteriormente de un supuesto engaño en el empaque de los productos, siendo el caramelo M & M, el producto tomado en cuenta. Agregó que se tratarían de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso;
- (xxxii) señalaron que, un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, en la medida que no solo el producto evaluado en dicha resolución presentaría características similares a las del producto en cuestión, sino que además se habría utilizado para medir el impacto que tenía la información consignada en el envase del producto en las ventas;
- (xxxiii) este factor incluso debería ser menor, dado que el impacto que tendría una publicidad sobre la venta de un producto sería mayor al que tendría la información en el rótulo del mismo;
- (xxxiv) la probabilidad de detección debería ser considerada como alta, en la medida que la denominación incluida en los productos en cuestión, sería sencilla de ser fiscalizada (fácil detección), tanto por un consumidor, asociación de consumidores, Digesa o por el mismo Indecopi, al encontrarse sus productos alimenticios en los principales supermercados y otros comercios minoristas;
- (xxxv) si antes la denominación de su producto no fue cuestionada, ello no había sido debido a que la probabilidad de detección fuera baja, sino porque dicha denominación había sido otorgada conforme a los criterios de Digesa, los cuales se mantuvieron vigentes luego de iniciado el procedimiento;
- (xxxvi) en relación al beneficio ilícito vinculado a la supuesta infracción al artículo 32° del Código, se estaría tomando en consideración que no contaría con personal calificado para evaluar la legalidad del rotulado de sus productos, además de asumirse que preferiría ahorrar en la contratación de personal bajo riesgo de no cumplir con sus obligaciones como proveedor (costo evitado). Agregó que, si bien la Comisión amparaba el uso de dicho parámetro en un pronunciamiento emitido por la Sala (Resolución 1535-2009/SC2-INDECOPI), el detalle revelado en

- dicho antecedente permitiría entender que en dicha oportunidad la infracción estaría vinculada a la falta de atención de un consumidor;
- (xxxvi) incurrió en todos los costos necesarios para conducirse como proveedor diligente en el mercado y sería por ello que cumplió con solicitar a Digesa las denominaciones para sus productos en base a los criterios emitidos por dicha autoridad competente el 2014; y,
- (xxxvii) solicitó el uso de la palabra.
9. El 18 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral con la asistencia de los representantes legales de Gloria.
10. El 20 de julio de 2018, Gloria presentó un escrito reiterando sus argumentos expuestos en el presente procedimiento. Agregó que, el determinar que Digesa no sería la entidad competente para realizar las actuaciones administrativas en los últimos cuatro (4) años, convertiría a todos estos actos administrativos en ilegales y por tanto nulos.
11. Mediante Resolución 3 del 17 septiembre de 2018, la Secretaría Técnica de la Sala citó de oficio a las partes a la audiencia de informe oral programada para el 26 de septiembre de 2018, la cual se llevó a cabo con la asistencia de los representantes legales de Gloria. En el referido informe oral, Gloria indicó que mediante Resolución N° 061-2010/CCD-INDECOPI del 14 de abril de 2010 la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, CCD) habría señalado que su producto marca "Pura Vida" era leche.

ANÁLISIS

I. Cuestiones previas

(i) Sobre los extremos materia de pronunciamiento

12. Antes de efectuar el análisis de fondo correspondiente, se debe precisar que el análisis de la Resolución 176-2017/CC3 se limitará a los extremos impugnados por Gloria en su recurso de apelación (extremos en los que se le halló responsable por infracción de los artículos 19° y 32° del Código).
13. En tal sentido, considerando que no han sido impugnados los extremos de la Resolución 176-2017/CC3 en los cuales se resolvió archivar el procedimiento administrativo sancionador en contra de Gloria, se deja constancia que dichos extremos han quedado consentidos.

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

14. En su recurso de apelación, Gloria ha señalado que:

- (i) Digesa sería la autoridad competente para determinar la denominación de estos productos en el mercado, en la medida que a diferencia de lo que sucedía con la publicidad en empaque, su empresa no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con lo señalado, siendo Digesa quien fijaba y exigía el seguimiento de dichos criterios;
- (ii) las facultades del Indecopi no abarcarían el análisis de la naturaleza de los productos, ni podría desconocer las competencias de Digesa, no siendo posible imponerles una sanción por haber utilizado la denominación que Digesa aprobó luego de analizar la naturaleza del producto. Así, la competencia de Indecopi se centraba en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa, tal como habría sucedido en el presente caso;
- (iii) el determinar que Digesa no sería la entidad competente para realizar las actuaciones administrativas en los últimos cuatro (4) años, convertiría a todos estos actos administrativos en ilegales y por tanto nulos; y,
- (iv) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que les correspondería, había sido reconocido por el Indecopi mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014, respectivamente.

a) Sobre la competencia en el procedimiento administrativo

15. 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 derivan². 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 atribuciones³.

² **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 aquellas 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.

³ **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. (...)

16. 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*”⁴.
17. 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
18. 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 personas⁵. 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 médicos⁶.
19. Si bien el Ministerio de Salud es el organismo del Poder Ejecutivo que tiene competencia en salud ambiental e inocuidad alimentaria⁷, dicha función

⁴ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Edición N° 12. Editorial: Gaceta Jurídica. Ciudad: Lima. Pp. 499-500.

⁵ **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.

⁶ **LEY 26842. LEY GENERAL DE SALUD. CAPÍTULO V: DE LOS ALIMENTOS Y BEBIDAS.**
(...)
Artículo 92°. - La Autoridad de Salud de nivel nacional, o a quien esta delegue, es la encargada del control y vigilancia sanitaria de los alimentos, por productos sanitarios y dispositivos médicos, según se determine en el Reglamento correspondiente.

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1161. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD.**
Artículo 3°.- Ámbito de Competencia.
El Ministerio de Salud es competente en:
(...)
4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria

especial recae en Digesa, ello en conformidad con el artículo 78° del Decreto Supremo 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, el cual establece que dicha entidad se constituye como la Autoridad Nacional responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia y supervigilancia en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria⁸.

20. 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 Salud⁹, lo cual, conforme se verificó en el párrafo anterior, recae específicamente en Digesa.
21. 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.

⁸ **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.

⁹ **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.
22. 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 alimentaria¹⁰.

¹⁰ **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 Alimentario 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.

23. Bajo una similar perspectiva, no debe perderse de vista que, según los artículos 89° y 90° de la Ley General de Salud, un alimento es legalmente apto para el consumo humano cuando cumple con las características establecidas por las normas sanitarias y de calidad, quedando estrictamente prohibido la fabricación, elaboración, importación, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos contaminados, adulterados o falsificados que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano¹¹.
24. Una vez desarrollado este punto, corresponde señalar que, conforme a los artículos 101° y 102° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, todo alimento o bebida industrializado que se comercializa en el país debe contar con un registro sanitario, siendo su inscripción, reinscripción, modificación, suspensión y cancelación una potestad exclusiva de Digesa. Cabe precisar que, se entiende por alimento industrializado todo producto final destinado al consumo humano, obtenido por transformación física, química o biológica de insumos de origen vegetal, animal o mineral y que contiene aditivos alimentarios¹².
25. Visto ello, y tomando en cuenta la propia finalidad de las funciones encargadas a Digesa, esta Sala considera lógico que el proceso de inscripción de registro sanitario de alimentos y bebidas envuelva esencialmente un análisis orientado a velar por la inocuidad y calidad sanitaria, es decir, verificar que este tipo de productos no afecten la salud de las personas.

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.

¹¹ **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.

(...)

¹² **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.

26. 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 comercialización¹³; y, (ii) conforme al artículo 105° de la referida norma¹⁴, 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).
27. 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 registro¹⁵.

¹³ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. Artículo 104°.** - Facultades y obligaciones derivadas del Registro Sanitario.

La obtención del Registro Sanitario de un producto faculta su fabricación o importación y comercialización por el titular del Registro, en las condiciones que establece el presente reglamento. El titular del Registro Sanitario es responsable por la calidad sanitaria e inocuidad del alimento o bebida que libera para su comercialización. El Registro Sanitario se otorga por producto o grupo de productos y fabricante. Se considera grupo de productos aquellos elaborados por un mismo fabricante, que tienen la misma composición cualitativa de ingredientes básicos que identifica al grupo y que comparten los mismos aditivos alimentarios.

¹⁴ **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.

¹⁵ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS.**

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

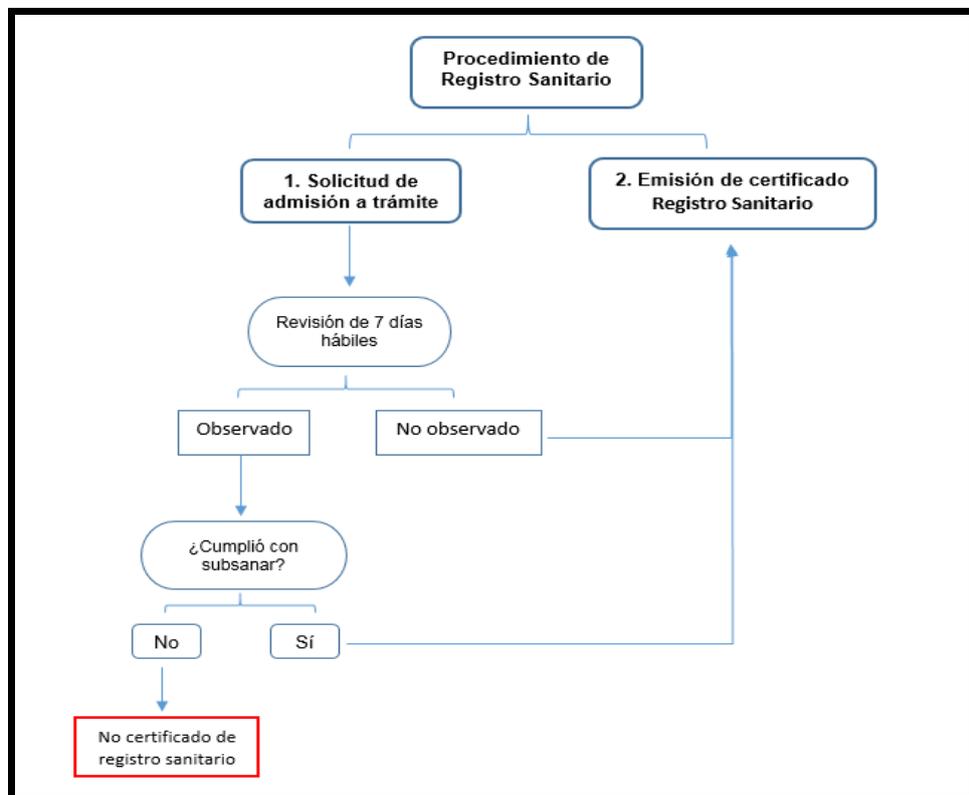
La solicitud de inscripción o reinscripción de productos en el Registro Sanitario será admitida a trámite, siempre que el expediente cumpla con los requisitos que se establecen en la ley y en el presente reglamento.

