

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

PROCEDIMIENTO : DE PARTE

DENUNCIANTE : ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS - ASPEC

DENUNCIADA : LAIVE S.A.

MATERIAS : ETIQUETADO
ALLANAMIENTO

ACTIVIDAD : ELABORACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS

SUMILLA: *Se confirma -modificando fundamentos- la resolución apelada en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Laive S.A., por infracción del artículo 32° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el proveedor consignó, de manera simultánea, en el paquete del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos las denominaciones “Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331” y “Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal”, generando una confusión al consumidor respecto de la verdadera naturaleza del producto.*

SANCIÓN: 91 UIT

Lima, 4 de setiembre de 2019

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito del 15 de mayo de 2018, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec (en adelante, la Asociación) interpuso una denuncia contra Laive S.A.¹ (en adelante, Laive) por presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) señalando lo siguiente:
 - (i) Laive comercializaba el producto denominado “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos, con doble información sobre su verdadera naturaleza, ya que consignaba en la parte frontal del producto lo siguiente: “Mezcla Láctea Compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331” en letras negras, de manera poco clara y difícil de leer; y “Leche Evaporada Esterilizada 0% Lactosa con maltodextrina y grasa vegetal”, consignada de forma destacada, con letras de color blanco, lo que la hacía resaltante y distinguible; lo cual induciría a error a los consumidores al momento de identificar la verdadera descripción del producto;

¹ R.U.C. 20100095450, con domicilio fiscal en Av. Nicolás de Piérola 601, Fundo La Estrella (Alt. Km 9.8 Carretera Central, Santa Clara). Lima - Ate.

- (ii) con dicha inducción a error, la empresa buscaba incrementar sus ventas, puesto que los consumidores preferían la leche evaporada antes que una mezcla láctea;
 - (iii) se infringían los artículos 48° y 50° del Decreto Supremo 007-2017-MINAGRI, y los artículos 2°.3, 2°.4 y 6°.3 de la norma metrológica peruana NMP 001;
 - (iv) la información debía ser vigente, adecuada, veraz, de fácil comprensión y no inducir a error a los consumidores; por lo que el actuar de la denunciada configuraba una infracción;
 - (v) realizó una labor de investigación en los centros comerciales Wong y Tottus (registrado en videos anexados), donde constató que la denunciada comercializaba productos con etiquetas incorrectas y solo uno con la denominación correcta;
 - (vi) debía considerarse como circunstancia agravante que la empresa no adoptó medidas necesarias para mitigar las consecuencias de su conducta infractora; y,
 - (vii) finalmente, solicitó lo siguiente: (a) cese de la conducta infractora; (b) adecuación de la etiqueta del producto con información clara que no indujera a error al consumidor, cumpliendo las normas vigentes sobre la materia; (c) la imposición de una sanción a Laive; y, (d) el pago de las costas y costos del procedimiento.
2. En sus descargos presentados el 4 de julio de 2018, Laive formuló los siguientes argumentos de defensa:
- (i) Se allanó respecto de la imputación “haber utilizado en el empaque una doble denominación”;
 - (ii) explicó las razones por las cuáles existía una doble denominación impresa en el producto, consistentes en:
 - (a) La Resolución Directoral 043-2017/DIGESA/SA, que modificaba los criterios técnicos aplicables para fijar la denominación de los alimentos como leche, productos lácteos y otros que contengan leche o productos lácteos sujetos a registro sanitario, fue notificada a Laive el 26 de junio de 2017; y, de acuerdo con esta disposición, el producto materia de denuncia debía pasar a denominarse “Mezcla Láctea Compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales”;
 - (b) el 22 de junio de 2017, consultó a la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, Digesa) si podía agotar su stock de etiquetas hasta que fuera operacionalmente posible tener los envases con la nueva denominación exigida por la resolución directoral antes citada; lo cual fue respondida el 25 de julio de 2017, afirmando que sí se aplicaría dicho agotamiento de stock;

- (c) el 5 de julio de 2017, solicitó el cambio de denominación de su producto ante la Digesa, pedido que fue aceptado el 10 de agosto de 2017;
 - (d) el 28 de agosto de 2017, solicitó formalmente el agotamiento de su stock de etiquetas y pidió usar la nueva denominación (“Mezcla Láctea Compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales”) impresa con tinta (inkjet) sobre los envases, modalidad que había sido autorizada anteriormente para otros productos;
 - (e) recibió la respuesta de la Digesa meses después (el último oficio se recibió el 24 de noviembre de 2017), en la cual se aprobó el agotamiento de su stock de etiquetas por seis (6) meses, condicionado a que la etiqueta consignara la denominación vigente del producto, cubriendo totalmente la denominación antigua con un sticker de difícil desprendimiento. Ante ello, solicitó la reconsideración de la decisión, explicando las dificultades del uso del sticker exigido;
 - (f) el producto materia de denuncia con la denominación vigente impresa con tinta, estuvo en el mercado local como agotamiento de stock por un plazo reducido y dentro del periodo autorizado; y,
- (iii) no había actuado de mala fe ni con la intención de confundir a los consumidores.
3. Mediante Resolución 055-2019/CC2 del 11 de enero de 2019, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Declaró la confidencialidad de los documentos que contenían información referida al volumen de ventas del producto investigado, presentados por Laive a través de los escritos de fechas 4 de julio y 28 de noviembre de 2018;
 - (ii) declaró fundada la denuncia interpuesta contra Laive por infracción de los artículos 10° y 32° del Código, en tanto consideró acreditado que el proveedor denunciado consignó en el etiquetado del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” una doble denominación: *“Mezcla Láctea Compuesta 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal (60% menos grasa) Ing: SIN 331 y leche parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal”* (sic), lo cual inducía a error a los consumidores;
 - (iii) ordenó a Laive, en calidad de medida correctiva que, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día siguiente de la notificación de la resolución, cumpla con consignar la denominación actual *“Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331”* en el producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos;

