

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

PROCEDIMIENTO DENUNCIANTE : DE PARTE ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS – ASPEC

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

MATERIAS : COMPETENCIA
CONFIANZA LEGÍTIMA
DEBIDO PROCEDIMIENTO
NULIDAD
ETIQUETADO

ACTIVIDAD : ELABORACIÓN DE PRODUCTOS LACTEOS

SUMILLA: *Se declara la nulidad parcial de la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A., consistente en que la denominación del producto “Gloria Niños Defense” no habría reflejado la verdadera naturaleza de su composición, como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.*

Asimismo, se revoca la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al utilizar la denominación “Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” en el rotulado del producto “Gloria Niños Defense”.

Finalmente, se revoca la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al comercializar en el mercado el producto “Gloria Niños Defense”, pues la denominación “Leche evaporada endulzada con DHA,

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>.

Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” consignada en el rotulado del producto, reflejaba la verdadera naturaleza de su composición.

En consecuencia, se dejan sin efecto las sanciones impuestas a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A., el porcentaje de multa otorgado a Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor del denunciante y la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por estos hechos.

Lima, 1 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. El 5 de junio de 2017, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, Aspec) presentó una denuncia contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A.² (en adelante, Gloria), ante la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión) por presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), señalando lo siguiente:
 - (i) La denunciada vendría comercializando el producto denominado “*Gloria Niños Defense*”, con Registro Sanitario N° A3000515N/NAGOSA, consignando la siguiente denominación “*Leche evaporada endulzada con DHA, beta glucano y con adición de zinc y vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*”, pese a que no era propiamente una leche evaporada porque también poseía ingredientes no lácteos como aceite de refinado de algas, con lo cual no revelaba su verdadera naturaleza, pues se trataría de una mezcla; y,
 - (ii) no había consignado que el producto contenía la mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal, con lo cual tampoco estaría reflejando su verdadera naturaleza.
2. Aspec solicitó como medida correctiva el cese definitivo de la infracción. Asimismo, requirió que se sancione a la denunciada, y, se ordene el pago de las costas y costos del procedimiento, así como el otorgamiento de un porcentaje de la multa impuesta a Gloria, en virtud al Convenio de Cooperación Institucional celebrado con el Indecopi.
3. El 6 de junio de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) llevó a cabo una diligencia denominada Verificación de Estado

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

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

4. Mediante Resolución 906-2017/CC2 del 7 de junio de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, lo siguiente:

“(…)

PRIMERO: Admitir a trámite la denuncia del 5 de junio de 2017 presentada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec) en contra de Gloria S.A. por presunta infracción a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en consideración a lo siguiente:

- (i) Por presunta infracción del artículo 1º numeral 1.1 literal b), artículo 2º numerales 2.1 y 2.2, artículo 3º, artículo 10º, artículo 32º y artículo 33º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto el proveedor denunciado no habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto GLORIA NIÑOS DEFENSE una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto:
- a) habría consignado “leche evaporada”, pese a que contenía elementos no lácteos; y,
 - b) habría omitido consignar en su denominación que el producto era una mezcla de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal.
- (ii) Por presunta infracción de los artículos 18º y 19º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor en tanto el proveedor denunciado estaría comercializando el producto GLORIA NIÑOS DEFENSE dando a entender al consumidor que es una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así.”

5. En sus descargos, Gloria señaló lo siguiente:

- (i) Solicitó la nulidad y el archivamiento de la denuncia, en tanto vulneraría el principio de tipicidad y legalidad, dado que el procedimiento encajaría en una sola conducta (la denominación del producto “*Gloria Niños Defense*”); sin embargo, se imputaron infracciones genéricas que no resultarían aplicables, además indicó que se debería declarar la nulidad de la imputación por los artículos 1º, 2º y 3º del Código, al ser dispositivos normativos que regulan de manera general el deber de información, existiendo una regulación específica en los artículos 10º y 32º para el rotulado de alimentos. Asimismo, agregó que sería nula la imputación por los artículos 18º y 19º del Código, toda vez que las conductas denunciadas debieron tipificarse como infractores de los artículos 10º y 32º del Código;

- (ii) se habría vulnerado el deber de motivación y derecho de defensa, toda vez que no se explicaría el motivo por el cual se imputó el artículo 33°, referido a alimentos modificados;
 - (iii) se habría vulnerado el principio de confianza legítima, dado que, si la denominación aprobada por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (en adelante, Digesa) no informaba la real naturaleza del producto, se estaría sancionando a Gloria por haber cumplido con lo dispuesto por dicha entidad, al aprobar el registro sanitario respectivo;
 - (iv) habría venido utilizando la denominación aprobada por Digesa y que Indecopi validó, bajo la convicción de que estaba actuando correctamente;
 - (v) serían varios actos los que le habrían generado la convicción de estar actuando en cumplimiento de la regulación aplicable: (a) Informe N° 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) obtención del registro sanitario y su anotación del 31 de marzo de 2015; y, (c) Resolución N° 972- 2013/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, la cual está consentida;
 - (vi) el producto "*Gloria Niños Defense*" se adecuó y su registro sanitario fue aprobado el 16 de diciembre de 2015, no pudiendo consignar una denominación distinta a la aprobada en su registro sanitario; y,
 - (vii) la competencia de Digesa fue reafirmada mediante el Informe N° 2357-2017/DCEA/DIGESA, a través del cual se indicó que el Codex Alimentarius no establecía una denominación específica para los productos de la naturaleza de "*Gloria Niños Defense*"; por lo que Digesa debía indicar si la denominación del producto objeto de denuncia daba cuenta de su verdadera naturaleza.
6. El 20 de julio de 2017, el Instituto del Derecho Ordenador del Mercado (en adelante, IDOM) solicitó su incorporación al procedimiento como litisconsorte necesario activo.
7. Mediante Resolución 1381-2017/CC2 del 22 de agosto de 2017, la Comisión declaró la confidencialidad de la información presentada por Gloria mediante escritos del 14 y 20 de junio de 2017, sobre el número de unidades vendidas y volúmenes de ventas del producto objeto de denuncia; y, denegó el pedido de inclusión como litisconsorte necesario activo efectuado por IDOM.
8. Mediante Resolución 2065-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió lo siguiente³:

³ Cabe precisar que mediante la Resolución 2065-2017/CC2, la Comisión dejó sin efecto el análisis del caso bajo la aplicación de los artículos 1°.1 literal b), 2°.1, 2°.2, 3° y 33° del Código. Ver considerandos 27 a 42 de la citada resolución. A foja 186 a 188 del expediente.

- (i) Declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 10° y 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “*Gloria Niños Defense*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó leche evaporada, pese a que contenía elementos no lácteos;
 - (ii) declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que comercializó el producto “*Gloria Niños Defense*” dando a entender a los denunciantes que era una leche evaporada cuando por su composición ello no sería así;
 - (iii) denegó las medidas correctivas solicitadas por Aspec, toda vez que se acreditó que el etiquetado del producto “*Gloria Niños Defense*”, mantenía la denominación otorgada “*Leche evaporada endulzada con DHA, beta glucano y con adición de zinc y vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*”, precisando su formulación declarada, calificando como “*producto lácteo compuesto*”, lo cual estaba acorde a la Resolución Directoral N° 0043-2017/DIGESA/SA, por lo que carecía de objeto ordenar medida correctiva alguna;
 - (iv) sancionó a Gloria con una multa total de novecientas (900) UIT, de acuerdo al siguiente detalle:
 - 450 UIT, por no consignar en el etiquetado ni en el envase del producto “*Gloria Niños Defense*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó “*Leche evaporada*”, pese a que contenía elementos no lácteos;
 - 450 UIT, por comercializar el producto “*Gloria Niños Defense*” dando a entender al consumidor que era una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así;
 - (v) dispuso que se entregue a Aspec, conforme al artículo 156° del Código, el tres (3) % de la multa impuesta a Gloria en virtud al convenio suscrito con el Indecopi;
 - (vi) dispuso la inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi; y,
 - (vii) condenó a Gloria al pago de las costas y costos del presente procedimiento a favor de Aspec.
9. El 4 de enero de 2018, Gloria apeló la Resolución 2065-2017/CC2, en los extremos que le fueron desfavorables, señalando lo siguiente:

Sobre la vulneración al principio de confianza legítima

- (i) Se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG), toda vez que interpretó los criterios establecidos en el Informe

5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014, siguiendo los ejemplos consignados en el mismo, los cuales tenían carácter vinculante, según propia declaración emitida por Digesa, por lo que existiría un error de la Comisión, al haber realizado una cita parcial del citado informe;