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.

28. La primera etapa tiene una duración de hasta siete (7) días hábiles, plazo en el cual Digesa deberá efectuar, de ser el caso, las observaciones de la solicitud del administrado, pudiendo suscitarse dos (2) supuestos:
- (i) La no existencia de observaciones, situación en la cual se procede a emitir el respectivo certificado de registro sanitario; o,
 - (ii) la existencia de observaciones, situación en la cual se brinda al administrado un plazo de para efectuar la pertinente subsanación, correspondiendo sólo la emisión del certificado respectivo si el solicitante cumple con remediar los cuestionamientos realizados. En caso contrario, de acuerdo al Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, la solicitud presentada dejará de surtir efectos.
29. Por otro lado, la segunda etapa consiste en la emisión del certificado de registro sanitario, documento que contiene la codificación del referido título habilitante, siendo esta información obligatoria de consignar en el etiquetado del producto alimentario que se comercializará en el mercado.
30. Con el propósito de poder exponer de manera más clara este procedimiento se presenta el siguiente gráfico:

CUADRO RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO SANITARIO



31. Finalmente, es oportuno precisar que, si bien la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, permite a Digesa que la fabricación de alimentos y bebidas se rija por la aplicación del Codex Alimentarius, y, en lo no previsto por éste, por la *Food and Drug Administration*; dicha facultad debía comprenderse a la luz de la función inherente de su actividad¹⁶, 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 propósito¹⁷.

c) Sobre las funciones del Indecopi

32. En materia de alimentos y bebidas, la función del Indecopi abarca básicamente tres (3) aspectos: (i) idoneidad; (ii) seguridad; e, (iii) información. Al respecto, este Colegiado procederá a desarrollar este último aspecto, pues, ello permitirá comprender el ámbito de actuación de esta institución respecto al deber que tienen los proveedores de trasladar a los consumidores información relevante con la finalidad de poder equilibrar la asimetría existente en el marco de intercambio de bienes y servicios.

33. El derecho de los consumidores al acceso a la información, reconocido en los artículos 1º.1 literal b) ¹⁸ y 2º del Código¹⁹, 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

¹⁶ MORÓN, Op. Cit., p. 500.

¹⁷ 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.

¹⁸ **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. (...).

¹⁹ **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. (...)

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.

34. La información genera certidumbre y facilita el comportamiento del consumidor permitiéndole conocer sus derechos y obligaciones, y, prever posibles contingencias y planear determinadas conductas²⁰.
35. 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.
36. 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 productos²¹.
37. Tomando en cuenta que la competencia de este Colegiado no abarca el control y fiscalización de elementos publicitarios²² (competencia que es

²⁰ WEINGARTEN, Celia. Derecho del Consumidor, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2007, p. 130.

²¹ **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.

²² **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.

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 etiquetado²³ de los alimentos y bebidas.

38. 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 empaque²⁴.
39. 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.
40. 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 consumidor²⁵.

²³ 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:

“TERCERA.- Referencia al rotulado.

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

²⁴ **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.

²⁵ **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.

41. Considerando lo expuesto, este Colegiado puede advertir que el marco normativo del Indecopi resulta aplicable para vigilar la información trasladada por los proveedores en el etiquetado de sus productos, lo cual, a su vez, contempla la función de poder verificar el cumplimiento efectivo de cada uno de los requisitos que lo componen, encontrándose entre ellos, el nombre o denominación del producto, el cual debe reflejar la naturaleza de su composición.
42. 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

43. El marco de regulación de los productos alimenticios abarca dos (2) distintos momentos: (i) **el control ex ante**, el cual comprende, entre otros, la regulación existente en la fabricación, importación, almacenamiento, transporte de aquellos productos alimenticios que serán comercializados en el mercado; y, (ii) **el control ex post**, el cual comprende, entre otros, la vigilancia y supervisión de la información que debe estar contenido en el etiquetado de los productos.
44. 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.
45. 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

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.

efectuar una verificación de requisitos formales, busca esencialmente permitir la comercialización de productos alimenticios inocuos en el mercado.

46. 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.
47. 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.
48. 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 líneas²⁶:

“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

²⁶ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados.

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”.

49. 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.
50. Ello resulta más evidente aún si se toma en cuenta que Digesa no posee facultades específicas para poder sancionar potenciales infracciones como la que es materia de evaluación en el presente procedimiento (verificar si la denominación de un producto es adecuada), pues, conforme a los artículos 121° y 122° del Código, dicha conducta no está debidamente contemplada, pese a que todo procedimiento sancionador se rige bajo el principio de tipicidad²⁷.
51. 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
<ul style="list-style-type: none">• No cumplir con las disposiciones relativas a ubicación, construcción, distribución y acondicionamiento de establecimientos.• No abastecerse de agua potable y no contar con sistemas apropiados de disposición de aguas servidas y de residuos sólidos.	<ul style="list-style-type: none">• Fabricar, almacenar o comercializar productos sin Registro Sanitario.• Consignar en el rotulado de los envases un número de Registro Sanitario que no corresponde al producto registrado.• Modificar o cambiar los datos y condiciones declaradas para la obtención

²⁷

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.

<ul style="list-style-type: none">• Fabricar productos en locales inadecuados debido a las deficiencias en los aspectos operativos.• No observar las reglas de higiene en la manipulación de alimentos y bebidas y aseo del personal.• Incumplir las disposiciones relativas al saneamiento de los locales.• No efectuar el control de la calidad sanitaria e inocuidad de los productos.• Utilizar materia prima de mala calidad sanitaria, aditivos alimentarios prohibidos o en concentraciones superiores a los límites máximos permitidos y material de envase prohibido.• Impedir la realización de las inspecciones.• Fabricar, almacenar, fraccionar o distribuir productos contaminados o adulterados.• Fraccionar productos incumpliendo las disposiciones sanitarias.• Almacenar materia prima y productos terminados en forma y condiciones antihigiénicas.• Almacenar y distribuir productos sujetos a Registro Sanitario expirados o vencidos.• No cumplir con las disposiciones relativas a la elaboración de alimentos y bebidas para consumos de pasajeros en los medios de transporte.• Incumplir con las demás disposiciones de observancia obligatoria que establece el presente reglamento y las normas sanitarias que emanen de éste.	<p>del Registro Sanitario, sin haberlo comunicado en la forma y condiciones que establece el presente reglamento.</p> <ul style="list-style-type: none">• Incorporar al alimento o bebida aditivos alimentarios prohibidos o que estando permitidos exceden los límites máximos establecidos.• Utilizar envases fabricados con materiales de uso prohibido.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

52. En tal sentido el Indecopi es competente para evaluar las cuestiones controvertidas del presente procedimiento, puesto que, forma parte de su función en materia alimentaria, velar por que la información consignada en el etiquetado de este tipo de productos cumpla, entre otros, con el rasgo de veracidad respecto a la denominación de este tipo de bienes.

53. Ahora bien, partiendo de esta premisa, esta Sala considera necesario precisar que dicha conclusión relacionada a la delimitación de funciones no exime la obligación que tiene Digesa de velar por el cumplimiento de cada uno de los requisitos formales que tienen los procedimientos a su cargo. Esta verificación no se podrá interpretar como la atribución de una función ajena a su competencia, sino que deberá valorarse como la ejecución de una labor de control de cumplimiento de exigencias obligatorias para la emisión de un acto administrativo (otorgamiento del registro sanitario).

54. En el caso particular del procedimiento para obtener el registro sanitario de un producto, puede advertirse que, entre sus requisitos, está la obligación del solicitante de consignar el nombre o la denominación del producto. Tal como lo reconoce el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de Digesa, en concordancia con las normas Codex y el Código, dicha denominación debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, razón por la cual, Digesa al momento de otorgar dicho título habilitante deberá verificar si este requisito cumple con dicha cualidad.
55. Sin perjuicio de abordar, en líneas posteriores, y con mayor abundamiento, la naturaleza del otorgamiento de registro sanitario –siendo que es parte del cuestionamiento de Gloria–, este Colegiado identifica dos distintas (2) etapas en este procedimiento: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que acredita el número de registro, ello en conformidad con el artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
56. Tal como lo establece dicho artículo, la etapa de solicitud de inscripción será admitida a trámite siempre que el expediente cumpla con los requisitos que se establecen por ley; sin embargo, Digesa podrá denegar la expedición del documento que acredita el número de registro, en caso se advierta, entre otros puntos, alguna observación a los documentos e información técnica presentada. Ello hace ver que, esta segunda etapa consistente en la emisión del número de registro, no sólo implica el cumplimiento de un requisito formal bajo una presunción de veracidad del solicitante, sino que, además contempla un análisis específico y técnico de su observancia.
57. En ese sentido, para el caso particular del requisito de nombre o denominación que refleje la verdadera naturaleza del producto, este Colegiado considera que Digesa, en una etapa de control ex ante, puede realizar dicha verificación como parte del cumplimiento de un requisito necesario para el otorgamiento de un registro sanitario; ello, sin perjuicio de que, en una etapa de control ex post, el Indecopi, bajo ejecución de su competencia, pueda fiscalizar, y, de ser el caso, sancionar la potencial infracción de este supuesto como una vulneración al deber de información por parte de los proveedores.
58. 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 50 y 51 de la presente resolución.

59. Distinto es el caso del Indecopi, entidad encargada de realizar un control ex post, puesto que su fiscalización se efectuará centrandó su atención en la información consignada en el etiquetado de los productos puestos a disposición de los consumidores en el mercado, mas no supervisando si la obtención del registro sanitario ante Digesa fue adecuado o conforme al cumplimiento de sus requisitos, razón por la cual queda claramente delimitado el campo de acción de ambas entidades respecto a materias que, aparentemente, puedan tener una naturaleza similar.
60. Finalmente, esta Sala considera pertinente desestimar el alegato referido a que el Indecopi habría reconocido mediante Resoluciones 0284-2013/CEB-INDECOPI y 0560-2014/SDC-INDECOPI del 18 de julio de 2013 y 16 de junio de 2014²⁸ la competencia de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y -en base a ello- la denominación que les correspondería. Ello, en tanto lo que la autoridad administrativa reconoció en tales resoluciones fue la facultad ex ante con la que cuenta Digesa para analizar la denominación en el marco del otorgamiento del registro sanitario, la misma que no ha sido negada en el presente procedimiento.
61. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por la denunciada en este extremo, toda vez que el Indecopi es la entidad competente para emitir un pronunciamiento por los hechos imputados contra Gloria en el presente procedimiento.