- (iv) sancionó a Laive con una multa de 91 UIT;
 - (v) en aplicación del artículo 156° del Código, dispuso la entrega a la Asociación del 3% de la multa impuesta a Laive por la infracción verificada;
 - (vi) condenó a la denunciada al pago de las costas y costos del procedimiento; y,
 - (vii) dispuso la inscripción de Laive en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
4. El 18 de febrero de 2019, la Asociación apeló la resolución mencionada en el párrafo anterior, cuestionando el porcentaje asignado a su favor respecto de la multa impuesta, en base a los siguientes fundamentos:
- (i) No se fundamentó adecuadamente los casos en los cuáles consideraba un nivel de participación alta y media;
 - (ii) respecto de la labor de investigación de la Asociación previa a la presentación de la denuncia, debía considerarse que su participación resultó primordial para la detección de una práctica que vulneraba los derechos de los consumidores; pese a ello, no se reconocía la labor que desempeñaba en el procedimiento, aun cuando detectó la infracción revisando las etiquetas de cada producto, y reunió el material probatorio para sustentar su denuncia;
 - (iii) sobre su participación durante el procedimiento iniciado, la graduación realizada por la Comisión vulneraba sus derechos como accionante, más aún si no había norma alguna sobre el criterio cuantitativo que clasificara los escritos presentados en el desarrollo del procedimiento;
 - (iv) respecto de la trascendencia en el mercado de la conducta infractora, impacto económico y perjuicios causados a consumidores, este criterio debía ser elaborado por los órganos resolutivos del Indecopi. Por su parte, la Comisión se limitó a evaluar el daño causado por la compra del producto y la denuncia, juzgando nuevamente la participación de la Asociación sobre criterios cuantitativos (escritos presentados);
 - (v) la primera instancia no consideró su participación dentro del rubro “otros que determinen el análisis específico de cada procedimiento”, perdiendo de vista el efecto logrado a partir de su denuncia;
 - (vi) la Comisión no había aplicado los criterios para la graduación ni la fórmula de calificación del porcentaje de la multa otorgada a una asociación, establecidos en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, denominada “Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores”, aprobada por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 283-2013-INDECOPI/COD (en adelante, la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI); y,

- (vii) se debía revocar la apelada y sancionar a la empresa calificando la infracción como muy grave.
5. El 20 de febrero de 2019, Laive apeló la Resolución 055-2019/CC2 ante la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) manifestando lo siguiente:
- (i) La aplicación de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI efectuada por la Comisión, que la excluía de los beneficios de la figura procesal del allanamiento, lesionó el Principio de Tipicidad que era una manifestación del Principio de Legalidad; por lo que la Sala debía analizar correctamente las normas vinculadas al tema y aceptar su allanamiento;
 - (ii) la Comisión erró al sancionarla aplicando los artículos 10° y 32° del Código, pese a que en la imputación y decisión señaló que la controversia versaba sobre afectación de la información acerca del etiquetado; por ello, la Sala debía analizar la controversia únicamente en base al artículo 10° del Código, considerando que ya había sido sancionada en el expediente 051-2017/CC3 por infringir el artículo 32° de la misma norma (etiquetado del producto materia de cuestionamiento);
 - (iii) mencionaba nuevamente los trámites que realizó para gestionar el cambio de denominación, precisando que se condujo sobre la base de la predictibilidad, dado que la Digesa demoró en responderle tres (3) meses, tiempo en el cual la empresa modificó los envases. Agregó que el criterio de dicha entidad cambió luego del caso mediático “leches”, a partir de lo cual se exigió usar stickers para los agotamientos de stock -trámite que no fue regulado sino hasta el 2018, por lo que antes de ello se tomaba como referencia lo decidido por la Digesa en casos anteriores-;
 - (iv) la multa impuesta carecía de motivación, dado que se sustentaba en una cuantificación del daño que partía de un supuesto incremento de ventas por uso de frases descriptivas, análisis económico que se aplicaría a materias distintas al caso discutido. Asimismo, no se había tomado en cuenta el periodo de comercialización del producto (menor a un mes), por lo que no existía beneficio obtenido por la empresa, en tanto las ventas respecto del periodo anterior fueron menores;
 - (v) no estaba de acuerdo en considerar como agravante el hecho de no haber “obedecido” las disposiciones de la Digesa, pues ello no era cierto, dado que su actuar estuvo vinculado a lo regularmente aceptado por la Digesa con anterioridad; y,
 - (vi) el aumento de la multa en casi el setenta por ciento (70%) sobre la base de considerar agravantes, no fue debidamente sustentado.
6. El 28 de mayo de 2019, Laive absolvió el recurso de apelación de su contraparte, agregando que se había dejado sin efecto la directiva que impedía

aplicar los efectos del allanamiento a casos como el debatido, por lo que la Sala debía aceptar el que formuló en sus descargos.

7. Por su parte, en fecha 19 de julio de 2019, la Asociación presentó alegatos escritos reafirmando su posición sobre la controversia.

ANÁLISIS

Cuestión previa: sobre la corrección del error material contenido en la resolución apelada

8. De la revisión de la resolución apelada, se advierte la existencia de un error material contenido en los párrafos: (i) 62 de la parte considerativa de la resolución; y, (ii) segundo de la parte resolutive; pues se ha mencionado como nombre del producto controvertido, “*Evaporada Laive Light*”² y, “[...] *mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal (60% menos grasa) ing: sin 331 y leche parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal [...]*”³; pese a que en la parte considerativa se expresó que “*Evaporada Laive 0% Lactosa de 500gr*” era el producto investigado, y que las denominaciones agregadas eran las siguientes: (a) “*Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331*” y (b) “*Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal*”.
9. Al respecto, el artículo 212°.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), establece que: “*Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión*”.
10. Asimismo, conforme a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, la Sala es competente para pronunciarse sobre las solicitudes de enmienda, ampliación y aclaración de sus propias resoluciones⁴.