- (ii) el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA estableció de forma concreta como debían llamarse productos como "*Gloria Niños Defense*", por lo que en diciembre de 2015 solicitó la denominación "*Leche evaporada endulzada con DHA, BETA, GLUCANO y con Adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del Complejo B)*" siguiendo los criterios del citado informe emitido en octubre de 2014;
- (iii) en la medida que su producto era uno elaborado a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que no sustituyen los componentes de la parte láctea, correspondía seguir el criterio establecido por Digesa en el literal e) 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*") acompañado de una descripción del resto de ingredientes del producto (por ejemplo, "*leche evaporada con chocolate*");
- (iv) el carácter vinculante de este ejemplo habría sido ratificado mediante Informe 4870-2017/DCEA/DIGESA del 1 de septiembre de 2017, en atención a la solicitud formulada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, en el Expediente 053-2017/CC3, siendo que, en base a este criterio, en diciembre de 2015, solicitó y obtuvo la denominación que es objeto de cuestionamiento;
- (v) 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;
- (vi) el producto denunciado no se llamaría solo "*Leche evaporada*", como señalaría la Comisión, sino "*Leche evaporada endulzada con DHA, BETA, GLUCANO y con Adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del Complejo B)*", omitiéndose justamente la parte en que se precisa el resto de ingredientes del producto, conforme al criterio de Digesa del 2014;
- (vii) el criterio establecido por Digesa en el literal e) en su informe, no solo incluye el término "*leche*" en la denominación usada en su ejemplo, sino que no prohíbe el uso del mismo para productos como "*Gloria Niños Defense*", ello a diferencia de lo que sucede con los productos que caben dentro del supuesto del literal g) del informe;
- (viii) la conducta de su representada se ajustó al principio de buena fe procedimental, por lo que cumplió la condición necesaria para poder gozar de la confianza legítima que les habría dado el obtener una denominación de parte de Digesa;

- (ix) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaba 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. 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;
- (x) 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;
- (xi) 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 en efecto era “leche” bajo su criterio;

Sobre la verdadera naturaleza del producto “Gloria Niños Defense”

- (xii) consignó la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza del producto, conforme a los criterios entonces aplicables por Digesa en dicha oportunidad (2005), establecido en el literal e) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;
- (xiii) la denominación de su producto cumple con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del procedimiento;
- (xiv) a diferencia de lo que sucede con otro de sus productos, los componentes no lácteos del producto “Gloria Niños Defense” no sustituyen parcial o totalmente los componentes lácteos del mismo, tan es así, que al día de hoy Digesa ha confirmado la denominación cuestionada, sin que haya modificado la composición del producto, toda vez que su producto siempre fue un producto lácteo compuesto,

- pudiendo utilizar el término “*leche*” junto con la descripción de otros constituyentes en su denominación;
- (xv) la Comisión no señalaría cual hubiera sido la forma correcta en la que a su criterio y según su propia interpretación del Codex Alimentarius y el artículo 32° del Código, su representada debió solicitar el registro de las denominaciones ante Digesa, sino era siguiendo los criterios establecidos por la propia autoridad competente en el 2014;
 - (xvi) 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 no podría implicar el establecimiento de una sanción, debiéndose tener en consideración lo dispuesto en el artículo 255° del TUO de la LPAG;

Sobre la competencia del Indecopi y Digesa

- (xvii) 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 el empaque, su empresa no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con lo señalado, siendo ésta quien fijaba y exigía el seguimiento de dichos criterios;
- (xviii) 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 del Indecopi se centraría en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa, tal como habría sucedido en el presente caso;
- (xix) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que les correspondería, habría 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 imputación al deber de idoneidad vulneraría los principios de tipicidad y legalidad

- (xx) la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría vinculado a la determinación de si su representada cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que reflejara la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que generaría una sola supuesta infracción;

- (xxi) en todo caso, la denuncia por presunta infracción al deber de idoneidad debería ser declarada infundada, dado que la expectativa del consumidor sería el recibir el producto que adquirió y dicha expectativa debería formarse a partir de la información revelada en el rotulado del producto, lo cual habría cumplido con señalar la presencia de insumos no lácteos en los mismos;
- (xxii) la denominación de un producto debería ser leída de forma completa y no de forma parcial tal como pretendería hacer la Comisión, siendo que, de haberse leído de forma completa, se llegaría a la conclusión que la única expectativa que se habría podido generar en los consumidores, con la denominación cuestionada, es que se trataría de un producto que contiene insumos no lácteos, dado que se enumeró los insumos integrantes, impidiéndose que los consumidores esperaran recibir un producto no industrializado con un contenido 100 % de leche de vaca y sin insumos no lácteos;

Sobre las sanciones impuestas

- (xxiii) sobre las sanciones impuestas, estas contravendrían el principio de legalidad, toda vez que se debió aplicar el principio de concurso de infracciones establecido en el numeral 6 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en la medida que los hechos denunciados constituirían una única conducta imputada, correspondiendo, de haber infracción, que se le sancione solo con la que reviste mayor gravedad;
- (xxiv) en relación a la sanción por infracción a los artículos 10° y 32° del Código, esta superaría el límite máximo permitido para su calificación, dado que la Comisión calificó esta conducta como “grave”, sancionándolo con 450 UIT; sin embargo, el Código señalaría que las conductas calificadas como “graves” tendrían un tope de sanción de hasta 150 UIT;
- (xxv) en referencia a la sanción por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta no incluiría calificación alguna y mucho menos se justificaría que se califique la misma como “muy grave” imponiéndosele la máxima sanción que dicho nivel de gravedad permitiría, careciendo de motivación;
- (xxvi) el beneficio ilícito calculado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, la GEE) mediante Informe N° 110-2017/GEE, sería el mismo para ambas infracciones, teniendo la misma fuente, además que esta sería el resultado de la multiplicación de una multa base por la probabilidad de detección, por lo que se estaría utilizando el mismo monto para sancionarlo dos (2) veces;
- (xxvii) se habría tomado en cuenta un efecto incremental sobre las ventas (27%) que no les correspondería, toda vez que se trataría de un parámetro obtenido como resultado de un experimento (llevado a cabo

- en un restaurante) para evaluar un impacto distinto al que se pretendería calcular respecto a la denominación de su producto, tratándose de escenarios no equiparables, por lo que no se podría trasladar dicho factor al presente caso. No obstante, un mejor parámetro podría ser el establecido por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución 0256-2017/SDC-INDECOPI del 11 de mayo de 2017, en la medida que no solo el producto evaluado en dicha resolución presentaría características similares a las del producto en cuestión, sino que además se habría utilizado para medir el impacto que tenía en las ventas información consignada en el envase del producto;
- (xxviii) este factor 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 rotulado del mismo;
 - (xxix) la probabilidad de detección debería ser considerada como alta, en la medida que la denominación incluida en el producto en cuestión, sería sencilla de ser fiscalizada (fácil detección), tanto por un consumidor, asociación de consumidores, Digesa o por el mismo Indecopi, al encontrarse sus productos alimenticios en los principales supermercados y otros comercios minoristas;
 - (xxx) 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; y,
 - (xxxi) solicitó el uso de la palabra.
10. El 5 de enero de 2018, Aspec apeló la Resolución 2065-2017/CC2, en los extremos referidos a la denegatoria de las medidas correctivas y el porcentaje otorgado de la sanción impuesta a Gloria, señalando lo siguiente:
- (i) En relación a la denegatoria de medidas correctivas, solicitó el cese definitivo de la infracción, lo cual implicaba la adopción de las medidas correctivas complementarias respectivas, cuyos efectos eran: (a) revertir la conducta infractora y (b) evitar que esta conducta se produzca nuevamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 116° del Código;
 - (ii) la Comisión podría haber dispuesto el decomiso de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas que aún se comercialicen en el mercado, al no tenerse la certeza de que el 100% del producto denunciado se habría retirado del mercado, máxime respecto del producto denunciado no se dispuso verificación, ni supervisión en campo, tal como si se realizó con el producto *"Pura Vida Nutrimax"*;