(iii) Sobre el principio de confianza legítima

62. 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 entidad²⁹.

²⁸ Corresponde señalar sobre el particular que, la Resolución 0560-2014/SDC-INDECOPI, confirmó en parte la Resolución 0284-2013/CEB-INDECOPI, por lo que ambos pronunciamientos pertenecen a un mismo procedimiento.

²⁹ **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.

63. 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”*³⁰.
64. 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 LPAG³¹. En efecto, según esta disposición legal, el 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.
65. 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”*³².

³⁰ **SANZ RUBIALES**, Iñigo *“El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”*. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Año: 2000. Pp. 94.

³¹ **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.

³² **SANZ RUBIALES**, Iñigo, óp. Cit, p. 94.

66. Tanto la doctrina³³ como la jurisprudencia comparada³⁴ 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 jurídica³⁵.
67. 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 jurídicas³⁶.
68. En relación a este punto, Gloria ha señalado en su recurso impugnativo que se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG, la cual se le generó concretamente, a través de los siguientes documentos (fuentes): (a) Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015; (c) la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016; y, (d) Resoluciones 139, 140 y 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014.
69. Sobre el particular, esta Sala considera imprescindible evaluar el contexto y naturaleza de cada una de estas fuentes, ello con la finalidad de determinar

³³ **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 rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada".

³⁴ Ver Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del 15 de diciembre de 1994, en el siguiente enlace
web:<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=103371&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=175160>. Fecha de visualización: 1 de octubre de 2018.

³⁵ **SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel "Venire contra factum proprium non valet". Revista de Documentación Administrativa. Año: 2005. Pp. 228-229.

³⁶ **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.

si, en efecto, las mismas pudieron generar una legítima confianza en Gloria al momento de elaborar la denominación o caracterización de los productos de Gloria (*"Bonlé Leche Evaporada"*, *"Bonlé Leche Evaporada Light"* y *"Pura Vida Nutrimax"* cuyas denominaciones son *"leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal"*; *"leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D"* y *"leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)"*, respectivamente.) Para dicho propósito, resulta gravitante tomar en cuenta lo desarrollado en el acápite anterior respecto a las funciones y competencias de Digesa, puesto que, conforme se expresó en párrafos precedentes, ello permitirá obtener un alcance de los potenciales efectos fácticos y jurídicos que puedan tener dichas actuaciones en el presente caso.

70. En virtud a lo expuesto, esta Sala analizara cada documento mencionado por Gloria, a efectos de determinar si en efecto, estos causaron la confianza legítima alegada.
- (a) Sobre el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014
71. 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–envasados del Codex, ello en concordancia con el Código.
72. 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.
73. 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.

74. Por otro lado, en el marco del control ex post realizado por el Indecopi, en el caso particular de alimentos y bebidas, dicha entidad ejerce un control consistente en vigilar el cumplimiento normativo de cada uno de los componentes del etiquetado, el cual contiene entre sus disposiciones, que el nombre o denominación de este tipo de productos refleje la verdadera naturaleza de su composición, obligación contenida en el artículo 32° del Código.
75. 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.
76. 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 sanitario³⁷, 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 21 del presente pronunciamiento.
77. En ese sentido, a criterio de esta Sala, el contenido del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA –aun cuando brindó un ejemplo similar a los productos materia de investigación– no es susceptible de producir efectos jurídicos sobre la correcta denominación de un producto que es puesto a disposición de los consumidores en el mercado, pues la opinión técnica que pueda emitir Digesa sobre esta materia guarda una referencia directa con la tramitación del registro sanitario de un producto (garantizar la calidad e inocuidad del mismo), mas no sustituye la función que tiene el Indecopi de velar por el cumplimiento del deber de información que tienen los proveedores,

³⁷ 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.

específicamente, el de vigilar que la denominación de los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.

78. De esta manera, no resulta amparable lo manifestado por Gloria en el sentido de que el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA le haya podido generar certeza o confianza respecto de la correcta denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, 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 conocimiento³⁸; y, (ii) Gloria era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano³⁹, 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 de los productos en cuestión

79. En su recurso de apelación, Gloria alegó que el contar con la denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” que fueron aprobadas como parte del registro sanitario otorgado por Digesa, le generó confianza legítima. Al respecto señaló lo siguiente:

- (i) Los criterios de interpretación del Codex Alimentarius que podría tener la autoridad panameña y Digesa podrían diferir, en tanto la denominación que reciben productos como los cuestionados no habrían sido establecidos de forma expresa por el Codex Alimentarius;
- (ii) de no haber procedido con la modificación de los registros vigentes o de haber solicitado el registro como “*Alimento lácteo modificado*” (como la Comisión habría señalado que sería correcto), habría incumplido expresamente lo ordenado por la Digesa, más aún cuando mediante Resolución Directoral 043-2017/DIGESA/SA del 19 de junio de 2017 Digesa determinó que los productos a partir de dicha fecha debían denominarse “*mezcla láctea compuesta*”;
- (iii) la conducta de su representada se adecuó a la normativa aplicable, por lo que cumplió la condición necesaria para poder gozar de la confianza

³⁸ 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.

³⁹ El 5 de febrero de 1941, la empresa General Milk Company Inc. constituyó la empresa Leche Gloria S.A. en la ciudad de Arequipa, siendo que ese mismo año emprendió la construcción de la planta industrial e inició el 4 de mayo de 1942 la fabricación de la leche evaporada Gloria. Información extraída de <http://www.grupogloria.com/gloriaHISTORIA.html>. Fecha de visualización 1 de octubre de 2018.

- legítima que les habría dado el obtener las denominaciones de parte de Digesa;
- (iv) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaban a sus criterios, en la medida que, si bien su procedimiento era de aprobación automática, se encontraba facultada a observar la información presentada en las solicitudes de registro sanitario y denegar su otorgamiento de conformidad con lo establecido en los artículos 105º, 107º y 111º del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. A modo de ejemplo: (a) en la Resolución 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013, Digesa denegó el registro sanitario del producto “Soy Vida” al señalar que la “*leche de soya evaporada con quinua y kiwicha*” no reflejaba la real naturaleza del producto; (b) mediante Resoluciones 2628-20146/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA del 22 de agosto y 19 de octubre de 2017, Digesa denegó otras denominaciones solicitadas por su empresa para los productos “*Queso Regato*” y “*Sorbete de Manzana*” al considerar que las mismas no reflejaban la real naturaleza de los productos;
 - (v) no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se apreciaba de la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016;
 - (vi) mediante Informe 008633-2017/DCEA/DIGESA del 18 de diciembre de 2017, Digesa habría señalado que los administrados debían formular los nombres de sus productos siguiendo las disposiciones del Codex Alimentarius y en caso no se cumpla con ello, serían notificados a fin de adecuar los productos en el marco de dichas disposiciones; y,
 - (vii) por Informe 65-2018/DFIS/DIGESA del 12 de enero de 2018, Digesa habría señalado que la modificación o cambios de datos y condiciones declaradas en el registro sanitario, sin comunicarlo en la forma y condiciones establecidas en el Reglamento de Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas constituye una infracción.
80. En un anterior apartado –párrafo 55 de este pronunciamiento– este Colegiado señaló que en el procedimiento de otorgamiento de registro sanitario de Digesa podían distinguirse dos (2) etapas: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que acredita el número de registro, ello en conformidad con el artículo 107º del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
81. Tal como lo estipula el referido artículo, “(...) *dentro del plazo de siete (7) días útiles a que se refiere el artículo 92º 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)

82. 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.
83. En efecto, dentro de esta gama de requisitos se encuentra, por ejemplo, el nombre o denominación del producto que refleje la verdadera naturaleza de su composición, siendo por ello razonable que, tal como lo alegó Gloria, hayan existido observaciones realizadas por Digesa en la evaluación de este requerimiento, pues, en caso contrario, dicha entidad tenía la facultad de denegar la expedición del documento que acredita el número de registro sanitario.
84. Sin embargo, conforme se expresó previamente, ello no implicaba que el otorgamiento del registro sanitario de un producto garantice *per se* el cumplimiento del deber de información de los proveedores en el mercado, pues, la fiscalización *ex-ante* que efectúa Digesa tiene como objetivo central velar por la inocuidad del producto, y, por ende, la evaluación que pueda realizar respecto de su denominación únicamente está enmarcada dentro del cumplimiento de un procedimiento regido bajo una política pública distinta a la ejercida en el régimen jurídico del derecho del consumidor, esto es, velar por el correcto cumplimiento del deber de información por parte de los proveedores.
85. Por ende, la obtención de los registros sanitarios emitidos por Digesa no puede generar confianza legítima a Gloria respecto a la correcta denominación de sus productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, pues, conforme se desarrolló en el acápite referido a las funciones de dicha entidad, este tipo de procedimientos tienen como objetivo prevenir el daño a la salud de los ciudadanos, no resultando razonable que un pronunciamiento o acto administrativo en el marco de esta función pueda crear una expectativa a un administrado respecto de una materia distinta a la de su competencia.
86. En virtud de lo expuesto, aun cuando Gloria haya obtenido el registro sanitario por parte de Digesa de sus productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” con la denominación

“leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”; “leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D” y “leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”, respectivamente, dichos títulos habilitantes únicamente certifican que los referidos productos son inocuos para su potencial ingesta, siendo la denominación aprobada una opinión referencial respecto a la caracterización de los productos, pues la misma será materia de una fiscalización ex-post por parte del Indecopi.

87. Admitir lo contrario, implicaría otorgar un rasgo de vinculatoriedad a aquellas opiniones, informes o pronunciamientos 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.
88. En relación a las Resoluciones 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013⁴⁰, 2628-2016/DIA/DIGESA/SA del 19 de octubre de 2016⁴¹ y 2873-2017/DCEA/DIGESA 22 de agosto de 2017⁴², corresponde indicar que, si bien en dichos pronunciamientos Digesa observó la denominación de los productos solicitados a registro sanitario dado que no reflejaban su verdadera naturaleza de acuerdo a su composición; cabe señalar que dichas observaciones se realizaron en el marco del control ex ante que cuenta Digesa⁴³, a efectos de otorgar o no el registro sanitario, por lo cual las citadas resoluciones no se contradicen con lo expuesto en la presente resolución.

⁴⁰ Ver foja 407 y 408 del expediente.

⁴¹ Ver foja 410 y 411 del expediente.

⁴² Ver foja 413 a 415 del expediente.

⁴³ **DECRETO SUPREMO Nº 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. TITULO VIII. DEL REGISTRO SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS INDUSTRIALIZADOS. CAPITULO I. Del Registro.**

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

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.