² Esta denominación se consignó en el punto “Daño resultante de la Infracción”, desarrollado en el párrafo 62 de la resolución venida en grado.

³ Frase colocada tanto en el párrafo 62 como en el segundo extremo resolutive de la decisión apelada.

⁴ **DECRETO SUPREMO 09-2009-PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 27°.- Competencia funcional de Salas del Tribunal.** Las Salas que integran el Tribunal del INDECOPI conocerán de las causas que se le presenten, exclusivamente en los siguientes casos:
(...)
e) Solicitudes de enmienda, ampliación y aclaración de las resoluciones que emitan.

11. Adicionalmente, en el artículo 28° de la citada norma⁵ se indica que procederá la enmienda de la resolución, de oficio o a petición de parte, en caso la misma contenga errores manifiestos de escritura o de cálculo, o presente inexactitudes evidentes. La enmienda podrá realizarse en cualquier momento, incluso en ejecución de acto administrativo, siempre que no altere lo sustantivo de su contenido ni el sentido de la decisión.
12. Por otro lado, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, consagra entre los principios generales del derecho administrativo al Principio de Celeridad y Eficacia⁶, cuya finalidad es dar mayor dinamismo al trámite del procedimiento administrativo por encima de actuaciones procesales o meros formalismos que dificulten su desarrollo, sin que ello conlleve la vulneración del ordenamiento jurídico.
13. Por consiguiente, corresponde rectificar los errores materiales antes señalados, de tal manera que se debe considerar que, el párrafo 62 y el segundo extremo resolutivo aludían al producto “Evaporada Laive 0% Lactosa de 500gr”, cuya doble denominación agregada era la siguiente: (a) “Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331” y (b) “Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal”.

Sobre el allanamiento formulado por Laive

14. En el presente caso, la Comisión desestimó el allanamiento formulado por Laive en sus descargos, tras considerar que la conducta materia de denuncia

⁵ **DECRETO SUPREMO 09-2009-PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 28°.- Enmienda, aclaración y ampliación de resoluciones.**-Las Salas del Tribunal sólo podrán enmendar sus resoluciones en caso las mismas contengan errores manifiestos de escritura o de cálculo, o presenten inexactitudes evidentes. La enmienda podrá producirse de oficio o a pedido de parte, en cualquier momento, incluso en ejecución de acto administrativo, siempre que no altere lo sustantivo de su contenido ni el sentido de la decisión. (...)

⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TÍTULO PRELIMINAR. 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:

(...)

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

1.10. Principio de eficacia. – Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

constituía una afectación a intereses colectivos y difusos; por lo que no procedía aplicar dicha figura. Ello conforme lo dispuesto por el artículo 4°.7.1 literal a) de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, aprobada por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 076-2017-INDECOPI/COD (en adelante, la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI).

15. Al respecto, la directiva señalada en el párrafo anterior, vigente desde el 15 mayo de 2017, señalaba⁷ que, en los casos donde los proveedores denunciados efectúen un allanamiento dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondría una amonestación y se le exoneraría de los costos del procedimiento. Asimismo, la citada directiva especificaba que los efectos del allanamiento no eran aplicables para los casos en los cuales sean materia de controversia la defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad⁸.

⁷ Se debe precisar que, al momento de emitirse la decisión apelada (11 de enero de 2019), aún no se encontraba vigente la Directiva 001-2019/DIRCOD-INDECOPI (disposición que modificó la “Directiva que regula el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor” y la “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”), aprobada por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 038-2019-INDECOPI/COD; puesto que esta última fue publicada el 23 de marzo de 2019 en el diario oficial “El Peruano”.

Por consiguiente, en el presente pronunciamiento se trabajará con el texto de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI que estuvo vigente antes de su modificatoria.

⁸ **DIRECTIVA 006-2017-DIR-COD-INDECOPI. DIRECTIVA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 4.7°. De los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción.**

4.7.1. Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

a) Los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad.

b) El allanamiento o reconocimiento puede abarcar la totalidad de las pretensiones o algunas de ellas; en este último caso el procedimiento administrativo continúa respecto de aquellas pretensiones no comprendidas en dicha conclusión anticipada.

c) Sin perjuicio del allanamiento o reconocimiento formulado, el órgano resolutivo podrá evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.

d) En todos los casos en que opere el allanamiento o reconocimiento, la autoridad se pronuncia sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia en los extremos en los que se hubiera producido el allanamiento o reconocimiento, disponiendo la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, imponiendo la sanción correspondiente y/o dictando la medida correctiva que corresponda y/u ordenando el reembolso de las costas y/o costos, según corresponda.

e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación; y, la exoneración de costos del procedimiento.

f) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, fuera del plazo para realizar sus descargos o del plazo de prórroga concedido para ello, se impone una sanción pecuniaria aplicando el atenuante de graduación de sanción; y la condena al pago de las costas y costos del procedimiento.

16. No obstante, el artículo 112° del Código⁹-norma con rango de ley- señala como circunstancia atenuante especial para graduar las sanciones administrativas a imponer en procedimientos de protección al consumidor promovidos por denuncia de parte, el allanamiento del proveedor a la denuncia presentada, siendo que el procedimiento debe darse por concluido, pudiendo imponerse una amonestación si es que dicho allanamiento se realiza con la presentación de los descargos del denunciado. Asimismo, la citada norma establece que, únicamente, en aquellos casos en que el allanamiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera tal hecho como un factor atenuante; no obstante, la sanción a imponer será pecuniaria.
17. Así, esta Sala advierte que la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI en su artículo 4°.7.1 literal a) establecía que no serían aplicables los efectos del allanamiento para los casos de defensa de los intereses colectivos o difusos; no obstante, el artículo 112°.3 del Código señala como únicas limitaciones los casos que versen sobre discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas. En ese sentido, se advierte que la Directiva establece limitaciones adicionales a las establecidas en el Código.
18. En esa línea, será necesario determinar cuál será la norma que resultará aplicable ante dicho escenario.
19. Al respecto, el artículo 51° de la Constitución Política del Perú de 1993 establece lo siguiente:
- “Artículo 51°.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.(...)”*
20. Asimismo, el artículo V inciso 2 del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁰ enumera las distintas fuentes del procedimiento administrativo, haciendo

⁹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.**

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas. (Subrayado agregado)

¹⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo.**

alusión, en específico, a las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente en el numeral 3 y en el numeral 5, a los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.