- (iii) el producto *“Gloria Niños Defense”* no habría cambiado su denominación, en la medida que seguiría vendiéndose como *“Leche evaporada endulzada con DHA, BETA, GLUCANO y con Adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del Complejo B)”*, además de mantenerse la denominación *“leche evaporada”*, bajo el argumento que se trataría de un *“producto lácteo compuesto”*;
- (iv) solicitó la clausura del establecimiento o inhabilitación temporal de Gloria, pues nada garantizaba que en el futuro dicha empresa, aprovechando del trámite de aprobación automática del registro sanitario, aprobado una denominación no acorde a las normas competentes;
- (v) tampoco se dictó alguna medida correctiva que tenga por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que se produzca en el futuro, ello a manera de prevención;
- (vi) en relación al porcentaje de multa otorgada, este carecería de motivación al no haberse fundamentado claramente los casos en los cuales se consideraba un nivel de participación medio y alto en el procedimiento;
- (vii) en su denuncia habría realizado una labor de investigación previa del producto denunciado, realizando el análisis de la denominación, siendo parte de dicha labor previa el analizar las normas del Codex Alimentarius, además de proponer una potencial denominación como *“mezcla”*, la cual fue adoptada por Digesa en sus informes, lo cual no habría sido apreciado por la Comisión;
- (viii) en relación a la participación en el procedimiento, la Comisión la consideró como baja, debido a que habría presentado solo dos (2) escritos, lo cual resultaba un acto arbitrario, debiéndose tener en consideración lo establecido en el literal b) del artículo 157° del Código, donde no se establecería excepciones al respecto, al graduar el porcentaje de multa;
- (ix) sobre la trascendencia en el mercado de la conducta infractora, indicó que dicho criterio implicaría un meticoloso estudio económico en cada caso denunciado, el cual debería ser anexado por la Comisión, lo cual no sucedió en el presente caso;
- (x) en relación al criterio denominado *“otros que determine el análisis específico en cada procedimiento”*, éste abriría aún más la posibilidad para que la determinación del porcentaje de la multa a cargo de la autoridad sea lo más imprevisible posible; y,
- (xi) la Comisión no habría valorado la labor de difusión e información realizada durante el transcurso del procedimiento, lo cual se habría reflejado en: (a) la participación de múltiples entrevistas en radio y televisión; (b) la emisión de notas de prensa; (c) la realización de una conferencia de prensa; (d) la absolución de consultas a consumidores; y, (e) la participación en diversas reuniones y mesas de trabajo.

11. El 19 de febrero de 2018, Gloria, absolvió el traslado de la apelación presentada por Aspec, señalando que:
- (i) Carecería de objeto el dictado de alguna medida correctiva, toda vez que la denominación de su producto reflejaría la verdadera naturaleza del mismo, lo cual habría sido determinado por Digesa y la Comisión, siendo además que Aspec solicitó en su denuncia el cese definitivo de la infracción y no el decomiso de algún producto denunciado;
 - (ii) en relación al porcentaje de la multa otorgada a Aspec carecería de legitimidad para cuestionar dicho extremo; no obstante, no correspondería imponer sanción alguna en su contra al no haberse producido la infracción imputada;
 - (iii) Aspec no habría realizado una labor de investigación previa a la presentación de la denuncia, dado que la misma fue motivada por el cuestionamiento surgido en el país de Panamá en mayo de 2017 respecto a otro producto ("*Pura Vida Nutrimax*") y su publicidad, mientras elaboraba una nueva etiqueta; y,
 - (iv) agregó que no sería necesario siquiera realizar exámenes al producto o pruebas de laboratorio, por lo que de existir una infracción tendría una alta probabilidad de detección.
12. El 19 de febrero de 2018, Aspec también absolvió el traslado de la apelación presentada por Gloria, reiterando los argumentos expuestos en el presente procedimiento. Agregó lo siguiente:
- (i) La presentación de la solicitud de registro sanitario constituiría un trámite administrativo de aprobación automática, en el cual Digesa tendría un plazo de siete (7) días hábiles para emitir el registro, en ese sentido valiéndose de la aprobación automática vía declaración jurada y amparándose en un informe emitido por Digesa, Gloria se habría aprovechado de la confianza otorgada llamando leche a su mezcla láctea compuesta;
 - (ii) la Resolución 015-AG-17 emitida por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos solo se habría basado en la norma Codex Stan 1-1985 Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados y no en las demás normas especiales del Codex Stan, limitándose a deshabilitar los productos, no proponiendo alternativa alguna; no obstante, su representada si habría realizado una labor de investigación previa;
 - (iii) si bien el Informe 5376-2014/DHA/DIGESA en el literal f) consignó un ejemplo de una posible denominación, ello no significaría que todos los productos que no encajaban con las denominaciones y que contengan "*ingredientes no lácteos que sustituyan los componentes de la parte láctea de la leche en forma total o parcial*" deberían denominarse de

- dicha manera, dado que, en principio el citado informe estipularía que se debería aplicar lo establecido en el numeral 4 del Codex Stan 1-1985, en concordancia en el Código;
- (iv) no bastaría que la denunciada alegue que cumplió con el informe emitido por Digesa, más aún cuando mediante Oficio 300-2017-INACAL/DN del 8 de junio de 2017, Inacal señaló, en un caso similar, que el producto “*PURA VIDA NUTRIMAX*” no indicaría su verdadera naturaleza, incumpliendo el Codex Stan 1-1985;
 - (v) en otro procedimiento contra Gloria (por el producto “*BONLE LECHE EVAPORADA DESLACTOSADA*”), mediante Informe 4030-2017/DCEA/DIGESA, Digesa habría concluido que el citado producto no sería leche o leche evaporada, es decir, no reflejaría su verdadera naturaleza, debido a que su composición poseería maltodextrina de maíz y grasa vegetal (palma);
 - (vi) no existiría autoridad competente para una autorización previa del rotulado de los productos industrializados, tal como pretendería hacer creer Gloria que sería Digesa;
 - (vii) desde hace ocho (8) años, la denunciada debió regular y modificar la denominación de sus productos conforme lo señalarían las normas del Codex Alimentarius y no pretender amparar su infracción en el informe del año 2014; y,
 - (viii) la denunciada trasgredió los artículos 18° y 19° del Código, al no existir correspondencia entre lo ofrecido (leche evaporada) y lo que efectivamente se brindó (mezcla láctea compuesta).
13. El 18 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral con la asistencia de los representantes legales de Aspec y Gloria.
14. 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. Finalmente, indicó que el producto “*Gloria Niños Defense*” no sería un producto como “*Pura Vida Nutrimax*”, es decir, una mezcla láctea compuesta, toda vez que los insumos no lácteos que se añaden no estarían destinados a sustituir total o parcialmente los componentes lácteos del mismo.
15. El 6 de agosto de 2018, Aspec presentó un escrito reiterando sus argumentos expuestos en el presente caso. Agregó que, al determinar el porcentaje de la multa impuesta a Gloria, la Comisión no habría tomado en consideración lo dispuesto en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI que contiene las normas sobre registro, reconocimiento y participación de las Asociaciones de Consumidores; y, que Digesa no contaría con la competencia para

determinar el nombre y/o naturaleza de los productos que se comercializaban en el mercado. Finalmente señaló que realizó una labor de investigación previa del producto “*Gloria Niños Defense*” y de su denominación.

16. Mediante Resolución 5 del 17 septiembre de 2018, la Secretaría Técnica de la Sala citó nuevamente a las partes a la audiencia de informe oral programada para el 26 de septiembre de 2018, la cual se llevó a cabo con la asistencia de los representantes legales de Aspec y Gloria. En el referido informe oral, Gloria indicó que mediante Resolución N° 061-2010/CCD-INDECOPI del 14 de abril de 2010 la 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 la delimitación de funciones entre Digesa y el Indecopi en materia de alimentos y bebidas

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

- (i) Digesa sería la autoridad competente para determinar la denominación de los productos cuestionados en el mercado, en la medida que a diferencia de lo que sucedería con la publicidad en el empaque, su representada no podría interpretar libremente la mejor forma de cumplir con los 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 del Indecopi se centraría en verificar que Gloria haya consignado la denominación autorizada por Digesa. Si bien no pretendería desconocer la competencia primaria del Indecopi para conocer infracciones en materia de protección al consumidor, ello no lo facultaba a determinar la denominación que llevarán los productos, siendo que el asumir que, el artículo 32° del Código, le otorgaba competencia al Indecopi para definir la denominación que debería consignarse en los productos, implicaría desconocer las disposiciones en materia de registro sanitario recogidas en el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, así como las facultades conferidas a Digesa en su calidad de órgano técnico;

- (iv) señaló que, el determinar que Digesa no sería la entidad competente para realizar las actuaciones administrativas en los últimos cuatro (4) años, convertiría a todos estos actos administrativos en ilegales y por tanto nulos; y,
- (v) las facultades de Digesa para analizar la naturaleza de los productos y, en base a ello, la denominación que le correspondería, habría 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

18. 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 derivan⁴. 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 atribuciones⁵.
19. 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”*⁶.
20. 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,

⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 70°.** - Fuente de competencia administrativa.
70.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
70.2 Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

⁵ **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.
(...)

⁶ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Edición N° 12. Editorial: Gaceta Jurídica. Ciudad: Lima. Pp. 499-500.