89. De otra parte, si bien Gloria ha señalado que no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se apreciaba en la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016, esta Sala considera que, tal situación tampoco puede ser alegada como un factor que exima de responsabilidad a la denunciada en el presente caso. Ello, en tanto, la modificación o cambio de datos y condiciones declaradas para la obtención del registro sanitario únicamente constituye una infracción al artículo 122° del Reglamento sobre vigilancia y control sanitario de alimentos y bebidas si tal modificación se realizara sin haberlo comunicado a Digesa en la forma y condiciones que establece la referida norma.
90. Así, de la lectura de la Resolución Directoral N° 027-2016/DIGESA/SA se desprende que Sociedad Suizo Peruana de Embutidos S.A. fue sancionada por comercializar el producto con un rotulado que consignaba una frase que no había sido declarada para la obtención del registro sanitario; porque no comunicó previamente a Digesa dicha modificación, conforme lo señala el artículo 109° del Reglamento. Por lo cual, corresponde desestimar el referido alegato.
91. En tal sentido, en base a los argumentos expuestos, correspondía desestimar el cuestionamiento expuesto por Gloria en el presente extremo, toda vez que no se apreció que haya existido una vulneración al principio de confianza legítima.
- (c) Sobre la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU
92. Por otro lado, en lo que respecta al cuestionamiento de Gloria sobre el hecho que la Resolución N° 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU le habría generado confianza legítima respecto a la denominación de los productos materia de investigación, es pertinente indicar, en primer lugar, que el objeto de análisis en dicho pronunciamiento estuvo referido a determinar si la imagen de una vaca en el producto denominado “Pura Vida Nutrimax” daría a entender que se trataba de leche evaporada. No obstante, en el presente caso, tal hecho no constituye la conducta materia de análisis, sino si la denominación (no imagen) consignada en el referido producto corresponde a la verdadera naturaleza del mismo.
93. Sin embargo, si bien de la lectura de la Resolución N° 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU se desprende que el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos del Indecopi de Piura (en adelante, el ORPS Piura) consideró que la imagen de una vaca en la etiqueta del producto “Pura Vida Nutrimax” no inducía error a los consumidores, en tanto dicho producto a su criterio, era leche evaporada, según lo señalado por Digesa; esta Sala discrepa del

referido análisis, en tanto si bien Digesa realiza una labor de verificación ex ante de la denominación del producto en el marco del otorgamiento del registro sanitario, conforme lo hemos señalado anteriormente, Indecopi cuenta con una facultad ex post de supervisión otorgada por el artículo 32° del Código.

94. En esa línea, es importante señalar que tal pronunciamiento no resulta vinculante para la Sala, siendo que este fue emitido por un órgano funcional distinto, siendo que este Colegiado cuenta con autonomía para emitir sus pronunciamientos, en base a la evaluación sustentada de las normas y la valoración de los actuados en el expediente. En tal sentido, Gloria no puede amparar el argumento de confianza legítima sobre la base de la emisión de un pronunciamiento final emitido por el ORPS de Piura.

(d) Sobre las Resoluciones 139, 140 y 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014.

95. En su recurso de apelación, Gloria señaló que también le habría generado confianza legítima, el hecho de que mediante Resoluciones 139, 140 y 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014, esto es, tres (3) años antes de que se inicie el presente procedimiento, la CCD resolvió que no era competente para conocer las imputaciones efectuadas de oficio en su contra, declarando improcedente las mismas⁴⁴, poniendo en conocimiento dichos expedientes de la Comisión quien nunca abrió procedimiento alguno.

⁴⁴ Sobre el particular, a través de los citados pronunciamientos la CCD señaló lo siguiente:

- En la Resolución 139-2014/CCD del 18 de junio de 2014, la CCD señaló lo siguiente: "(...) Sobre el particular, luego de un análisis de los empaques cuestionados en el presente procedimiento, así como del marco legal que regula el rotulado de alimentos y bebidas, la Comisión advierte que los hechos imputados en el presente procedimiento podrían constituir infracciones a la legislación sobre rotulado, en la medida que se encuentran referidos a la denominación "LECHE EVAPORADA MODIFICADA" consignada en los productos "PURA VIDA Kids" y "PURA VIDA Niños". En tal sentido, teniendo en consideración que el rotulado no tiene naturaleza publicitaria, se puede observar que la Comisión no ostenta competencia para conocer los hechos materia de análisis en el presente procedimiento administrativo".
- En la Resolución 140-2014/CCD del 18 de junio de 2014, la CCD indicó lo siguiente: "(...) Sobre el particular, luego de un análisis de los empaques cuestionados en el presente procedimiento, así como del marco legal que regula el rotulado de alimentos y bebidas, la Comisión advierte que los hechos imputados en el presente procedimiento podrían constituir infracciones a la legislación sobre rotulado, en la medida que se encuentran referidos a la denominación "EVAPORADA MODIFICADA ALIMENTO LÁCTEO" consignada en el producto "PURA VIDA", en sus diversas presentaciones. En tal sentido, teniendo en consideración que el rotulado no tiene naturaleza publicitaria, se puede observar que la Comisión no ostenta competencia para conocer los hechos materia de análisis en el presente procedimiento administrativo".
- En la Resolución 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014, la CCD señaló lo siguiente: "(...) Sobre el particular, luego de un análisis de los empaques cuestionados en el presente procedimiento, así como del marco legal que regula el rotulado de alimentos y bebidas, la Comisión advierte que los hechos imputados en el presente procedimiento podrían constituir infracciones a la legislación sobre rotulado, en la medida que se encuentran referidos a la denominación "LECHE EVAPORADA MODIFICADA, ENRIQUECIDA CON VITAMINAS Y MINERALES" consignada en el producto "GLORIA, niños de 1 a 5". En tal sentido, teniendo en consideración que el rotulado no tiene naturaleza publicitaria, se puede observar que la Comisión no ostenta competencia para conocer los hechos materia de análisis en el presente procedimiento administrativo".

96. Al respecto, corresponde señalar que, el hecho de que la Comisión haya decidido no iniciar en aquella oportunidad algún procedimiento administrativo sancionador en contra de Gloria por los productos “Pura Vida Kids”, “Pura Vida Niños”, “Pura Vida” y “Gloria, Niños 1 a 5”, no constituye un elemento que resulte suficiente para generar confianza legítima a Gloria respecto al hecho de que las denominaciones consignadas en los productos materia de investigación en el presente caso, resultaban correctas. Por lo que corresponde desestimar lo alegado por la citada denunciada en este punto.
97. En tal sentido, corresponde desestimar lo alegado por Gloria en este extremo, referido a la presunta trasgresión al principio de confianza legítima, en la medida que los actos administrativos referidos a: (a) Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015; (c) Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016; y, (d) Resoluciones 139, 140 y 141-2014/CCD del 18 de junio de 2014, no le pudieron haber generado confianza legítima alguna.
98. Finalmente, si bien en el informe oral de fecha 26 de septiembre de 2018, Gloria señaló que mediante Resolución N° 061-2010/CCD- INDECOPI del 14 de abril de 2010, CCD habría señalado que el producto “Pura Vida” era leche, es pertinente indicar que, en el referido procedimiento, el análisis que realizó dicho órgano funcional se circunscribió a verificar si la referida denominación cumplía con la Norma Técnica Peruana N° 202.085.2006 titulada Leche y Productos Lácteos. Definición y clasificación, siendo que al considerar que ésta no era de obligatorio cumplimiento, concluyó que su inobservancia no constituía una infracción al ordenamiento legal. No obstante, en el presente caso, la Sala está realizando el análisis de la denominación en virtud a lo señalado en el Codex Alimentarius, norma cuyo cumplimiento deviene en obligatorio.

(iv) Respecto a la presunta vulneración al principio de *non bis in ídem*

99. El principio de *non bis in ídem*, reconocido en el artículo 139° incisos 3 y 13 de la Constitución Política del Perú⁴⁵, constituye una expresión del principio

⁴⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 139°.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

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

(...)

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

del debido proceso⁴⁶ y de proporcionalidad o prohibición de excesos por el cual no es posible establecer de manera simultánea o sucesiva una doble persecución o sanción cuando se presenta concurrentemente la identidad de sujeto, hecho y fundamento⁴⁷. En el ámbito administrativo el principio de *non bis in ídem* se encuentra expresamente comprendido dentro de los principios que deben regir los procedimientos sancionadores, de conformidad con el artículo 246^o del TUO de la LPAG⁴⁸.

100. El principio de *non bis in ídem* tiene una doble configuración: una vertiente material o de orden sustantivo y una vertiente formal de naturaleza procesal. En su aspecto sustantivo o material, este principio expresa la imposibilidad de imponer, por un mismo hecho, dos sanciones sobre el mismo administrado. En su aspecto formal o procesal, este principio se configura en la prohibición de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos infractores⁴⁹. Por ello, el Estado debe cuidar que no se produzca una duplicidad de procedimientos, pues de lo contrario, se vulneraría el principio de *non bis in ídem* en su dimensión procesal.
101. Para determinar si se verifica un supuesto de doble juzgamiento que vulnera el principio de *non bis in ídem* en su vertiente procesal, debe establecerse si concurren los siguientes requisitos:

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA del 16 de abril de 2003.
"2. El derecho de no ser sancionado dos veces por un mismo hecho o el de no ser procesado dos veces (*ne bis in ídem*), constituye un contenido implícito del derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3) del artículo 139^o de la Constitución.

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

⁴⁷ MORÓN, Op. Cit., p. 522.