21. En la Consulta Jurídica 014-2014-JUS/DGDOJ, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, el Minjus) señaló que dentro del artículo V inciso 2 numeral 5 del TUE de la LPAG pueden considerarse a las **directivas**, entendidas como:

“(…)

disposiciones dadas para el interior de organismo administrativo, y que pueden ser sistemáticas o institucionales, a saber:

“(…)

Las directivas institucionales o internas son aquellas emitidas por la propia entidad, a fin de regular un aspecto específico de las competencias que le han sido asignadas a la misma. Esto las distingue claramente de los instrumentos de gestión, que se aplican de manera general a toda la entidad. A su vez, las directivas institucionales pueden ser generales o específicas, si es que son aplicables a toda la entidad o a un conjunto de unidades orgánicas de esta.”

22. Por otro lado, en la Consulta Jurídica 011-2014-JUS/DGDOJ, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Minjus señaló que los reglamentos son, por excelencia, los medios que permiten que “*el derecho, prerrogativa o servicio reconocido en las leyes se haga operativo en el sistema jurídico*”. Asimismo, indicó que un tipo de disposición reglamentaria es el reglamento secundum legem, o también llamado de ejecución o ejecutivos de leyes, el cual está destinado a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben.

1. El ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.

2. Son fuentes del procedimiento administrativo:

2.1. Las disposiciones constitucionales.

2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.

2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.

2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.

2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.

2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.

2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.

2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

2.10. Los principios generales del derecho administrativo.

3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.

23. El citado documento señala que, en relación con los reglamentos ejecutivos, si bien desarrollan o precisan el contenido del precepto legislativo que reglamentan, lo cierto es que **“no puede limitar los derechos o situaciones jurídicas favorables que la ley establece, ni tampoco ampliar o endurecer las obligaciones o situaciones desfavorables”**. Ello, en tanto su naturaleza de **“complemento indispensable”** solo le permite desarrollar todo lo necesario para la correcta aplicación de la norma que se reglamenta, no cabiendo la posibilidad de incluir disposiciones innecesarias y extrañas a los fines por los cuales se ha emitido dicha norma superior.
24. En ese sentido, y tomando en consideración la Consulta Jurídica 011-2014-JUS/DGDOJ de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Minjus, si un reglamento no puede establecer limitaciones a los derechos o situaciones jurídicas favorables que establece una ley, de una interpretación *a fortiori*, las directivas tampoco pueden limitar el contenido de una ley en tanto esta le sea favorable a un administrado.
25. Por otro lado, es pertinente señalar que la sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006¹¹, en virtud de una demanda de inconstitucionalidad, señaló que el Principio de Jerarquía, como canon estructurado del ordenamiento estatal, implica el “sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas”. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de esta depende de aquella. En ese sentido, según el referido tribunal, el Principio de Jerarquía puede ser comprendido desde dos perspectivas: (i) la cadena de validez de las normas; y, (ii) la fuerza jurídica de las normas.
26. Sobre esta última perspectiva, el Tribunal Constitucional precisa que, mediante el “concepto de fuerza jurídica atribuible a cada forma normativa”, se establece un orden jerárquico del sistema de fondo, según el cual las fuentes se relacionan en virtud de su fuerza “activa” y su fuerza “pasiva”, siendo que esta última consiste en que, en caso una norma cuyo contenido contradiga el contenido de otra de grado superior, es inválida.
27. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia de acción de inconstitucionalidad referido al Expediente 005-2003-AI/TC, que el orden jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen; es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas. Es decir, una norma jurídica solo adquiere valor de tal, por su adscripción a un orden. Así, tal concepto de validez no solo se refiere a la necesidad de que una norma se adecue a otra superior en su plano formal, sino que tenga una compatibilidad material.

¹¹ Expediente 047-2004-AI/TC.
M-SPC-13/1B

28. En ese sentido, si bien esta Sala considera que la conducta verificada en el presente pronunciamiento versa sobre la defensa de intereses colectivos; lo cierto es que, de acuerdo con los parámetros legales desarrollados precedentemente, una norma de rango inferior a una ley -en este caso, la Directiva- **no puede limitar los derechos o situaciones jurídicas favorables que la ley establece -en este caso, el Código-**, máxime si la ley, no precisa tal limitación en relación a la defensa de dichos intereses difusos o colectivos respecto de procedimientos promovidos por la denuncia de una asociación de consumidores (“de parte”).
29. Así, este Colegiado considera que, en el presente caso, corresponde aplicar los efectos del allanamiento, tomando en consideración lo establecido en el artículo 112°.3 del Código. En ese sentido, la autoridad administrativa debe dar por concluido el procedimiento, en virtud del allanamiento formulado por el proveedor.
30. Por otro lado, Laive esgrimió en su recurso de apelación alegatos referidos a la tipificación de la conducta infractora, solicitando que se excluya del análisis la aplicación del artículo 10° del Código, dado que ya había sido sancionada en el expediente 051-2017/CC3 por infringir el artículo 32° de la misma norma (etiquetado del producto materia de cuestionamiento).
31. Al respecto, cabe precisar que, si bien la Secretaría Técnica de la Comisión imputó y la Comisión se pronunció sobre la conducta analizada, como una presunta infracción de los artículos 10° y 32° del Código, esta Sala considera, contrariamente a lo esbozado por la denunciada, que el hecho denunciado se encuentra referida a un tipo infractor particular, contenido en el artículo 32° de dicho cuerpo normativo, relacionado específicamente con el **deber de información en productos alimenticios**¹².
32. A mayor abundamiento, la Sala reconoce que durante la labor de instrucción pueden considerarse distintos tipos infractores; sin embargo, al momento de hallar responsabilidad y sancionar a un proveedor, debe aplicarse el Principio de Especialidad, por el cual la autoridad administrativa debe escoger el tipo jurídico específico que corresponda al caso concreto.
33. En atención a ello, siendo que el artículo 32° del Código resulta ser excluyente por la especialidad de su aplicación, el órgano funcional al momento de resolver el procedimiento debió optar por determinar la responsabilidad del administrado en base a este tipo jurídico.