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

21. 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 personas⁷. Asimismo, el artículo 92° de esta norma dispone que será la Autoridad de Salud a nivel nacional, a quien ésta delegue, la encargada del control y vigilancia sanitaria de los alimentos, por productos sanitarios y dispositivos médicos⁸.
22. Si bien el Ministerio de Salud es el organismo del Poder Ejecutivo que tiene competencia en salud ambiental e inocuidad alimentaria⁹, dicha función especial recae en la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (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 alimentaria¹⁰.

⁷ **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.

⁸ **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.

⁹ **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

¹⁰ **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

23. 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 Salud¹¹, lo cual, conforme se verificó en el párrafo anterior, recae específicamente en Digesa.
24. Sobre lo observado hasta estas líneas, este Colegiado puede advertir que, en materia de alimentos y bebidas, la competencia de Digesa gira en torno a la protección y regulación de tres (3) ejes principales: (a) la calidad sanitaria; (b) la inocuidad; y, (c) la vigilancia sanitaria. Dichos conceptos fueron dotados de contenido en el Anexo del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, tal como se puede apreciar a continuación:
- **Calidad sanitaria:** conjunto de requisitos microbiológicos, físico-químicos y organolépticos que debe reunir un alimento para ser considerado inocuo para el consumo humano.
 - **Inocuidad:** exento de riesgo para la salud humana.
 - **Vigilancia sanitaria:** conjunto de actividades de observación y evaluación que realiza la autoridad competente sobre las condiciones sanitarias de la producción, transporte, fabricación, almacenamiento, distribución, elaboración y expendio de alimentos en protección de la salud.
25. 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 alimentaria¹².

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.

¹¹ **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.

¹² **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.

26. 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 humano¹³.

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

13

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.

(...)

27. 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 alimentarios¹⁴.
28. 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, a revisar que este tipo de productos no afecten la salud de las personas.
29. 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 comercialización¹⁵; y, (ii) conforme al artículo 105° de la referida norma¹⁶, dentro de los requisitos para efectuar la inscripción de un registro

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.

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

30. Acorde con una lectura del artículo 107° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, esta Sala aprecia que el procedimiento del registro sanitario comprende dos (2) etapas: (i) la solicitud de inscripción del registro sanitario; y, (ii) la expedición del documento que acredita el número de registro.
31. 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.
32. Por otro lado, la segunda etapa consiste en la emisión del certificado de registro sanitario, documento que contiene la codificación del referido título habilitante, información que resulta esencial para el solicitante, pues, la codificación debía consignarse obligatoriamente en el etiquetado del producto alimentario que se comercializará en el mercado.
33. Con el propósito de poder exponer de manera más clara este procedimiento se presenta el siguiente gráfico:

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.

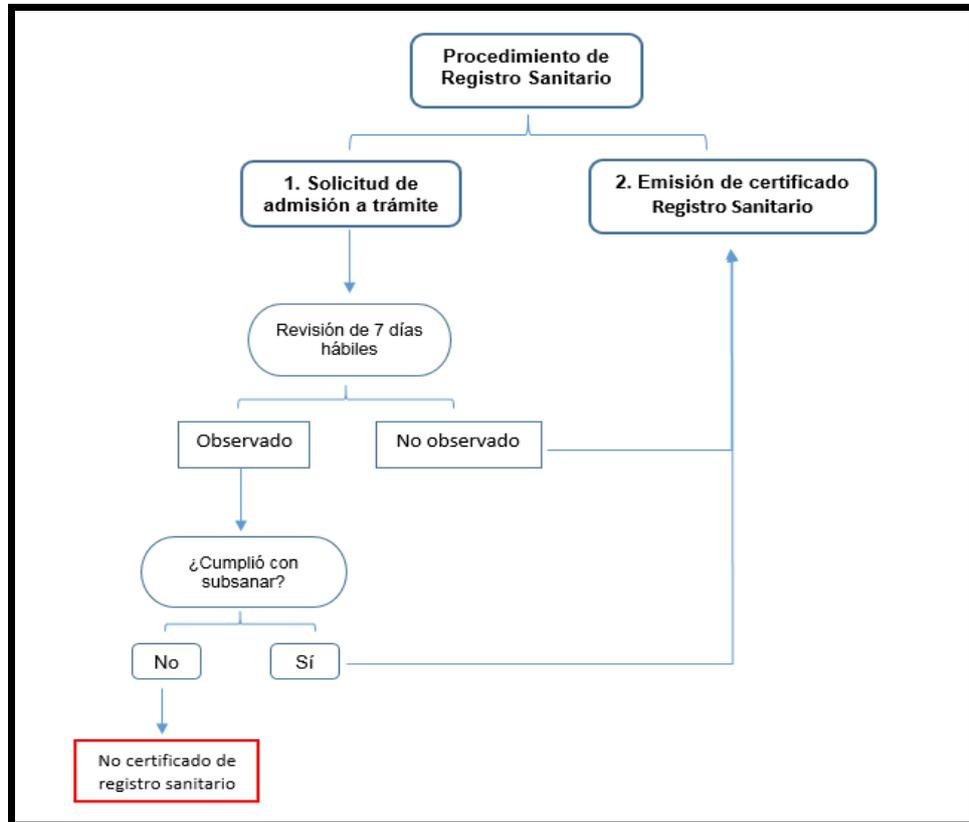
h) Período de vida útil del producto en condiciones normales de conservación y almacenamiento.

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.

CUADRO RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO SANITARIO



34. 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 actividad¹⁷, 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 propósito¹⁸.

¹⁷ MORÓN, Op. Cit., p. 500.

¹⁸ 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.

c) Sobre las funciones del Indecopi

35. 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.
36. El derecho de los consumidores al acceso a la información, reconocido en los artículos 1º.1 literal b) ¹⁹ y 2º del Código²⁰, involucra el deber de los proveedores de proporcionar toda la información relevante sobre las características de los productos y servicios que oferten, a efectos de que los consumidores puedan realizar una adecuada elección o decisión de consumo, así como para efectuar un uso o consumo correcto de los bienes y servicios que hayan adquirido. Dicha información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible.
37. La información genera certidumbre y facilita el comportamiento del consumidor permitiéndole conocer sus derechos y obligaciones, y, prever posibles contingencias y planear determinadas conductas²¹.
38. 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.

¹⁹ **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. (...).

²⁰ **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. (...)

²¹ **WEINGARTEN, Celia.** Derecho del Consumidor, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2007, p. 130.

39. 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 productos²².
40. Tomando en cuenta que la competencia de este Colegiado no abarca el control y fiscalización de elementos publicitarios²³ (competencia que es asignada a la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal), el desarrollo de este punto se centrará exclusivamente en el deber que tienen los proveedores de consignar información en el rotulado o etiquetado²⁴ de los alimentos y bebidas.
41. 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 empaque²⁵.

²² **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.

²³ **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.

²⁴ 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”.

²⁵ **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.

42. 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.
43. 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 consumidor²⁶.
44. 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.
45. 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

46. 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

²⁶

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

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

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

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

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

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

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

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

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.

47. 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.
48. El registro sanitario se configura como aquel título habilitante que faculta al titular la fabricación o importación y comercialización de un determinado producto, siendo Digesa el encargado de su inscripción, reinscripción, modificación, suspensión y cancelación. De esta manera, tomando en cuenta la política pública en materia sanitaria para el control ex ante, este Colegiado advierte que, para el otorgamiento del registro sanitario, Digesa, además de efectuar una verificación de requisitos formales, busca esencialmente permitir la comercialización de productos alimenticios inocuos en el mercado.
49. 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.
50. 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.
51. 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 líneas²⁷:

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

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

Cabe señalar que actualmente el INDECOPI lleva a cabo actividades de supervisión y fiscalización dentro de los diversos ámbitos de actuación en los que tiene competencia, dentro de las cuales se encuentra la verificación del cumplimiento de disposiciones en materia de etiquetado, teniendo un conocimiento especializado sobre la planificación y ejecución de acciones de fiscalización destinadas a la protección del derecho de los consumidores de recibir información acerca de los productos que adquiere en el mercado”.

52. 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.
53. 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 tipicidad²⁸.

²⁷ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados.

²⁸ **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

54. 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.• 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	<ul style="list-style-type: none">• Fabricar, almacenar o comercializar productos sin Registro Sanitario.• Consignar en el rotulado de los envases un número de Registro Sanitario que no corresponde al producto registrado.• Modificar o cambiar los datos y condiciones declaradas para la obtención del Registro Sanitario, sin haberlo comunicado en la forma y condiciones que establece el presente reglamento.• Incorporar al alimento o bebida aditivos alimentarios prohibidos o que estando permitidos exceden los límites máximos establecidos.• Utilizar envases fabricados con materiales de uso prohibido.

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.