⁴⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 230^o.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

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

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

⁴⁹ El Tribunal Constitucional se ha referido a ambas manifestaciones del *non bis in ídem* en el fundamento 19 de la Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-PA/TC:

"a. En su formulación material (...) expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. (...)

b. En su vertiente procesal, tal principio significa 'nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos', es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto"

- (i) Identidad subjetiva, que consiste en que la doble incriminación o imputación sea dirigida frente al mismo administrado;
 - (ii) identidad objetiva, esto es que los hechos constitutivos de la infracción sean los mismos que fueron materia de análisis en un procedimiento previo; e,
 - (iii) identidad causal o de fundamento, entendida como la existencia de coincidencia (superposición exacta) entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
102. En su recurso de apelación, Gloria señaló que se estaría vulnerando el principio de *non bis in ídem*, al sancionársele dos (2) veces por la misma conducta, dado que el producto “*Bonlé Leche Evaporada*” con Registro Sanitario A2700214N/NAGOSA (producto 1 del cuadro), contenido en una bolsa polietileno (bolsitarro) y el producto contenido en una caja tetrabrik imputado en un procedimiento anterior (Expediente 679-2017/CC2, Ingreso en Sala 228-2018/SPC), eran los mismos, teniendo ambos el mismo registro sanitario y llevando en su etiqueta la misma denominación.
103. Al respecto, conforme lo expuesto en este pronunciamiento, para la configuración de una vulneración del principio *non bis in ídem* debía verificarse si existía una identidad subjetiva, objetiva y causal. De acuerdo a ello, este Colegiado procederá a realizar un análisis comparativo entre los procedimientos bajo Expedientes 0053-2017/CC3 y 679-2017/CC2.
104. Sobre el particular, si bien existe una identidad subjetiva, al tener en calidad de denunciado en dichos procedimientos a Gloria, este Colegiado considera que no existe una identidad objetiva, al evidenciarse que los hechos denunciados no resultan análogos, puesto que el producto materia de investigación en el presente procedimiento (“*Bonlé Leche Evaporada*”), no es el mismo que el tramitado en el Expediente 679-2017/CC2, en la medida que pese a que éstos comparten el mismo registro sanitario, difieren en su presentación (forma) de cara al consumidor en el mercado. Así, el producto en cuestión en el presente caso se presenta en “*Bolsitarro*” y el producto analizado en el otro procedimiento la presentación es en lata (tarro).
105. Cabe señalar, que en la medida que no se ha cumplido con el segundo presupuesto, carece de objeto analizar el resto de presupuestos consistente en la identidad de fundamentos.
106. Por tanto, al no existir una identidad de hecho entre el presente procedimiento y aquél tramitado bajo el Expediente 679-2017/CC2, no se ha vulnerado el principio de *non bis in ídem*, por lo que corresponde desestimar lo alegado por Gloria en este punto.

(v) Sobre la presunta vulneración al debido procedimiento

107. En su recurso de apelación, Gloria señaló que la resolución venida en grado carecía de motivación, en la medida que (i) no solo no se pronunció sobre el ejemplo contenido en el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA, sino que omitió citar la respuesta dada por Digesa respecto a la obligatoriedad de los ejemplos; y, (ii) la denominación de un producto debería ser leída de forma completa y no de forma parcial.
108. En relación a la falta de pronunciamiento del ejemplo contenido en el Informe Técnico 5376-2014/DHAZ/DIGESA; cabe señalar que, si bien en la resolución apelada la Comisión no citó expresamente los ejemplos citados en el citado informe, esta Sala considera que; lo cierto es que de la lectura de la resolución venida en grado se puede verificar que, la Comisión si valoró el contenido total de dicho informe, no obstante, consideró a su criterio, que en las conclusiones del mismo, Digesa determinó expresamente que Gloria debía adecuar su conducta respetando la normativa Codex, por lo que como proveedor era su deber ajustarse a las disposiciones que regulaban su actividad.
109. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y, conforme se ha señalado en párrafos precedentes del presente pronunciamiento, esta Sala considera que el contenido del Informe del 2014 no podía generar confianza legítima a Gloria respecto de la correcta denominación del producto.
110. De otro lado, en referencia a la evaluación parcial de la denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”; corresponde indicar que la Comisión si evaluó la citada denominación de forma completa, conforme se aprecia del considerando 167 de la resolución apelada⁵⁰, donde la Comisión efectúa un análisis de la denominación completa de los referidos productos, concluyendo que no se cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.
111. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por Gloria en este extremo.

(vi) Sobre la tipificación del procedimiento

112. 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

⁵⁰ Ver fojas 454 a 462 del expediente.

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 competencia⁵¹. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁵².

113. Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra Gloria por presunta infracción de los artículos 2°, 10°, 19° y 32° del Código.
114. Mediante Resolución 176-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros⁵³, hallar responsable a Gloria por infracción de los artículos 19° y 32° del Código, en el extremo referido a los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”, 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 de los productos, sancionándola con una multa de 450 UIT.
115. En su recurso de apelación, Gloria sostuvo que la presunta infracción al artículo 19° del Código, contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si su representada cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que refleja la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción.

⁵¹ **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:

(...)

2. 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.

⁵² **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.

⁵³ Cabe señalar que, mediante el citado pronunciamiento la Comisión decidió archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Gloria por infracción a los artículos 2° y 10° del Código, en la medida que el artículo 32° del referido cuerpo legal era el que contemplaba de manera específica la información brindada a los consumidores que pudiera inducir a confusión sobre la naturaleza de los productos imputados.

116. 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.
117. En efecto, bajo el cumplimiento del principio de tipicidad⁵⁴, 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 procedimiento⁵⁵.
118. Ahora bien, en el caso particular, puede advertirse que el hecho controvertido en este procedimiento está referido a la presunta denominación incorrecta consignada por Gloria en el etiquetado de sus productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, lo cual corresponde ser analizado como:

⁵⁴ **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.

⁵⁵ **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.

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

119. 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.

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

II. Sobre la denominación en el etiquetado de productos alimenticios

121. El artículo 32° del Código⁵⁶ establece que el etiquetado de alimentos se rige en conformidad con la legislación sobre la materia, o, en su defecto con el Codex Alimentarius. Concretamente, en el caso de la denominación del producto, dicho tipo jurídico señala que este requisito debe ser puesto en el etiquetado de manera destacada, y, que, además, debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, sin generar confusión ni engaño al consumidor.

122. 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,

⁵⁶ **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.

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.

123. 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*⁵⁷ para la fabricación de alimentos y bebidas.
124. 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.
125. 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 internacional⁵⁸.

⁵⁷ **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.
- 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).

⁵⁸ Ver siguiente enlace: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>. Fecha de visualización: 1 de octubre de 2018.

126. Concretamente, el artículo 3° del Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, señala que los alimentos preenvasados⁵⁹ 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.
127. 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 Codex⁶⁰.
128. 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.
129. Una vez expuesto ello, este Colegiado efectuará un análisis a la luz de las normas Codex con la finalidad de poder evaluar si los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” cuyas denominaciones son “*leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal*”; “*leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D*” y “*leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y*

⁵⁹ **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.

⁶⁰ **CODEX STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS**
(...)

4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS

En la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer la siguiente información según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex.

4.1. Nombre del alimento

4.1.1. El nombre deberá indicar la verdadera naturaleza del alimento, y normalmente, deberá ser específico y no genérico (...)

D)", respectivamente, elaborados por Gloria cumplieron con las disposiciones técnicas de esta normativa.

130. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Gloria, al haberse verificado que la denominación de los productos "*Bonlé Leche Evaporada*", "*Bonlé Leche Evaporada Light*" y "*Pura Vida Nutrimax*" no reflejaban su verdadera naturaleza.
131. Cabe mencionar que la primera instancia respaldó su razonamiento bajo las siguientes premisas: (i) 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, (ii) los productos investigados en este procedimiento tenían como ingrediente común la "grasa vegetal", esto era, un componente no lácteo, el cual causaba que la denominación de estos productos no pueda contener el término "leche".
132. En el presente procedimiento, Gloria ha cuestionado dicho pronunciamiento señalando lo siguiente:
- (i) Los productos "*Bonlé Leche Evaporada*", "*Bonlé Leche Evaporada Light*" y "*Pura Vida Nutrimax*" eran unos elaborados a base de leche que contienen ingredientes no lácteos que sustituyen parcialmente los componentes de la parte láctea del producto, siendo que al no encontrarse en alguna de las definiciones previstas en el Codex Alimentarius, debían denominarse conforme a lo dispuesto por la Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, Codex Stan 1-1985 en concordancia con lo establecido en el Código, lo cual fue establecido por Digesa;
 - (ii) habría consignado la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza de los productos, conforme a los criterios entonces aplicables por Digesa en dicha oportunidad, establecido en el literal f) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;
 - (iii) las denominaciones de sus productos cumplirían con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del procedimiento;
 - (iv) antes del 19 de junio de 2017, no existía normativa que de forma correcta determine que productos recién debían denominarse "mezclas lácteas compuestas", lo cual surgió a partir del cambio de criterio que estableció Digesa una vez iniciado el presente procedimiento; y,
 - (v) si Indecopi consideraba que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los

productos de la industria láctea, ello de ningún modo podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración lo dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG.

133. A criterio de esta Sala, el elemento principal de la controversia se centra en una adecuada interpretación de las normas generales y específicas del Codex Alimentarius, especialmente, en aquellas referidas a la denominación o caracterización de productos lecheros, ello con la finalidad de determinar si, en efecto, la actuación de Gloria fue acorde a la normativa técnica vigente y obligatoria de esta materia.
134. Respecto de dicha materia, esta Sala puede verificar la existencia de las siguientes normas técnicas: (i) el Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados; (ii) el Codex Stan 281-1971, Norma del Codex para Leches Evaporadas; (iii) el Codex Stan, 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros; y, (iv) el Codex Stan 250-2006, Mezclas de Leche Evaporada Desnatada (descremada) y Grasa Vegetal, siendo que el ámbito de aplicación y las funciones de cada una de estas normas pueden ser apreciadas en el siguiente cuadro:

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

	agua y adición de aceite vegetal comestible, grasa vegetal comestible o una mezcla de ambos.	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------	--

135. 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.
136. Particularmente, el Codex Stan 206-1999 contiene disposiciones referidas para “*productos lácteos*”, “*productos lácteos compuestos*”, “*productos lácteos reconstituidos*” y “*productos lácteos recombinados*”. Sin embargo, Gloria indicó que esta norma técnica no le resultaba aplicable, pues sus productos no encajaban en ninguna de estas clasificaciones, toda vez que los mismos tenían dentro de su composición ingredientes no lácteos.
137. Respecto del cuestionamiento de Gloria, esta Sala puede verificar que si bien, por un lado, el Codex Stan 206-1999 contiene disposiciones referidas a productos lácteos, productos lácteos compuestos, productos lácteos reconstituidos y productos lácteos recombinados, dicha norma incluye el título denominado “uso de términos lecheros para otros alimentos”, el cual contenía lineamientos aplicables para aquellos “*otros productos*”⁶¹ que no encajaran dentro de la clasificación descrita en líneas anteriores.
138. Dentro de dicho título, específicamente el punto 4.6.3, se establece que los productos que no sean “*leche*”, “*producto lácteo*” o “*producto lácteo compuesto*” –como es el caso de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”– no podrán utilizar etiquetas, documentos comerciales, material publicitario ni cualquier otra forma de propaganda o de presentación en el establecimiento de venta que, declare, implique o sugiera que dichos productos son leche, un producto lácteo o un producto lácteo compuesto, o que aluda a uno o más productos del mismo tipo⁶², conforme podía apreciarse en el siguiente gráfico:

⁶¹ Denominación brindada por esta Sala a aquellos productos que no sean leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto, producto lácteo reconstituido y producto lácteo recombinado.