¹² **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.

34. No se debe olvidar, además, que el artículo 32° encierra diversos mandatos a ser cumplidos por los proveedores de alimentos; por lo que no sólo se restringe a disponer que los alimentos lleven en su etiquetado la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sino que también prescribe que dicha descripción no debe generar confusión en el consumidor. Allí radica la diferencia entre el presente caso y la conducta sancionada en el expediente 051-2017/CC3; puesto que a través de este pronunciamiento, no se imputa al proveedor que se haya consignado una denominación que no corresponda a la verdadera naturaleza del producto, sino a que las denominaciones introducidas en el envase inducen a error a los consumidores del producto controvertido.
35. Por tanto, teniendo en cuenta que Laive invocó, en el presente procedimiento, el allanamiento respecto del hecho denunciado en su contra, corresponde confirmar, modificando fundamentos, la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Laive, por infracción del artículo 32° del Código, respecto de que dicho proveedor consignó, de manera simultánea, en el paquete del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” las denominaciones “Mezcla láctea compuesta 0% Lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331” y “Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal”; etiquetado que inducía a error a los consumidores respecto de la verdadera naturaleza del producto, tal como se aprecia en la imagen siguiente:



Sobre la medida correctiva dictada

36. El artículo 114° del Código establece la facultad que tiene el Indecopi para dictar, a pedido de parte o de oficio, medidas correctivas reparadoras y complementarias a favor de los consumidores¹³.
37. La finalidad de las medidas correctivas reparadoras, establecidas en el artículo 115° del Código, es resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa, mientras que las complementarias, señaladas en el artículo 116° del Código, tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que, en el futuro, esta se produzca nuevamente¹⁴.
38. Del mismo modo, debe tomarse en cuenta que las medidas correctivas deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto¹⁵.
39. En este acápite de la resolución venida en grado, la Comisión ordenó a la denunciada, en calidad de medida correctiva, que en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles días hábiles, contado a partir del día siguiente de la notificación de la resolución, cumpla con consignar la denominación actual

¹³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°.- Medidas correctivas.** Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad en cargada del procedimiento. Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

¹⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras.**
115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. (...).
115.2 (...) Cuando los órganos competentes del Indecopi se pronuncian respecto de una medida correctiva reparadora, aplican el principio de congruencia procesal.

Artículo 116°.- Medidas correctivas complementarias. Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:
a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
(...).

¹⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 251°.- Determinación de la responsabilidad**
251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

“Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: sin 331” en el producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos.

40. Sobre el particular, esta Sala concuerda con la primera instancia en el sentido de ordenar la ejecución de una medida correctiva; sin embargo, considera pertinente dictar un mandato cuyo cumplimiento pueda ser realizado con mayor eficacia, atendiendo a las propias particularidades del presente procedimiento.
41. Por ello, debe recordarse que la materia discutida en este procedimiento no estuvo vinculada a la consignación de una denominación errónea del producto investigado (es decir, rotulado con un nombre que no correspondía a su verdadera naturaleza), sino a que Laive introdujo una doble denominación en el producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos, lo cual inducía a error a los consumidores; por lo que la medida correctiva debe estar orientada a subsanar el hecho infractor y prevenir que ocurra nuevamente.
42. Para dicho fin, esta Sala sostiene que una medida correctiva que permita enmendar la conducta materia de análisis puede consistir en aquellas diligencias realizadas por el proveedor para evitar que el producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos –en caso de que aún se encuentre circulando en el mercado nacional– lleve una doble denominación que induzca a error a los consumidores.
43. En consecuencia, corresponde modificar la medida correctiva ordenada por la Comisión; y, en ese sentido, se ordena a Laive que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, cumpla con: (i) precisar si aquellas unidades del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” de 500 gramos que consignaron simultáneamente las denominaciones *“Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331”* y *“Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal”*, aún se encuentran en el mercado nacional; acreditando dicha respuesta con documentos idóneos; y, (ii) en caso de que el producto materia de investigación aún se encuentre circulando en el mercado, cumpla con implementar políticas, protocolos comerciales o planes de acción con su red de distribuidores comerciales, canales de ventas, principales clientes y el área encargada, a fin de asegurar que en las etiquetas del producto controvertido se evite consignar una doble denominación que pueda inducir a error a los consumidores.
44. Adicionalmente, se informa a Laive que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer

una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código. De otro lado, se informa a la denunciante que, en caso se produzca el incumplimiento del mandato, podrá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva, conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI¹⁶.

Sobre la graduación de la sanción

45. El artículo 112° del Código establece que para determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción, la probabilidad de su detección, el daño resultante de la infracción, los efectos que esta pueda haber ocasionado en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, y, otros criterios que, dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar un órgano funcional¹⁷.
46. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. En ese sentido, la finalidad de las mismas es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Por ello, a efectos de graduar la sanción a imponer, el TUO de la LPAG, contempla los Principios de Razonabilidad¹⁸ y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

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

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

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

Si se produce el incumplimiento del mandato por parte del proveedor obligado, la administración, a fin de garantizar el cumplimiento de su decisión, actuará de oficio e impondrá multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la presente Directiva.