<p>medios de transporte.</p> <ul style="list-style-type: none">• Incumplir con las demás disposiciones de observancia obligatoria que establece el presente reglamento y las normas sanitarias que emanen de éste.	
--	--

55. 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.
56. Ahora bien, partiendo de esta premisa, esta Sala considera necesario precisar que dicha conclusión relacionada a la delimitación de funciones no exime la obligación que tiene Digesa de velar por el cumplimiento de cada uno de los requisitos formales que tienen los procedimientos a su cargo. Esta verificación no se podrá interpretar como la atribución de una función ajena a su competencia, sino que deberá valorarse como la ejecución de una labor de control de cumplimiento de exigencias obligatorias para la emisión de un acto administrativo. (otorgamiento de registro sanitario).
57. 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.
58. 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.
59. 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 la 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.

60. 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.
61. 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 53 y 54 de la presente resolución.
62. Distinto es el caso del Indecopi, entidad encargada de realizar un control ex post, puesto que su fiscalización se efectuará centrando su atención en la información consignada en el etiquetado de los productos puestos a disposición de los consumidores en el mercado, mas no supervisando si la obtención del registro sanitario ante Digesa fue adecuado o conforme al cumplimiento de sus requisitos, razón por la cual queda claramente delimitada el campo de acción de ambas entidades respecto a materias que, aparentemente, puedan tener una naturaleza similar.
63. 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 2014²⁹ 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.
64. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por la denunciada en este extremo, toda vez

²⁹ 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.

que el Indecopi es la entidad competente para emitir un pronunciamiento por los hechos imputados contra Gloria en el presente procedimiento.

(ii) Sobre el principio de confianza legítima

65. 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 entidad³⁰.
66. 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”*³¹.
67. 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 LPAG³². 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

³⁰ **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.

³¹ **SANZ RUBIALES**, Iñigo *“El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”*. Revista de Derecho Comunitario Europeo. Año: 2000. Pp. 94.

³² **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.

generadas a los ciudadanos por la práctica y los antecedentes administrativos.

68. 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”³³.
69. Tanto la doctrina³⁴ como la jurisprudencia comparada³⁵ 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 jurídica³⁶.
70. 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 jurídicas³⁷.

³³ SANZ RUBIALES, Iñigo, óp. Cit, p. 94.

³⁴ **ARRIETA PONGO**, Alejandro. “Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima”. Revista: Ita lus Esto. Año: 2012. Piura, Perú. Pp. 47-48. En dicho artículo, el autor sostiene lo siguiente:

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

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

³⁵ 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.

³⁶ **SÁNCHEZ MORÓN**, Miguel “Venire contra factum proprium non valet”. Revista de Documentación Administrativa. Año: 2005. Pp. 228-229.

³⁷ **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.

71. En relación a este punto, Gloria ha señalado en su recurso impugnativo que se habría vulnerado el principio de confianza legítima establecido en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG, la cual se le generó concretamente, a través de tres (3) documentos (fuentes): (a) Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015, y, (c) la Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016.
72. Sobre el particular, esta Sala considera imprescindible evaluar el contexto y naturaleza de cada una de estas tres (3) fuentes, ello con la finalidad de determinar si, en efecto, las mismas pudieron generar una legítima confianza en Gloria al momento de elaborar la denominación o caracterización de su producto “*Gloria Niños Defense*”. 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.
73. 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
74. 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.
75. 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.

76. 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.
77. 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.
78. 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.
79. 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 sanitario³⁸, 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 24 del presente pronunciamiento.
80. En ese sentido, a criterio de esta Sala, el contenido del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA –aun cuando brindó un ejemplo similar al producto *“Gloria Niños Defense”*– no es susceptible de producir efectos jurídicos sobre

³⁸ 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.

la correcta denominación de un producto que es puesto a disposición de los consumidores en el mercado, pues la opinión técnica que pueda emitir Digesa sobre esta materia guarda una referencia directa con la tramitación del registro sanitario de un producto (garantizar la calidad e inocuidad del mismo), mas no sustituye la función que tiene el Indecopi de velar por el cumplimiento del deber de información que tienen los proveedores, específicamente, el de vigilar que la denominación de los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición.

81. De esta manera, no resulta amparable lo manifestado por Gloria en el sentido de que el Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA le haya podido generar certeza o confianza respecto de la correcta denominación del producto “*Gloria Niños Defense*”, 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 conocimiento³⁹; y, (ii) Gloria era un proveedor con amplia experiencia en el mercado lechero peruano⁴⁰, lo cual repercutía en el conocimiento que debía tener sobre la competencia de Digesa, y, su función ex ante dentro del marco regulatorio de productos alimenticios.

b) Sobre el otorgamiento del registro sanitario del producto “*Gloria Niños Defense*”

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

- (i) Para la Comisión, su representada habría “*abusado*” de que el procedimiento ante Digesa sea de aprobación automática, buscando “*sorprender*” a dicha autoridad administrativa con una denominación que no se habría ajustado a los criterios establecidos en el año 2014;
- (ii) Digesa si observaría solicitudes que no se ajustaban a sus criterios, en la medida que, si bien su procedimiento era de aprobación automática, se encontraría facultada a observar la información presentada en las solicitudes de registro sanitario y denegar su otorgamiento de

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

- conformidad con lo establecido en los artículos 105º, 107º y 111º del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. A modo de ejemplo: (a) en la Resolución 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013, Digesa denegó el registro sanitario del producto “Soy Vida” al señalar que la “*leche de soya evaporada con quinua y kiwicha*” no reflejaba la real naturaleza del producto; (b) mediante Resoluciones 2628-20146/DIA/DIGESA/SA y 2873-2017/DCEA/DIGESA del 22 de agosto y 19 de octubre de 2017, Digesa denegó otras denominaciones solicitadas por su empresa para los productos “*Queso Regato*” y “*Sorbete de Manzana*” al considerar que las mismas no reflejaban la real naturaleza de los productos; y,
- (ii) no se encontraría facultada para utilizar una denominación distinta a la aprobada por Digesa, dado que ello supondría la imposición de una sanción, tal como se aprecia de la Resolución 027-2016/DIGESA/SA del 24 de febrero de 2016.
83. En un anterior apartado –párrafo 30 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.
84. 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).
85. 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 105º del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.
86. 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.

87. 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.
88. Por ende, la obtención del registro sanitario emitida por Digesa no puede generar confianza legítima a Gloria respecto a la correcta denominación de su producto "*Gloria Niños Defense*", 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.
89. En virtud de lo expuesto, aun cuando Gloria haya obtenido el registro sanitario por parte de Digesa de su producto "*Gloria Niños Defense*" con la denominación "*Leche evaporada endulzada con DHA, beta glucano y con adición de zinc y vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*" dicho título habilitante certifica que el referido producto es inocuo para su potencial ingesta, siendo la denominación aprobada una opinión referencial respecto a la caracterización del producto, pues la misma será materia de una fiscalización ex-post por parte del Indecopi.
90. Admitir lo contrario, implicaría otorgar un rasgo de vinculatoriedad a aquellas opiniones, informes o pronunciamiento de aquellas entidades que no guardan una competencia exclusiva respecto a la labor ex post del Indecopi, específicamente, sobre el análisis de que la denominación del producto refleje la verdadera naturaleza de su composición.
91. En relación a las Resoluciones 4110-2013/DHAZ/DIGESA/SA del 9 de diciembre de 2013⁴¹, 2628-2016/DIA/DIGESA/SA del 19 de octubre de 2016⁴²

⁴¹ Ver foja 2041 y 2042 del expediente.

⁴² Ver foja 2044 y 2045 del expediente.

y 2873-2017/DCEA/DIGESA 22 de agosto de 2017⁴³, 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 Digesa⁴⁴, 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.

92. 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.
93. 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.
94. Finalmente, cabe precisar que el fundamento expuesto por este Colegiado para desestimar la presunta vulneración del principio de confianza legítima no se encuentra vinculado a acreditar algún presunto “*abuso*” de Gloria del procedimiento de registro sanitario respecto a la denominación de su producto “*Gloria Niños Defense*”, sino en evaluar si las actuaciones de Digesa pudieron generar suficiente confianza en dicho administrado respecto

⁴³ Ver foja 2047 a 2049 del expediente.

⁴⁴ **DECRETO SUPREMO N° 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.

a la caracterización de dicho producto. En base a esta razón, no amerita que esta Sala emita pronunciamiento alguno respecto a dicho cuestionamiento.

95. 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

96. 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.

97. 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.

98. 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.

99. En tal sentido, corresponde desestimar lo alegado por Gloria en este extremo, referido a la presunta trasgresión al principio de confianza legítima, en la medida que los actos administrativos referidos a: (a) Informe 5376-

2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014; (b) el registro sanitario modificado por anotación del 31 de marzo de 2015, y, (c) Resolución 972-2016/PS0-INDECOPI-PIU del 26 de octubre de 2016, no le pudieron haber generado confianza legítima alguna.