⁶² **NORMA GENERAL PARA EL USO DE TÉRMINOS LECHEROS. CODEX STAN 206-1999.**
(...)
4.6. Uso de términos lecheros para otros alimentos
(...)

Uso de términos lecheros en “otros productos”



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

139. 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 lácteos⁶³, situación que no resultaba aplicable a los productos de Gloria “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”.
140. En efecto, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, Gloria ha reconocido en el presente caso que sus productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax” (a) eran unos elaborados a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que sustituyen parcialmente los componentes de la parte láctea del producto; y, (b) no calificaban con la definición de leche, producto lácteo, producto lácteo compuesto o con las demás definiciones del numeral 2 del Codex Stan 206-1999⁶⁴.
141. Asimismo, según lo establecido en el numeral 4.6.4 del Codex Stan 206-1999, esta Sala sostiene que los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax” no podían incluir dentro de su denominación el término “leche”, razón por la cual el nombre de las

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.

⁶³ **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.

⁶⁴ Ver foja 499 del expediente.

denominaciones “leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”; “leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D” y “leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”, no resultaban correctos para dichos productos.

142. A mayor abundamiento, si bien lo dispuesto en la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, Codex Stan 1-1985, resulta aplicable para la denominación de productos, debía considerarse que esta disposición normativa era de aplicación general, por lo cual, se debía tener en consideración de manera primordial las normas con competencia específica, como el Codex Stan 206-1999. Así, en el caso de “*otros productos*”, dicha norma podía ser utilizada solo en el caso que el constituyente lácteo no representa una parte esencial para la caracterización del producto; sin embargo, este supuesto no correspondía a los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”⁶⁵.
143. En ese sentido, aun cuando Gloria alegó que la denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” correspondía denominarse conforme a lo dispuesto por la norma general para el etiquetado (Codex Stan 1-1985), ello se encontraba condicionado, siempre y cuando no exista otra norma específica aplicable, lo cual no se ha configurado en el presente procedimiento, al existir una disposición especial contenido en el Codex Stan 206-1999, conforme se ha explicado en párrafos precedentes.
144. Bajo esa misma perspectiva, no resulta estimable alegar que el cambio de criterio de Digesa pueda ser 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, cabe precisar que, tal como se ha expuesto en párrafos anteriores, el informe de Digesa se configura como una opinión referencial en el campo de caracterización de productos, pues, su competencia se encuentra vinculada a

⁶⁵ Ello puede complementarse con el punto 5 denominado “*Etiquetado de Alimentos Preenvasados*” del Codex Stan 206-1999, cuyo contenido es el siguiente:

“(…)

5. Etiquetado de Alimentos Preenvasados

La leche, los productos lácteos y los productos lácteos compuestos Preenvasados deberán etiquetarse de conformidad con lo dispuesto en la sección 4 de la Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados (CODEX STAN 1-1985), salvo en la medida que se disponga expresamente de otro modo en una norma específica del Codex o en la sección 4 de la presente Norma.

la etapa *ex-ante* de comercialización de los mismos, en la cual se vela primordialmente por la inocuidad de su contenido.

145. De esta manera, esta Sala considera que las denominaciones elaboradas por Gloria respecto de sus productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” fueron incorrectas, pues, las mismas vulneraron las disposiciones del Codex Alimentarius, las cuales tienen como finalidad, entre otros, establecer disposiciones para que las denominaciones de los productos reflejen su verdadera naturaleza de su composición.
146. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar la resolución apelada que halló responsable a Gloria por infracción del artículo 32° del Código, al haberse verificado que las denominaciones “*Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal*”; “*leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D*” y “*leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)*” de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, respectivamente, no reflejaban la verdadera naturaleza de su composición.

III. Sobre el deber de idoneidad

147. 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 ofrecidos⁶⁶.
148. 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.

⁶⁶ 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.

149. 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 Código⁶⁷.
150. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Gloria por infracción del artículo 19° del Código, al haberse acreditado que se habían vulnerado las expectativas de los consumidores respecto de la denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”.
151. En el presente procedimiento, Gloria ha cuestionado dicho pronunciamiento señalando en su recurso de apelación que la expectativa del consumidor sería el recibir el producto que adquirió, siendo que dicha expectativa debería formarse a partir de la información revelada en el rotulado del producto, lo cual habría cumplido. Agregó que, las denominaciones de los productos deberían ser leídas de forma completa y no de forma parcial como pretendería hacer la Comisión, siendo que, de haberse leído de forma completa, se llegaría a la conclusión que la única expectativa que se habría podido generar en los consumidores, con las denominaciones cuestionadas, sería que se tratarían de productos que contienen insumos no lácteos, particularmente “*grasa vegetal*”, dado que se enumeró los insumos integrantes, impidiéndose que los consumidores esperaran recibir un producto no industrializado con un contenido 100 % de leche de vaca y sin insumos no lácteos.
152. Sobre el particular, conviene precisar que, conforme se expuso en el párrafo 118 de este pronunciamiento, el análisis de la presunta infracción al deber de idoneidad recae en determinar si Gloria habría afectado las legítimas expectativas de los consumidores, quienes esperaban recibir un producto

⁶⁷

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°.

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

153. 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.
154. Al respecto, esta Sala coincide con Gloria en el sentido que, el análisis de la denominación de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”* debían ser completas, esto es, tomando en cuenta el nombre *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”*; *“leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D”* y *“leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”*, respectivamente.
155. Bajo esta línea de pensamiento, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, se encuentra acreditado que las denominaciones *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”*; *“leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D”* y *“leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”* de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”*, respectivamente, no cumplían con las disposiciones contenidas en el Codex Stan 206-1999. En efecto, de un análisis integral de las denominaciones de los productos investigados, podía desprenderse que los mismos no podían 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.
156. De esta manera, se encuentra acreditado que Gloria comercializó en el mercado los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”*, dando a entender a los consumidores que adquirirían un producto cuya denominación no cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius, generando así una errónea

expectativa en los consumidores, e, incurriendo en una infracción a la normativa competente en estos procedimientos.

157. Si bien en su recurso de apelación, Gloria ha señalado que la expectativa que se debería generar al consumidor debería partir de la información revelada en el rotulado del producto, la cual habría cumplido en el presente caso; cabe señalar que, de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes, los productos materia de denuncia consignaron el término “*leche*” cuando de sus componentes no correspondía que lleven el mismo, lo cual constituye una infracción a las normas de protección al consumidor.
158. Por otro lado, si bien Gloria alegó en su recurso impugnativo que las denominaciones de los productos en cuestión deberían ser leídas de forma completa y no parcialmente como pretendería hacer la Comisión, lo cierto es que, aun cuando los nombres de estos productos incluyan la mención de ingredientes como la maltodextrina, vitaminas y minerales, etc., 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.
159. Por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Gloria por infracción del artículo 19° del Código, al haberse verificado que comercializó en el mercado los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, cuyas denominaciones no cumplían con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

IV. Sobre los eximentes de responsabilidad

160. 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 ésta⁶⁸. 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.

⁶⁸ MORÓN, Op. Cit., p. 504.

161. El artículo 255° del TUO de la LPAG establece cuales son aquellas condiciones eximentes de responsabilidad⁶⁹, las mismas que se configuraron como una innovación normativa aportada por el Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, tal como lo establece su propia Exposición de Motivos⁷⁰.
162. En su recurso de apelación, Gloria señaló que, si el Indecopi consideraba que Digesa habría cometido un error al establecer los criterios de octubre de 2014 para la denominación de los productos de la industria láctea, ello no podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración el eximente de responsabilidad dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG.
163. Al respecto, la inducción a error se constituye como una causal de eximente de responsabilidad toda vez que parte de la premisa que la Administración brinda a los usuarios información veraz y lícita sobre determinados aspectos, siendo por ello, la actuación del administrado congruente con las legítimas expectativas que pueden ser generadas a través de pronunciamientos claros y concluyentes.
164. 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”*⁷¹.

⁶⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

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

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

⁷⁰ 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”.

⁷¹ MORÓN, Op. Cit., p. 511.

165. 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.
166. A efectos de analizar lo señalado por Gloria en su recurso impugnativo, resulta relevante traer a colación las conclusiones expuestas por esta Sala respecto a la presunta vulneración del principio de confianza legítima. Precisamente, de acuerdo con lo manifestado, el marco de regulación de los productos alimenticios abarca dos (2) momentos: (i) el control ex ante, el cual comprende, entre otros, la regulación existente en la fabricación, importación, almacenamiento, transporte de aquellos productos alimenticios que serán comercializados en el mercado; y, (ii) el control ex post, el cual comprende, entre otros, la vigilancia y supervisión de la información que debe estar contenido en el etiquetado de los productos.
167. 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.
168. En ese sentido, se aprecia que las actuaciones realizadas por Digesa consistentes en la emisión del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA y el registro sanitario de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, están comprendidas dentro de la labor *ex ante* de dicha entidad, la cual tiene como principal objetivo fiscalizar la inocuidad de aquellos productos que serán puestos a disposición de los ciudadanos.
169. Bajo esta lógica, este tipo de actuaciones únicamente pueden generar confianza o expectativa respecto a esta etapa *ex ante*, específicamente, referido al procedimiento para la obtención del registro sanitario. Ello resulta comprobable al poder advertir, dentro de las conclusiones del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, al señalar que los criterios establecidos en dicho documento “*servían para establecer el nombre del producto en el trámite del registro sanitario de las leches procesadas industrialmente, productos lácteos, productos lácteos compuestos y bebidas a base de agua con leche*”.
170. 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.