¹⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

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

¹⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora**

47. En virtud del primero, la Autoridad debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor a las eventuales ventajas que obtenga el infractor, ello con la finalidad de desincentivar la realización de las conductas infractoras. Por su parte, el Principio de Proporcionalidad, busca que los medios empleados por el juzgador sean los más idóneos a efectos de desincentivar la conducta en tutela de determinado interés público, pero que a su vez signifique la menor afectación posible de los derechos de los imputados.
48. En el presente caso, la Comisión sancionó a Laive con una multa ascendente a 91 UIT por la infracción verificada.
49. Por su parte, Laive cuestionó la sanción impuesta alegando que no se había motivado adecuadamente, en tanto la cuantificación del daño partía de un supuesto incremento de ventas por uso de frases descriptivas -análisis económico que se aplicaría a materias distintas al caso discutido-, sin haber considerado que sus ventas respecto del periodo anterior habían sido menores. Asimismo, manifestó su disconformidad respecto de las agravantes aplicadas, puesto que no se había sustentado adecuadamente el aumento de la multa en un 70% sobre la cantidad establecida como base.
50. Sobre el particular, esta Sala coincide con el criterio de haber utilizado, para efectos de graduar la sanción de este extremo, factores como el beneficio ilícito, daño resultante de la infracción, probabilidad de detección y los efectos generados en el mercado.
51. Sin embargo, se debe precisar que no es posible determinar la presunta ganancia ilícita que habría obtenido el infractor por cometer la infracción sancionada, en tanto no se disponen de datos exactos para comparar los ingresos obtenidos por la venta de un producto similar, en el mismo periodo de tiempo y en cuya venta no se haya incurrido en la infracción investigada.
52. Adicionalmente, en relación con la metodología de cálculo usada por la Comisión para hallar el monto del beneficio ilícito, se observa que la aplicación del “efecto incremental sobre las ventas asociado a la infracción”, es un factor

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

que presupone un impacto positivo del hecho denunciado –consignación de una doble denominación– sobre las ventas del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos); en otras palabras, el incremento de las ventas del producto materia de denuncia a consecuencia de la ejecución de la infracción verificada.

53. Si bien este Colegiado no niega que la premisa de la primera instancia (descrita en el párrafo anterior) pudo haber ocurrido en los hechos, lo cierto es que dicha postura debía fundamentarse en base a datos suficientes que permitan tener certeza de dicha ganancia ilícita. Por esta razón, se evidencia una deficiente motivación en este extremo, puesto que se estimó el beneficio ilícito en base a un presunto incremento económico de las ganancias obtenidas por la venta del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos), sin explicar las razones por las cuales se consideraba que dicho incremento se había constatado en el caso particular.
54. Al respecto, conviene recordar que, entre los principales métodos para obtener el beneficio ilícito, se encuentra la determinación del ahorro monetario que obtendría una empresa que decide no realizar una inversión en sus productos, para que estos tengan un funcionamiento adecuado de acuerdo a requerimientos técnicos. Asimismo, el costo evitado por no realizar una acción requerida por ley puede ser considerado también como un beneficio ilícito asociado a una infracción¹⁹.
55. En ese contexto, y considerando las circunstancias del caso particular, se aprecia que no es posible determinar el beneficio ilegal obtenido como producto de la comisión de la conducta infractora, dado que no se cuenta con un parámetro de comparación idóneo (esto es, los ingresos obtenidos por la venta de un producto similar, en el mismo periodo de tiempo y en cuya venta no se haya incurrido en la infracción sancionada) que permita realizar dicha estimación.
56. Empero, este Colegiado aprecia que sí es posible determinar el ahorro monetario obtenido por Laive al no etiquetar correctamente (conforme lo descrito en el Registro Sanitario) las unidades del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos) para evitar generar confusión en los consumidores del producto investigado, puesto que se cuenta con la información referida a la cantidad de unidades vendidas del producto materia de análisis, alcanzada por la empresa denunciada en respuesta al requerimiento efectuado en la Resolución 6 del 15 de noviembre de 2018. Por ello, se estima que este

¹⁹ Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (2013). *Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE*, “Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi”. Consultado el 13 de setiembre de 2019. Disponible en: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/196933/DocTrabN01-2012V13.pdf/47a678b6-22ec-405a-be90-8cd4f93ae335>

método de cuantificación del beneficio ilícito es el más adecuado para el caso concreto, por lo que será el considerado para determinar la multa que corresponde imponer a Laive por la infracción verificada.

57. En particular, considerando que Laive puso en venta productos que consignaban la denominación correcta impresa sobre el mismo envase, sin haberse cubierto previamente la anterior (que no respondía a la señalada en el Registro Sanitario); y la disposición de la Digesa respecto de la comercialización de los productos bajo el autorizado agotamiento de stock (cubrir la denominación antigua con stickers de difícil remoción), para estimar el costo evitado se tomará en cuenta el número de unidades vendidas del producto "Evaporada Laive 0% Lactosa" (500 gramos) con doble denominación -para el periodo de infracción²⁰-y el costo unitario de etiquetado.
58. Sobre este último dato, en tanto no se tiene información sobre el costo de etiquetado de los productos afectados, se estima pertinente emplear el de una tercera empresa que, si bien no pertenece al rubro de leches y lácteos, se encuentra dentro del sector de productos alimenticios (esto es, involucrada en la producción de vinagres, vinagretas y salsas) y emplea intensivamente etiquetas en sus botellas.
59. El costo unitario que reportó la mencionada empresa para etiquetar una botella de vinagre, en el marco de un caso donde también se evaluó una infracción del artículo 32° del Código²¹, fue de US\$ 0,012; costo promedio válido para el periodo 2016 – julio 2018.
60. Si bien el costo empleado en dicho caso podría no reflejar las características del tipo de etiquetado que debió emplear Laive para corregir el rotulado de sus productos (por ejemplo, debido a diferencias en el tamaño del etiquetado, calidad del tipo de etiqueta, tecnologías empleadas para el etiquetado, entre otros), el dato señalado resulta ser la aproximación más cercana al costo de etiquetado unitario en que la denunciada podría haber incurrido en el presente caso.
61. En ese sentido, a partir de las cantidades vendidas del producto y de la información del precio del etiquetado por unidad de US\$ 0,012²², se estimará el flujo del beneficio ilícito a partir del método del costo evitado para todo el

²⁰ El dato sobre las unidades vendidas del producto evaluado consta en el expediente como información confidencial, y fue remitido mediante escrito del 28 de noviembre de 2018.