100. 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.

(iii) Sobre la presunta vulneración al debido procedimiento

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

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

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

104. De otro lado, en referencia a la evaluación parcial de la denominación del producto “Gloria Niños Defense”; corresponde indicar que la Comisión sí

evaluó la citada denominación de forma completa, conforme se aprecia del considerando 95 de la presente resolución apelada⁴⁵, concluyendo que no se cumplía con las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius.

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

(iv) Sobre la tipificación del procedimiento

106. 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 validez⁴⁶, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación⁴⁷, esto es, que no se vulnere el principio del debido procedimiento, que garantiza el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁴⁸.

107. 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

⁴⁵ Ver foja 199 del expediente.

⁴⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 10°. Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

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

⁴⁷ **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.

⁴⁸ **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.

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 competencia⁴⁹. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁵⁰.

108. Mediante Resolución 2065-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió declarar fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción de los artículos 10°, 18°, 19° y 32° del Código.

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

109. En su recurso de apelación, Gloria sostuvo que sobre la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que 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.

110. 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.

⁴⁹ **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.

⁵⁰ **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.

111. En efecto, bajo el cumplimiento del principio de tipicidad⁵¹, 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 procedimiento⁵².

112. Ahora bien, en el caso particular, puede advertirse que el hecho controvertido en este procedimiento está referido a la presunta denominación incorrecta consignada por Gloria en el etiquetado de su producto “*Gloria Niños Defense*”, lo cual corresponde ser analizado como:

- **Una presunta vulneración al deber de información**, específicamente, aquella obligación que tiene el proveedor de consignar correctamente en el etiquetado de su producto alimenticio una denominación que refleje la verdadera naturaleza de su composición, lo cual atenta contra el derecho de los consumidores a recibir información veraz y legible en el etiquetado de los productos.
- **Una presunta vulneración al deber de idoneidad**, toda vez que 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.

⁵¹ **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.

⁵² **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.

113. 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.
114. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento planteado por Gloria, dado que, a criterio de este Colegiado, resulta correcta la imputación y evaluación de este procedimiento bajo la aplicación del marco jurídico de idoneidad e información contenido en el Código.
- b) Sobre la aplicación del principio de especialidad en el deber de información
115. Dentro de un ordenamiento jurídico pueden coexistir normas que poseen una naturaleza aplicativa de carácter general y especial, siendo éstas últimas aquellas que contienen disposiciones que se adaptan de mejor manera a un determinado supuesto de hecho. Esta realidad no se configura necesariamente como una incongruencia jurídica, sino, más bien, guarda un marco de razonabilidad, al establecerse condiciones específicas ante situaciones que merezcan una atención objetiva por parte del Derecho.
116. Ante este tipo de circunstancias, se ha reconocido que la norma especial prevalece sobre la general, pues la primera es más apta para regular lo específico, esto es, tiene una mejor adaptación a un hecho particular. Dicho concepto ha sido denominado como el principio de especialidad, mediante el cual se efectúa un desplazamiento de la norma general por la norma especial, una exclusión de la citada norma general en tal supuesto, aunque ésta siga estando vigente y se siga aplicando a los casos no cubiertos por las normas especiales⁵³.
117. Lo descrito en estas líneas no resulta ajeno a aquellas disposiciones normativas incluidas en el Código, siendo que, en anteriores pronunciamientos⁵⁴, esta Sala aplicó el principio de especialidad para determinar el tipo jurídico pertinente al caso concreto.
118. Conviene subrayar que, en el plano del deber de información de los proveedores puede distinguirse lo siguiente: (i) el artículo 10° del Código, cuyo contenido regula la información que debe consignarse en todos los

⁵³ **TARDÍO PATO**, José Antonio *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*. Revista de Administración Pública. N° 162. Pp. 192-193.

⁵⁴ Ver Resolución 0171-2018/SPC-INDECOPI del 24 de enero de 2018.

productos envasados, disponiendo incluso que, en caso de alimentos, deba incluirse detalles sobre los ingredientes de este tipo de bienes⁵⁵; y, (ii) el artículo 32° del Código, cuyo ámbito de incidencia está orientado a velar por que la denominación consignada en los productos refleje la verdadera naturaleza de su composición, ello sin incurrir en algún tipo de engaño o confusión contra el consumidor.

119. Tal como puede desprenderse del párrafo anterior, si bien ambos artículos salvaguardan el derecho de los consumidores a recibir óptima información en el intercambio comercial de productos envasados, lo cierto es que el artículo 32° del Código contempla un supuesto específico enfocado a velar por que la denominación de este tipo de productos guarde una correspondencia con la naturaleza de su composición, siendo ésta la conducta que es materia de controversia en este procedimiento. Dicho esto, en atención al principio de especialidad, corresponde analizar la responsabilidad administrativa de Gloria por una presunta vulneración al deber de información bajo el marco de aplicación de este tipo jurídico.
120. En virtud de lo expuesto, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Gloria como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° del Código; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

II. Sobre la denominación en el etiquetado de productos alimenticios

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

⁵⁵ **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.

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.

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, 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

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).

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.

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 la denominación “Leche

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

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 (...)

evaporada endulzada con DHA, beta glucano y con adición de zinc y vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” elaborada por Gloria respecto a su producto “*Gloria Niños Defense*” cumplió con las disposiciones técnicas de esta normativa.

130. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción al artículo 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “*Gloria Niños Defense*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó “*Leche evaporada endulzada con DHA, beta glucano y con adición de zinc y vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*”, pese a que contenía elementos no lácteos.
131. En el presente procedimiento, Gloria ha cuestionado dicho pronunciamiento señalando lo siguiente:
- (i) El producto “*Gloria Niños Defense*” era uno elaborado a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que no sustituyen los componentes de la parte láctea del producto, en base a ello correspondía seguir el criterio establecido por Digesa mediante Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA, es así que en el literal e) del punto II del citado informe se estableció un ejemplo de cómo debía interpretarse este criterio;
 - (ii) consignó la denominación que reflejaba la verdadera naturaleza del producto, conforme a los criterios entonces aplicables por Digesa en dicha oportunidad (2005), establecido en el literal e) del Informe 5376-2014/DHAZ/DIGESA del 20 de octubre de 2014;
 - (iii) la denominación de su producto cumpliría con la normativa, criterios y ejemplos vinculantes vigentes hasta el inicio del procedimiento;
 - (iv) a diferencia de lo que sucede con otro de sus productos, los componentes no lácteos del producto “*Gloria Niños Defense*” no sustituyen parcial o totalmente los componentes lácteos del mismo, tan es así, que al día de hoy Digesa ha confirmado la denominación cuestionada, sin que haya modificado la composición del producto, toda vez que su producto siempre fue un producto lácteo compuesto, pudiendo utilizar el término “*leche*” junto con la descripción de otros constituyentes en su denominación;
 - (v) la Comisión no señala cual hubiera sido la forma correcta en la que a su criterio y según su propia interpretación del Codex Alimentarius y el artículo 32° del Código, su representada debió solicitar el registro de las denominaciones ante Digesa, sino era siguiendo los criterios establecidos por la propia autoridad competente en el 2014; y,
 - (vi) 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.

132. Conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, Gloria ha señalado en el presente caso que su producto “*Gloria Niños Defense*” (a) era uno elaborado a base de leche que contiene ingredientes no lácteos que no sustituyen los componentes de la parte láctea del producto (producto lácteo compuesto); y, (b) en base a ello, correspondía seguir el criterio establecido en el literal e) del Informe del 2014⁶¹.
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</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>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>

⁶¹ Ver foja 288 del expediente.

obtener un producto con la misma composición y características.	Mezcla de leche evaporada desnata y grasa vegetal: es un producto elaborado por recombinação de los elementos de la leche con agua potable, o por extracción parcial del agua y adición de aceite vegetal comestible, grasa vegetal comestible o una mezcla de ambos.	
---	--	--

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 establece una serie de disposiciones referidas a las denominaciones para productos lácteos, productos lácteos compuestos, productos lácteos reconstituidos y productos lácteos recombinados.
137. En el punto 2.3 de la citada norma, se define al producto lácteo compuesto, como un producto en el cual la leche, productos lácteos o los constituyentes de la leche son una parte esencial en términos cuantitativos en el producto final tal como se consume, siempre y cuando los constituyentes no derivados de la leche no estén destinados a sustituir totalmente o en parte a cualquiera de los constituyentes de la leche.
138. Asimismo, específicamente el punto 4.5 “Uso de Términos para los Productos Lácteos Compuestos”, se establece que un producto que se ajuste a la descripción que figura en la sección 2.3 podrá utilizar el término “leche” o el nombre especificado para el producto lácteo, según proceda, siempre que muy cerca de la denominación figure una descripción clara de los demás ingredientes caracterizantes.
139. Al respecto, se aprecia que el producto “Gloria Niños Defense” con Registro Sanitario N° A3000515N/NAGOSA cuenta con la denominación “Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y

Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)”, el cual contenía los siguientes ingredientes: *“Leche evaporada (leche entera, emulsificante: lecitina de soya (SIN 322(i)), estabilizantes: (SIN 339 (i)) y (SIN 407)). Agua. Azúcar blanco. Fuente de fibra: Polidextrosa. Miel de abeja. Fuente de DHA: Aceite refinado de algas, Vitaminas: A, C, D, E y del Complejo B (B1, B3, B6, B12, ácido fólico y biotina). Antioxidante (SIN 307 b). Betaglucano de levadura. Fuente de zinc: Sulfato de zinc”.*

140. Por otro lado, corresponde señalar que, de la revisión del Registro Sanitario N° A3000515N/NAGOSA del producto *“Gloria Niños Defense”*, se aprecia que mediante Anotación 1 del 3 de agosto de 2017⁶², Gloria precisó la formulación de los ingredientes de su producto el cual se encuentra conformado por *“Leche cruda, Leche concentrada, Leche deshidratada (polvo), Leche descremada deshidratada (polvo), agua, grasa anhidra de leche, emulsificante: Lecitina de soya (SIN-322 (i)), estabilizantes: (SIN-339 (ii)) y (SIN-407)”*, ello de conformidad con lo establecido por la Resolución Directoral N° 043-2017/DIGESA/SA, manteniendo la denominación otorgada.
141. De lo expuesto, esta Sala considera que al ser el referido producto uno obtenido mediante leche y otros ingredientes que no se encuentran destinados a sustituir los constituyentes de la leche, como la miel de abeja, este sería considerado como un producto lácteo compuesto. Ello, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.5 del Codex Stan 206-1999, que indica que pueden denominarse con el término *“leche”*, los productos lácteos compuestos, siempre que muy cerca de la denominación se describa los ingredientes caracterizantes, como el producto denunciado.
142. En tal sentido, conforme lo establecido en el numeral 4.5 del Codex Stan 206-1999, esta Sala sostiene que el producto *“Gloria Niños Defense”* podía incluir dentro de su denominación el término *“leche”*, en la denominación del producto materia de análisis en el presente caso.
143. A mayor abundamiento, si bien lo dispuesto en la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, Codex Stan 1-1985, es 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.
144. De esta manera, esta Sala considera que la denominación respecto de su producto *“Gloria Niños Defense”* fue correcta, pues, la misma no vulneró las disposiciones del Codex Alimentarius, las cuales tiene como finalidad, entre

⁶² Ver http://www.digesa.minsa.gob.pe/Expedientes/ReporteAnotaciones.aspx?ID_ANO=34087&d=0

otros, establecer disposiciones para que las denominaciones de los productos reflejen su verdadera naturaleza de su composición.

145. En virtud de lo expuesto, corresponde revocar la resolución apelada que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción del artículo 32° del Código; y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al utilizar la denominación “Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” en el rotulado del producto “Gloria Niños Defense”. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta por la Comisión de 450 UIT, el porcentaje de multa otorgado a Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor de Aspec y la disposición de inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por este extremo.

III. Sobre el deber de idoneidad

146. El artículo 18° del Código define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso⁶³. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado. A su vez, el artículo 19° del Código indica que el proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos⁶⁴.
147. 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.

⁶³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 18°. Idoneidad.** Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

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

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

⁶⁴ **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.

148. 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 Código⁶⁵.
149. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción a los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que comercializó el producto “*Gloria Niños Defense*” dando a entender a los denunciantes que era una leche evaporada cuando por su composición ello no sería así.
150. 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 la denominación de un producto debería ser leída de forma completa y no de forma parcial como pretendería hacer la Comisión.
151. Sobre el particular, conviene precisar que, conforme se expuso en el párrafo 112 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 cuya denominación cumpla con las disposiciones normativas aplicables, y, así puedan ejercer una decisión de consumo ajustada a sus necesidades o intereses.
152. 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

⁶⁵ **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°.

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.

153. Al respecto, esta Sala coincide con Gloria en el sentido que, el análisis de la denominación del producto "*Gloria Niños Defense*" debe ser completa, esto es, tomando en cuenta el nombre "*Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*"
154. Bajo esta línea de pensamiento, conforme se ha expuesto en párrafos precedentes, se encuentra acreditado que la denominación "*Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*" cumplía con la disposición contenida en el Codex Stan 206-1999. En efecto, del análisis integral de la denominación del producto investigado, podía desprenderse que el mismo podía incluir el término "*leche*", al contener ingredientes que no se encontraban destinados a sustituir, de forma parcial o total, los componentes de la parte láctea del producto, ello de conformidad con lo establecido en los puntos 4.5 del Codex Stan 206-1999.
155. De esta manera, se encuentra acreditado que Gloria comercializó en el mercado el producto "*Gloria Niños Defense*", el cual no ha defraudado las expectativas de los consumidores, por lo que no se aprecia que haya trasgredido las normas de protección al consumidor.
156. Por las consideraciones expuestas, corresponde revocar la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, y en consecuencia se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al comercializar en el mercado el producto "*Gloria Niños Defense*", pues la denominación "*Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*" constituida en el rotulado del producto, refleja la verdadera naturaleza de su composición. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta por la Comisión de 450 UIT, el porcentaje de multa otorgado a Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor de Aspec y la disposición de inscripción de Gloria en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por este extremo.
157. Finalmente, cabe señalar que, en la medida que se ha revocado la resolución venida en grado a infundado en ambos extremos, al no encontrarse responsabilidad por parte de la denunciada en el presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el resto de alegatos de Gloria y Aspec (en relación a la multa, al dictado de una medida correctiva y

el porcentaje de multa otorgada a la Asociación) en sus recursos de apelación presentados.

Acción complementaria

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 2065-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, en el extremo que consideró evaluar la conducta denunciada contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A., consistente en que la denominación del producto “*Gloria Niños Defense*” no habría reflejado la verdadera naturaleza de su composición, como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, corresponde analizar dicha conducta únicamente como una supuesta vulneración del artículo 32° de dicho cuerpo normativo.

SEGUNDO: Revocar la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción del artículo 32° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al utilizar la denominación “*Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)*” en el rotulado del producto “*Gloria Niños Defense*”. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. de cuatrocientos cincuenta (450) UIT, el porcentaje de multa otorgado a Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor del denunciante y la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por este hecho.

TERCERO: Revocar la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec contra Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al comercializar en el mercado el producto “*Gloria Niños Defense*”, pues la

denominación “Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” constituida en el rotulado del producto, refleja la verdadera naturaleza de su composición. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta a Leche Gloria Sociedad Anónima – Gloria S.A. de cuatrocientos cincuenta (450) UIT, el porcentaje de multa otorgado a Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor del denunciante y la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por este hecho.

CUARTO: 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) y (iii) de las cuestiones previas; y, respecto al sentido del siguiente extremo de fondo que resuelve revocar la Resolución 2065-2017/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción del artículo 32° del Código y, en consecuencia, se declara infundada la misma. Ello, al haberse verificado que la denunciada no incurrió en una infracción al utilizar la denominación “Leche evaporada endulzada con DHA, Beta-Glucano y con adición de Zinc y Vitaminas (A, C, D, E y del complejo B)” en el rotulado del producto “Gloria Niños Defense”. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta a Gloria de cuatrocientos cincuenta (450) UIT, el porcentaje de multa otorgado a Aspec, la condena al pago de las costas y costos a favor del denunciante y la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por este hecho. Asimismo, me encuentro de acuerdo en que se disponga que la

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

2. No obstante, discrepo de los fundamentos desarrollados en el literal a) del punto (iv) de las cuestiones previas, referido a la tipificación del procedimiento por los artículos 18° y 19° del Código; en la medida que considero que la conducta denunciada por Aspec contra Gloria solo debería evaluarse como una presunta vulneración al artículo 32° del Código, sustentando dicha posición en los argumentos que se expondrán en los siguientes párrafos.
3. El artículo 10° del TUO de la LPAG establece que uno de los vicios del acto administrativo que causa su nulidad de pleno de derecho es la omisión o defecto de sus requisitos de validez⁶⁶, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación⁶⁷, esto es, que se respete el principio del debido procedimiento, que garantiza el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁶⁸.
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

⁶⁶ **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:

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

⁶⁷ **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.

⁶⁸ **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.

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 competencia⁶⁹. Por su parte, el artículo 154° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia⁷⁰.