171. Por esta razón, pese a que, en un análisis de fondo de este procedimiento, pudo evidenciarse que Digesa elaboró un criterio erróneo respecto a la denominación de productos lecheros –lo cual vincula directamente el procedimiento de obtención de registro sanitario–, debía tomarse en cuenta que dichas actuaciones solo guardan directa vinculatoriedad respecto a la etapa *ex ante* de la regulación de productos alimenticios, mas no respecto a la labor posterior que realiza el Indecopi en el marco de sus competencias.
172. En ese sentido, Gloria se encuentra imposibilitado de alegar la causal de inducción a error, puesto que, preliminarmente, debía determinarse que las actuaciones de Digesa eran pasibles de generar una legítima confianza dentro de la labor de fiscalización *ex post* del Indecopi, cuestión que no se configuró en el presente caso.
173. Hay que mencionar, además que, como bien se expuso previamente, Gloria era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano, lo cual repercutía en el conocimiento que debía tener sobre: (i) la competencia de Digesa, y, su función *ex ante* dentro del marco regulatorio de productos alimenticios; y, (ii) el criterio técnico respecto a la denominación para el etiquetado de productos.
174. Cabe anotar que, Gloria ha sido parte del Comité Técnico de Normalización de Leche y Productos Lácteos, organización que se encargó de la elaboración de distintas Normas Técnicas Peruanas, tales como:
- Norma Técnica Peruana 202.099:1985. Leche y Productos Lácteos. Leche Compuesta. Requisitos.
 - Norma Técnica Peruana 202.189:2004. Leche y Productos Lácteos. Leche Saborizada. Requisitos.
 - Norma Técnica Peruana 202.002:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Evaporada. Requisitos.
 - Norma Técnica Peruana 202.100:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche UHT. Requisitos.
 - Norma Técnica Peruana 202.086:2007. Leche y Productos Lácteos. Leche Pasteurizada. Requisitos.
 - Norma Técnica Peruana 202.001:2016. Leche y Productos Lácteos. Leche Cruda. Requisitos.
175. Por consiguiente, dada la habitualidad y posicionamiento de Gloria en el mercado peruano, este Colegiado considera dicho factor como un elemento

importante para poder señalar que dicho administrado contaba con el conocimiento (profesionalización) suficiente respecto a la normativa funcional y técnica de sus productos, tanto en el ámbito nacional e internacional, cuestión que permite verificar la posibilidad que tuvo dicho administrado de advertir lo expuesto respecto al presente eximente de responsabilidad.

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

V. Sobre la medida correctiva

177. 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 consumidores⁷². Al respecto, las medidas correctivas reparadoras tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e indirectas ocasionadas por la infracción administrativa⁷³, mientras que las complementarias tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro⁷⁴.

⁷² **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.

⁷³ **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.
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.
(...)

⁷⁴ **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.

178. 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 concreto⁷⁵.
179. En el presente caso, la Comisión ordenó a Gloria, en calidad de medida correctiva que, en un plazo de veinte (20) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada la resolución, cumpla con verificar que la información consignada en los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” haya sido modificada de tal manera que no genere confusión en los consumidores, respecto del cumplimiento de la normativa vigente, en todos los establecimientos en los que se ofrece su venta a nivel nacional adoptando las medidas correctivas para asegurar ello.
180. 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 mayor eficacia, atendiendo a las propias particularidades del presente procedimiento.
181. 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 los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”.

-
- 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.

⁷⁵ **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.

182. 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 la implementación de políticas o protocolos comerciales que puedan generar convicción sobre el cumplimiento de dicho objetivo, tales como: (a) la emisión de un comunicado o aviso por parte de Gloria a su red de distribución comercial sobre la supervisión de adecuar la denominación de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”* en los establecimientos; (b) las respuestas y/o resultados de esta red de distribuidores respecto al encargo realizado por Gloria; (c) la realización de labores de supervisión en los principales canales de ventas sobre la adecuación de la denominación de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”*; y/u; (d) otros mecanismos que permitan generar convicción respecto de la conducta reparadora comprendida en este mandato.
183. En virtud de lo expuesto, corresponde modificar la resolución apelada, en el extremo que ordenó el cumplimiento de la medida correctiva; y, en consecuencia, se dispone a Gloria 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 de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”* que consignaron las denominaciones *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”*; *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D”* y *“Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”*, respectivamente, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado.

Asimismo, se informa a Gloria que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código⁷⁶.

⁷⁶ 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

184. El artículo 112º 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 Comisión⁷⁷.
185. 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 Razonabilidad⁷⁸ y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

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.

⁷⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112º.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

1. El beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción.
2. La probabilidad de detección de la infracción.
3. El daño resultante de la infracción.
4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado.
5. La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores.
6. Otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar.

⁷⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;
 - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
 - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

186. En virtud del primero, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor a las eventuales ventajas que obtenga el infractor, ello con la finalidad de desincentivar la realización de las conductas infractoras. Por su parte, el Principio de Proporcionalidad, busca que los medios empleados por el juzgador sean los más idóneos a efectos de desincentivar la conducta en tutela de determinado interés público, pero que a su vez signifique la menor afectación posible de los derechos de los imputados.
187. En el presente caso, la Comisión sancionó a Gloria imponiéndole una multa total de 450 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° del Código.
188. En su recurso de apelación, Gloria cuestionó la sanción impuesta por la Comisión señalando lo siguiente:
- (i) No se habría calificado ambas supuestas infracciones y mucho menos se justificaría que se califique la misma como “*muy grave*” imponiéndosele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación;
 - (ii) para llegar al beneficio ilícito en el caso de la infracción al artículo 19° del Código, se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (31,26%) que no le correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (estudio realizado por Lammers - 2000) quien investigó los efectos que se generarían en la intención de compra de los consumidores que son advertidos posteriormente de un supuesto engaño en el empaque de los productos, siendo el caramelo M & M, el producto tomado en cuenta. Agregó que se tratarían de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso;
 - (iii) señalaron que, un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, en la medida que no solo el producto evaluado en dicha resolución presentaría características similares a las del producto en cuestión, sino que además se habría utilizado para medir el impacto que tenía en las ventas información consignada en el envase del producto;
 - (iv) este factor incluso debería ser menor, dado que el impacto que tendría una publicidad sobre la venta de un producto debería asumirse mayor al que tiene la información en el rotulo en el mismo;
 - (v) la probabilidad de detección debería ser considerada como alta, en la medida que la denominación incluida en los productos en cuestión, sería sencilla de ser fiscalizada (fácil detección), tanto por un consumidor, asociación de consumidores, Digesa o por el mismo

Indecopi, al encontrarse sus productos alimenticios en los principales supermercados y otros comercios minoristas;

- (vi) si antes la denominación de su producto no fue cuestionada, ello no habría sido debido a que la probabilidad de detección sería baja, sino porque dicha denominación habría sido otorgada conforme a los criterios de Digesa los cuales se mantuvieron vigentes luego de iniciado el procedimiento;
- (vii) en relación al beneficio ilícito vinculado a la supuesta infracción al artículo 32° del Código, se estaría tomando en consideración que no contaría con personal calificado para evaluar la legalidad del rotulado de sus productos, además de asumirse que preferiría ahorrar en la contratación de personal bajo riesgo de no cumplir con sus obligaciones como proveedor (costo evitado);
- (viii) si bien la Comisión amparaba el uso de dicho parámetro en un pronunciamiento emitido por la Sala (Resolución 1535-2009/SC2-INDECOPI), el detalle revelado en dicho antecedente permitiría entender que en dicha oportunidad la infracción estaría vinculada a la falta de atención de un consumidor; e,
- (ix) incurrió en todos los costos necesarios para conducirse como proveedor diligente en el mercado y sería por ello que cumplió con solicitar a Digesa las denominaciones para sus productos en base a los criterios emitidos por dicha autoridad competente el 2014.

189. 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 de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”) que ocasionó la configuración de dos (2) distintas consecuencias jurídicas contra los intereses de los consumidores (vulneración del deber de idoneidad e información).

190. 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 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 infracciones⁷⁹. En ese sentido, no correspondería atender el cuestionamiento planteado por Gloria -contenido en el numeral (vii) del párrafo 188 de este

⁷⁹ Cabe señalar que, en la resolución venida en grado, la Comisión sancionó a Gloria con una multa ascendente a 12,3 UIT, por infracción al artículo 32° del Código.

pronunciamiento- respecto a la graduación de la sanción por infracción al deber de información.

191. Ahora, en relación a que la multa impuesta por infracción al deber de idoneidad no habría sido calificada⁸⁰; corresponde señalar que, si bien en efecto la Comisión no precisó la calificación de la infracción cometida por Gloria⁸¹, este Colegiado considera que de la valoración de la sanción impuesta por la Comisión en este extremo (450 UIT), se desprende que dicha conducta infractora al deber de idoneidad califica como “*muy grave*”, criterio que esta Sala comparte, debido a que la misma afectó las expectativas de los consumidores a quienes se les dio a entender que el producto “*PURA VIDA NUTRIMAX*”, era leche, pese a que por su composición, ello no era así, no reflejándose su verdadera naturaleza, induciéndoseles a error, no permitiéndoseles conocer qué tipo de producto estaban adquiriendo y afectándose su decisión de consumo. Asimismo, es pertinente indicar que dicha conducta está enmarcada dentro de un mercado de naturaleza sensible como el sector lechero, pues, dicho producto viene a configurarse como un bien de alto consumo en el país.

192. Al respecto, Gloria señaló que para llegar al beneficio ilícito, en el caso de la infracción al artículo 19º del Código, se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (31,26%) que no le correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (estudio realizado por Lammers - 2000) quien investigó los efectos que se tendría en la intención de compra de los consumidores que eran advertidos posteriormente de un supuesto engaño en el empaque de los productos, siendo el caramelo marca *M&M*, el producto tomado en cuenta. Agregó que, se tratarían de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso. Asimismo, señaló que un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017. Finalmente, señaló que este factor incluso debería ser menor, dado que el impacto que tendría una publicidad sobre la venta de un producto debería asumirse mayor al que tiene la información en el rotulo en el mismo.

⁸⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 110º.- Sanciones administrativas.** El órgano resolutorio puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:
a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.
(...)

⁸¹ Ver considerando 225 a 231 de la Resolución 176-2017/CC3 a fojas 471 a 474 del expediente.
M-SPC-13/1B 70/85

193. Sobre el particular, conviene sostener que, a criterio de esta Sala, dicho experimento social resulta aplicable al presente caso, pues, tomaba 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 errónea en los consumidores⁸², lo cual está vinculado a la afectación de sus legítimas expectativas.
194. Concretamente, en el presente extremo, el hecho controvertido está relacionado con la comercialización de productos cuyas denominaciones no cumplieron 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 decisión final de los consumidores.
195. 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 mercado⁸³, razón por la cual podía advertirse que el resultado arribado por la primera instancia guarda un nivel de cercanía con el impacto ocurrido en nuestro mercado local; por lo cual corresponde desestimar los argumentos de Gloria en este punto.
196. Sin perjuicio de ello, este Colegiado considera oportuno manifestar que la infracción verificada en el presente procedimiento ocasionó un perjuicio muy grave a los consumidores respecto de la información errónea que les fue trasladada en el etiquetado de los productos, “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, esto es, dentro de un

⁸² 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 (...)*”

⁸³ 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/venta-de-leche-fresca-crece-20-tras-escandalo-de-pura-vida-noticia-1083278>. Fecha de visualización: 1 de octubre de 2018.

mercado de naturaleza sensible como el sector lechero, pues, este tipo de productos vienen a configurarse como un bien de alto consumo en el país⁸⁴, la misma que finalmente afectó su decisión de consumo.