²¹ Informe 106-2018/GEE, emitido en el marco del Expediente 1299-2017/CC2 (ingreso en Sala 3142-2018/SPC-APELACION)

²² El precio del etiquetado se convirtió en soles, considerando el tipo de cambio nominal promedio para el periodo de infracción (noviembre de 2017 a mayo de 2018: S/ 3,24). De ese modo, se multiplicó: (US\$ 0,012) × (3,24) = S/ 0,039.

periodo de la infracción comprendido entre noviembre de 2017²³ y junio de 2018 (admisión a trámite de la denuncia); monto que ascendió a S/ [REDACTED] conforme al Cuadro 1.

Cuadro 1: Cálculo del beneficio ilícito estimado a partir del método del costo evitado

Concepto	Total
A. Cantidad vendida del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos) en unidades	[REDACTED]
B. Costo por etiquetado (en soles)	0,039
Costo evitado (A×B)	[REDACTED]

62. Respecto de los criterios daño causado y efectos generados en el mercado, se advierte que no fueron cuestionados por la parte denunciante; a lo que se suma que, para este Colegiado, el daño causado está vinculado a la transgresión del deber de información por parte del proveedor, puesto que los consumidores no tuvieron acceso a datos claros y precisos sobre la identificación del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos).
63. De otro lado, sobre la probabilidad de detección, esta Sala considera que deviene en baja –discrepando de lo señalado por la Comisión–, en tanto un consumidor común –en nombre de quien acciona la Asociación– desconoce, de manera estricta, lo siguiente: (i) el establecimiento de una nueva denominación del producto “Evaporada Laive 0% Lactosa” (500 gramos); (ii) el hecho que Laive inició un trámite de solicitud de agotamiento de stock ante Digesa; y, (iii) las disposiciones especiales que se encuentran contempladas para la ejecución del trámite de agotamiento de stock de productos, que en el caso particular exigían que se cubriera la denominación del producto que ya no se encontraba vigente. Por consiguiente, corresponde asignarle a este criterio un valor del 40%.
64. Ahora bien, siendo que en la presente decisión se admitió la aplicación de los efectos del allanamiento en beneficio de Laive, corresponde aplicar el factor atenuante de responsabilidad establecido en el artículo 112°.3 del Código, el cual señala que cuando un proveedor se allana a la denuncia, la autoridad administrativa “podrá” imponerle una amonestación si el allanamiento se realizó con la presentación de los descargos. Esto significa que, aceptar el allanamiento no implica imponer automáticamente una amonestación, sino que en base a la evaluación del caso concreto, se estimará la posibilidad de

²³ Fecha en la cual empezó la comercialización del producto materia de denuncia, conforme lo informado por Laive en su escrito de descargos (foja 68 del expediente); dato en base al cual se efectuó el requerimiento contenido en la Resolución 6.

imponer una multa pecuniaria, en cuyo caso se asignará a dicha figura un porcentaje determinado como atenuante de la infracción.

65. Desde dicha perspectiva, esta Sala considera que el allanamiento presentado por el proveedor no justifica la imposición de una amonestación, atendiendo al daño causado, la colectividad de consumidores que se habrían visto afectados, la gravedad de la infracción y la sensibilidad del mercado afectado²⁴. A lo anterior se aúna que, conforme las pruebas adjuntadas a la denuncia, la existencia del hecho infractor analizado –consignar una doble denominación en el producto controvertido– era prácticamente innegable. De este modo, conforme lo señalado, corresponde valorar el allanamiento efectuado como una atenuante de la multa a imponerse en un 20%.
66. Aparte de lo señalado, este Colegiado no coincide con la Comisión sobre considerar como circunstancia agravante, la presunta intención de Laive de desobedecer lo ordenado por la Digesa; en tanto no corresponde al Indecopi evaluar la conducta de la denunciada respecto de los mandatos que dicha entidad estatal emitió, y por tanto, se deja sin efecto la consideración de este criterio en la graduación de la sanción.
67. Recapitulando los factores desarrollados en los párrafos anteriores, corresponde calcular la multa a imponer a Laive por infracción del artículo 32° del Código, a través de operaciones que serán esquematizadas para su mejor comprensión, en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Cálculo de la multa por la infracción verificada

Beneficio Ilícito	Probabilidad de detección	Factor atenuante
S/ [REDACTED] ²⁵	40% (equivalente a 0,4)	20% (equivalente a 0,2)
Cálculo de la multa y valor en UIT		
Multa en soles = (Beneficio Ilícito ÷ Probabilidad de detección) × (1 + Factores agravantes y/o atenuantes)		
Multa en soles = ([REDACTED] ÷ 0,4) × (1 – 0,2) = [REDACTED] × 0,8		
Multa en soles= [REDACTED]		
UIT vigente cuando se emitió la decisión de primera instancia (año 2019): S/ 4 200,00		
Multa en UIT = Multa ÷ UIT a 2019		
Multa en UIT = S/ [REDACTED] ÷ S/ 4 200,00		
Multa en UIT = 125,6		

²⁴ Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, hasta el año 2012, el consumo de leche en el Perú era de 568 996 toneladas. Para más información, ver el siguiente enlace: <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sector-statistics/>.

²⁵ Cantidad detallada en el Cuadro 1.