5. En su recurso de apelación, Gloria sostuvo que sobre la presunta infracción a los artículos 18° y 19° del Código, esta contravendría los principios de tipicidad y legalidad, dado que el sustento detrás de la supuesta vulneración al deber de idoneidad, estaría en realidad vinculado a la determinación de si cumplió o no con consignar en sus productos una denominación que refleja la verdadera naturaleza de los mismos, supuesto ya evaluado bajo el artículo 32° del Código, por lo que estaríamos frente a una sola conducta que genera una sola supuesta infracción.
6. Mediante Resolución 906-2017/CC2 del 7 de junio de 2017, la Comisión admitió a trámite la presente denuncia contra Gloria por presunta infracción de los artículos 1°.1 literal b), 2°.1, 2°.2, 3°, 10°, 18°, 19°, 32° y 33° del Código.
7. Mediante Resolución 2065-2017/CC2 del 28 de noviembre de 2017, la Comisión resolvió, entre otros, lo siguiente⁷¹:
 - (i) Declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 10° y 32° del Código, al haberse acreditado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “*Gloria Niños Defense*” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto consignó leche evaporada parcialmente descremada, pese a que contenía elementos no lácteos; y,

⁶⁹ **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.

⁷⁰ **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.

⁷¹ Cabe precisar que mediante la Resolución 2065-2017/CC2, la Comisión dejó sin efecto el análisis del caso bajo la aplicación de los artículos 1°.1 literal b), 2°.1, 2°.2, 3° y 33° del Código. Ver considerandos 27 a 42 de la citada resolución. Ver foja 186 a 188 del expediente.

- (i) declaró fundada la denuncia interpuesta por Aspec contra Gloria por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse acreditado que comercializó el producto “*Gloria Niños Defense*” dando a entender a los denunciantes que era una leche evaporada cuando por su composición ello no sería así.
8. Sobre el particular, considero necesario precisar el ámbito de aplicación de los tipos jurídicos de idoneidad e información, toda vez que ello permitirá determinar, en el caso particular, la pertinencia de poder evaluar el punto controvertido del procedimiento respecto de ambos o alguno de estos supuestos legales.
9. Por un lado, el deber de información establece que los proveedores tienen la obligación de brindar a los consumidores toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo correcto de los bienes y servicios que hayan adquirido. Dicha información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible.
10. Por otro lado, el artículo 18° del Código define la idoneidad como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. Asimismo, el artículo 19° de la misma norma señala que el proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos⁷².
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

⁷² **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.

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 procedimiento⁷³, 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 manera⁷⁴: (i) por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en tanto estaría comercializando el producto "*Gloria Niños Defense*" con una denominación incorrecta; y, (ii) por presunta infracción del artículo 32° del Código, en tanto habría consignado erróneamente la denominación del producto "*Gloria Niños Defense*".
15. Tal como puede verificarse, considero que, en el caso particular, ambos supuestos imputados guardan una relación de causalidad, pues, la potencial vulneración al deber de información (artículo 32°) consistente en consignar una denominación que no refleje la verdadera naturaleza del producto origina que un consumidor pueda ver afectadas sus expectativas de recibir un bien cuyo etiquetado consigne una denominación correcta (artículos 18° y 19°).
16. De esta manera, estimo que resulta razonable analizar el presente caso bajo un solo tipo jurídico, esto es, como una presunta infracción al deber de información, toda vez que la conducta materia de evaluación está básicamente referida a que Gloria haya consignado en el etiquetado de su producto "*Gloria Niños Defense*" 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 906-2017/CC2 y 2065-2017/CC2, en el extremo que imputó y evaluó la responsabilidad de Gloria bajo la aplicación de los artículos 18° y 19° del Código, toda vez que el supuesto de hecho

⁷³ **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.

⁷⁴ Únicamente se está tomando como referencia los artículos 18°, 19° y 32°, puesto que, sólo ambos tipos jurídicos vienen a ser materia de evaluación en la presente instancia.

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 de los artículos 18° y 19° del Código y su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por dicho extremo.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA
Vocal

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

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

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

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

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

Nombre del producto:

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

Ingredientes:

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

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

6. De lo señalado en dicho Informe emitido por Digesa y aplicado por las empresas que ofertan productos lecheros o lácteos compuestos, se entiende

que, al menos desde el año 2014, la administración pública había dado lineamientos para la utilización de denominaciones como los ejemplos plasmados en dicho documento.

7. Conforme al artículo 78° del Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, Digesa es el órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública, y constituye la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental, así como en materia de Inocuidad Alimentaria. Asimismo, tiene competencia para otorgar, reconocer derechos, certificaciones, emitir opiniones técnicas, autorizaciones, permisos y registros en el marco de sus competencias.
8. Entre sus funciones previstas en el artículo 79° de la misma norma, está la de: b) proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y procedimientos en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria; y para otorgar autorizaciones, permisos, registros, certificaciones, notificaciones sanitarias obligatorias y opiniones técnicas en el marco de sus competencias, así como realizar el seguimiento y monitoreo de su implementación; así como, d) conducir el proceso de otorgamiento de derechos, registros, certificaciones, autorizaciones sanitarias, permisos, notificaciones sanitarias obligatorias y otros en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria.
9. Tomando en cuenta lo anterior se verifica que las opiniones técnicas de Digesa, que a su vez se encarga de otorgar el registro sanitario el cual contiene el nombre del producto, son de gran importancia para las empresas que producen o fabrican productos alimenticios para el consumo humano. Asimismo, Digesa es el órgano administrativo encargado de evaluar que el nombre del producto se adecúe a la verdadera naturaleza del mismo, a fin de otorgar el registro sanitario correspondiente.
10. Por lo anterior, se verifica que aún cuando las principales funciones de Digesa están referidas a velar por la inocuidad, calidad sanitaria y vigilancia sanitaria de los alimentos y bebidas, no es menos cierto que en su rol de otorgar los Registros Sanitarios, realizan un primer control sobre el nombre o denominación de dichos productos que induce a los administrados a adecuarlos conforme a su naturaleza y para ello han llevado a cabo reuniones de trabajo con dicha Dirección, emitiéndose así el Informe N° 005376-2014/DHAZ/DIGESA alegado en párrafos anteriores.

11. Siendo ello así, es de aplicación el principio de confianza legítima plasmado en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG⁷⁵ el cual establece que, la autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.
12. Es en base a dicho principio que el artículo 255° de la misma Ley, prevé que constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones, entre otras, las siguientes: b) obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa; y e) el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
13. Sobre el particular la doctrina ha señalado que los requisitos para aplicar el principio de protección de la confianza legítima, son los siguiente: a) Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger; b) Que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables (realizando gastos e inversiones por ejemplo); c) Que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, esto es conforme al ordenamiento jurídico; d) Que exista una actuación estatal posterior que rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada⁷⁶.
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

⁷⁵ **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.

⁷⁶ **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.

las empresas que aplicaban términos lecheros para establecer el nombre de sus productos que se presentaban en los trámites de inscripción en el registro sanitario con especial referencia a las leches procesadas industrializadas, productos lácteos, productos lácteos compuestos, entre otros.

15. Es en base a dicho Informe que el proveedor denunciado ha basado su actuación y conducta en el mercado, pues el mismo ha asumido una confianza legítima basada en el ordenamiento jurídico, habiendo así denominado a sus productos de la manera más explícita posible incluyendo los compuestos o componentes en el rotulado o etiquetado, cumpliendo así con lo dispuesto con su deber de información y a su vez poniendo a disposición de los consumidores productos idóneos es decir que se condicen con lo ofrecido. De la misma manera con ello se cumple con el deber establecido en el artículo 32° del Código.
16. No se debe olvidar que el Estado, a través de la administración pública, ejerce sus funciones frente a los administrados mediante sus actos administrativos. De esta manera la administración pública no puede ser contradictoria en sí misma, y por ende Digesa, al realizar actuaciones antes de otorgar el Registro Sanitario, y el Indecopi, de manera posterior con sus actuaciones de sanción en materia de rotulado, no dejan de realizar una actividad coordinada, generando confianza a los administrados en las decisiones que emite. Si el administrado confía en la actuación de uno de los órganos administrativos entonces se diluye cualquier causal de antijuricidad⁷⁷.
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 licitud⁷⁸.
18. Por los argumentos plasmados anteriormente, corresponde que se revoque la resolución apelada y se declare que no existe responsabilidad por parte del proveedor denunciado, por presuntas infracciones a los artículos 10°, 18°,

⁷⁷ *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.

⁷⁸ **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.

19° y 32° del Código, dejándose sin efecto las multas impuestas, el porcentaje otorgado a Aspec, la condena al pago de las costas y costos del procedimiento e inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

OSWALDO DEL CARMEN HUNDSKOPF EXEBIO
Vocal