197. Por otro lado, sobre la probabilidad de detección, este Colegiado coincide con la primera instancia en el sentido que el nivel de este factor es bajo, toda vez que, debe tomarse en cuenta que, en el presente caso, no estamos ante agentes económicos especializados que pueden poner en evidencia estas infracciones (denominación de acuerdo a su naturaleza), sino ante consumidores que, si bien podrían encontrar el producto en cualquier bodega o establecimiento cercano a sus domicilios y leer su denominación, difícilmente se darían cuenta que la citada denominación consignada en el producto no reflejaba la verdadera naturaleza del mismo, viéndose con ello mermada su capacidad de detección por la alta especialización de la información, pues, ello implicaría un adecuado conocimiento de la regulación en normalización de productos alimenticios.
198. 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.
199. Cabe precisar que, aun en los procedimientos de protección al consumidor iniciados de oficio, la Autoridad puede tomar conocimiento de presuntas 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.
200. Finalmente, en relación a los alegatos referidos a que, si antes la denominación de su producto no fue cuestionada, ello no habría sido debido a que la probabilidad de detección sería baja, sino porque dicha denominación habría sido otorgada conforme a los criterios de Digesa, y, al hecho que incurrió en todos los costos necesarios para conducirse como

⁸⁴ 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.

proveedor diligente en el mercado al solicitar a Digesa las denominaciones para sus productos en base a los criterios indicados en el 2014; cabe señalar que dichos argumentos de defensa están íntimamente relacionados con los argumentos de fondo, los cuales ya han sido desvirtuados en párrafos precedentes.

201. 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 Gloria con una multa de 450 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° del Código.

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

202. En la medida que esta Sala ha confirmado la resolución apelada que halló responsable a Gloria 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

203. 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 176-2017/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 Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado que las denominaciones “*Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal*”, “*Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D*” y “*Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)*” de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”, respectivamente, no reflejaban la verdadera naturaleza de su composición.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que halló responsable a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria 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 los productos “*Bonlé Leche*

Evaporada”, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”*, cuyas denominaciones no cumplían con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

TERCERO: Modificar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo referido a la medida correctiva y, en consecuencia, se dispone lo siguiente:

- Ordenar a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria 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 de los productos *“Bonlé Leche Evaporada”*, *“Bonlé Leche Evaporada Light”* y *“Pura Vida Nutrimax”* que consignaron las denominaciones *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”*; *“Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D”* y *“Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)”*, respectivamente, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado; e,
- informar a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

CUARTO: Confirmar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que sancionó a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. con una multa de 450 UIT por infracción de los artículos 19° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

QUINTO: Requerir a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. el cumplimiento espontáneo de multa impuesta en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 203° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS⁸⁵, precisándose además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

⁸⁵ DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 203.- Ejecución forzosa.

SEXTO: Confirmar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

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

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

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

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

1. El vocal que suscribe el presente voto, se encuentra de acuerdo con los fundamentos expuestos por el Colegiado en mayoría, en los puntos (i), (ii), (iii), (iv) y (v) de las cuestiones previas; y, respecto al sentido de los siguientes extremos de fondo que resuelven lo siguiente:
 - (i) Confirmar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que halló responsable a Gloria por infracción del artículo 32° del Código, al haberse verificado que las denominaciones “Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”; “Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D” y “Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)” de los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”, respectivamente, no reflejan la verdadera naturaleza de su composición;

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.

- (ii) modificar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo referido a la medida correctiva y, en consecuencia, se dispone a Gloria, lo siguiente:
 - Ordenar a Gloria 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 de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” que consignaron las denominaciones “*Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal*”; “*Leche evaporada parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina, grasa vegetal y enriquecida con vitaminas A y D*” y “*Leche UHT con maltodextrina, grasa vegetal, proteína aislada de soya, minerales (hierro y zinc) y vitaminas (A y D)*”, respectivamente, hayan adecuado o modificado el nombre en su etiquetado;
 - asimismo, se informa a Gloria que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código;
 - (iii) confirmar la Resolución 176-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi; y,
 - (iv) disponer que la Secretaría Técnica de la Sala remita una copia de la presente resolución al Ministerio de Salud para su conocimiento.
2. No obstante, discrepo de los fundamentos desarrollados en el punto (vi) 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 Gloria solo debería evaluarse como una presunta vulneración al artículo 32° del Código, sustentando dicha posición en los argumentos que se expondrán en los siguientes párrafos.
 3. El artículo 10° del TUO de la LPAG establece que uno de los vicios del acto administrativo que causa su nulidad de pleno de derecho es la omisión o defecto de sus requisitos de validez⁸⁶, entre los cuales se encuentra el que se

⁸⁶ **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.

respete el procedimiento regular previsto para su generación⁸⁷, 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 derecho⁸⁸.

4. En esa línea, el artículo 252° numeral 3 de la norma en mención, dispone que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se debe cumplir con notificar a los administrados los hechos imputados a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos constituirían, la expresión de las sanciones que, de ser el caso, se podrían imponer, la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia⁸⁹. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁹⁰.

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.

⁸⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 3°. Requisitos de validez de los actos administrativos. Son requisitos de validez de los actos administrativos:**

(...)

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

⁸⁸ **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.

⁸⁹ **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.

⁹⁰ **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.

5. En su recurso de apelación, Gloria sostuvo que la presunta infracción al artículo 19° del Código, contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si su representada cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que refleja la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción.
6. Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión inició un procedimiento administrativo sancionador contra Gloria por presunta infracción de los artículos 2°, 10°, 19° y 32° del Código.
7. Mediante Resolución 0176-2017/CC3 del 27 de diciembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros⁹¹, hallar responsable a Gloria por infracción de los artículos 19° y 32° del Código, en el extremo referido a los productos “Bonlé Leche Evaporada”, “Bonlé Leche Evaporada Light” y “Pura Vida Nutrimax”, al haberse verificado que: (a) la denominación de los productos 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 450 UIT⁹².
8. Sobre el particular, este Colegiado considera 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.

⁹¹ Cabe señalar que, mediante el citado pronunciamiento la Comisión decidió archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Gloria por infracción a los artículos 2° y 10° del Código, en la medida que el artículo 32° del referido cuerpo legal era el que contemplaba de manera específica la información brindada a los consumidores que pudiera inducir a confusión sobre la naturaleza de los productos imputados.

⁹² Cabía precisar que, en el presente caso, la Comisión sancionó a Gloria con las siguientes multas: (i) 12,3 UIT por infracción del artículo 32° del Código; y, (ii) 450 UIT, por infracción del artículo 19° del Código. Sin embargo, en aplicación del principio de concurso de infracciones, dicha instancia impuso a Gloria la sanción de mayor gravedad.

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 ofrecidos⁹³.
11. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o las que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza y circunstancias que rodean la adquisición del producto o la prestación del servicio, así como a la normatividad que rige su prestación.
12. Como podemos observar, existen supuestos en los cuales los tipos jurídicos de información e idoneidad pueden estar estrechamente vinculados, pues, una potencial infracción del primero devendrá razonablemente en la vulneración de éste último. En efecto, se tratan de casos en los que la omisión o error al trasladar determinada información indefectiblemente causará que el producto o servicio otorgado no sea idóneo, esto es, generará una afectación a la legítima expectativa de un consumidor.
13. Ante la ocurrencia de este tipo de situaciones, considero que, bajo el impulso del procedimiento⁹⁴, la responsabilidad del administrado deberá ser evaluada bajo aquel tipo jurídico que se configura primero, pues, de lo contrario, la autoridad administrativa estaría determinando responsabilidad respecto a tipos jurídicos que vienen a tener una relación de causalidad.
14. Así, en el presente caso, tenemos que la Comisión imputó y analizó la responsabilidad de Gloria de la siguiente manera⁹⁵: (i) por presunta infracción

⁹³ **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.

⁹⁴ **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.

⁹⁵ 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.

del artículo 19° del Código, en tanto estaría comercializando los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” con una denominación incorrecta; y, (ii) por presunta infracción del artículo 32° del Código, en tanto habría consignado erróneamente la denominación de los productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*”.

15. Tal como puede verificarse, considero que, en el caso particular, ambos supuestos imputados guardan una relación de causalidad, pues, la potencial vulneración al deber de información (artículo 32°) consistente en consignar una denominación que no refleje la verdadera naturaleza de los productos 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 Gloria haya consignado en el etiquetado de sus productos “*Bonlé Leche Evaporada*”, “*Bonlé Leche Evaporada Light*” y “*Pura Vida Nutrimax*” una denominación que no reflejaba la verdadera naturaleza de su composición, supuesto que estaba contemplado bajo la aplicación del artículo 32° del Código.
17. En ese sentido, concluyo que en el presente caso corresponde declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 1 y 176-2017/CC3, en el extremo que imputó y evaluó la responsabilidad de Gloria 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 Gloria por infracción del artículo 19° del Código y su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por dicho extremo.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA
Vocal

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

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

1. Si bien el Indecopi tiene competencia para vigilar el rotulado y publicidad de alimentos y bebidas, conforme al artículo 8° del 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 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 General⁹⁶ 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

⁹⁶ **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.

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 rompa con la confianza previamente creada o incluso alentada⁹⁷.
14. Como se ha visto en los apartados anteriores, mediante el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA, la autoridad administrativa -Digesa-, aplicando la normativa sectorial y el Código, estableció lineamientos que debían utilizar las empresas que aplicaban términos lecheros para establecer el nombre de sus productos que se presentaban en los trámites de inscripción en el registro sanitario con especial referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos, entre otros.
15. Es en base a dicho Informe que el proveedor denunciado ha basado su actuación y conducta en el mercado, pues el mismo ha asumido una confianza legítima basada en el ordenamiento jurídico, habiendo así denominado a sus productos de la manera más explícita posible incluyendo los compuestos o componentes en el rotulado o etiquetado, cumpliendo así con lo dispuesto con su deber de información y a su vez poniendo a disposición de los consumidores productos idóneos es decir que se condicen

⁹⁷ **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.

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 antijuricidad⁹⁸.
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 licitud⁹⁹.
18. Por los argumentos plasmados anteriormente, corresponde que se revoque la resolución apelada y se declare que no existe responsabilidad de Gloria por 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

⁹⁸ *Causas de justificación: La imputación concreta de antijuricidad tiene que ir precedida de un análisis y descarte de las posibles causas de justificación. Porque es el caso que para considerar antijurídica una acción no basta con constatar que efectivamente contradice una ley sino que es preciso verificar, además, que tal contradicción no está cubierta por alguna circunstancia que le justifique y que en último extremo elimine tal contradicción.* NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. España: Tecnos, 2005. pp. 364-365.

⁹⁹ **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.