68. Si bien esta Sala considera que correspondería sancionar a Laive con una multa de 125,6 UIT por la conducta verificada en la presente instancia, en atención a la prohibición de la *reformatio in peius*²⁶ (reforma en peor), la cual establece que las segundas instancias administrativas o judiciales no podrán emitir un pronunciamiento empeorando la situación de los apelantes en relación con la resolución impugnada²⁷, la Sala advierte que la sanción a imponer no puede ser incrementada respecto de la que es cuestionada.
69. En virtud de lo expuesto, corresponde confirmar, modificando fundamentos, la sanción impuesta a Laive, consistente en una multa equivalente a la impuesta por la primera instancia, ascendente a 91 UIT por la infracción verificada.

Sobre el porcentaje de la multa otorgada a la Asociación

70. El artículo 156°.1 del Código dispone que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otorga la posibilidad de que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituye fondos públicos.
71. En esa línea, el artículo 26° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI establece que el órgano competente podrá destinar hasta el 50% del importe de la multa impuesta en un procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor a favor de la asociación de consumidores que lo promovió²⁸.

²⁶ Ver Sentencia del 25 de agosto de 2004 emitida en el EXP. N° 1803-2004-AA/TC, donde se estableció lo siguiente:
"25. La prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (cf. Exp. 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia.

26. En este sentido, este Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación. (...)"

²⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 258°.- Resolución.**
(...)

258.3 Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interpongan o podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

²⁸ **DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 26°.- Porcentaje disponible.** La firma del Convenio de

72. Por su parte, el artículo 157° del Código, establece los criterios para la graduación del porcentaje de las multas impuestas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, siendo que la autoridad competente debe evaluar, como mínimo, los siguientes criterios:
- a. Labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la presentación de la denuncia;
 - b. participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado;
 - c. trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora denunciada, impacto económico de la misma y perjuicios causados en forma previa o que puedan ser causados de forma potencial a los consumidores con relación a la misma; y,
 - d. otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento.
73. En ese sentido, el artículo 28° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI²⁹ ha recogido los criterios de graduación indicados en el artículo 157° del Código, mencionándolos de manera más específica, tal como se aprecia a continuación:
- (i) Dificultad en la detección de la conducta infractora;
 - (ii) participación de la mencionada entidad durante el procedimiento; y,
 - (iii) gravedad de la infracción detectada: la misma que es determinada tomando en consideración la trascendencia de la conducta infractora en el mercado, su impacto económico y los perjuicios que pudo causar o causó a los consumidores.
74. Asimismo, en los artículos 29° y 30° del referido cuerpo normativo, se establece tanto la calificación por cada criterio como la fórmula que debe emplearse para la asignación de un porcentaje de la sanción³⁰.

Cooperación Institucional otorga la posibilidad al INDECOPI de entregar a la Asociación de Consumidores un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos por afectación a los intereses colectivos o difusos promovidos por ellas. Dicho porcentaje no podrá exceder del 50% del valor de la multa impuesta. Los montos entregados constituyen fondos públicos, de conformidad con lo señalado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

²⁹ **DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI. NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 28°.** - Criterios de graduación del porcentaje a entregar. - De acuerdo a lo señalado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el órgano resolutorio competente tomará en cuenta los siguientes tres criterios para determinar el porcentaje de la multa a ser transferido a las asociaciones de consumidores. * Criterio 1. Dificultad en la detección de la conducta infractora. * Criterio 2. Participación de la asociación durante el procedimiento. * Criterio 3. Gravedad de la infracción detectada.

³⁰ **DIRECTIVA 009-2013/DIR-COD-INDECOPI. NORMAS SOBRE REGISTRO, RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES. Artículo 29°.** - Calificación de Criterios El rango de calificaciones a asignar a las asociaciones de consumidores por cada criterio descrito en el artículo anterior, será el siguiente:

75. Mediante Resolución 055-2019/CC2, la Comisión dispuso que la Asociación participe del 3% de la multa impuesta a Laive.
76. En su recurso de apelación, la Asociación cuestionó dicha decisión resaltando que no se habían aplicado los criterios para la graduación ni la fórmula de calificación del porcentaje de la multa otorgada a una asociación de consumidores, establecidos en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI. Asimismo, fundamentó su participación respecto de los criterios establecidos en el artículo 157° del Código, referidos a: (i) la labor de investigación; (ii) la participación durante el procedimiento; y, (iii) la trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora.
77. Sobre el particular, es oportuno señalar que, 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 validez³¹, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación³², esto es, que no se vulneren los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento, los cuales tienen como finalidad que las autoridades motiven y adecuen sus actos administrativos conforme al

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

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

$$\text{Porcentaje de la multa a ser asignado} = (\text{Calificación Criterio 1} \times 0.25) + (\text{Calificación del Criterio 2} \times 0.25) + (\text{Calificación del Criterio 3} \times 0.5)$$

³¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-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.

³² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-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.

ordenamiento jurídico, garantizándose así una decisión fundamentada en Derecho³³.

78. De una lectura de la resolución apelada, puede advertirse claramente que la Comisión omitió aplicar las disposiciones contenidas en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, cuerpo normativo de indispensable referencia para la determinación de los porcentajes asignados a la participación de las asociaciones de consumidores en las multas impuestas a los proveedores.
79. En efecto, si bien la primera instancia se calificó como baja la participación de la denunciante, y alto el nivel de trascendencia e impacto económico de la infracción en el mercado, citando los criterios señalados en el artículo 157° del Código; omitió tomar en cuenta los parámetros y la fórmula establecida en los artículos 28° a 31° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI.
80. Bajo este razonamiento, siendo que la Comisión transgredió los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento al no aplicar la Directiva señalada en el párrafo precedente para determinar el porcentaje de participación de la Asociación, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que dispuso que la Asociación participe del 3% de la multa impuesta a Laive.
81. Sin perjuicio de ello, en aplicación del artículo 227.2° del TUO de la LPAG³⁴ y del Principio de Eficacia establecido en el numeral 1.10 del artículo IV de la referida norma³⁵, y teniendo en cuenta que existen elementos necesarios para

³³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-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:

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

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

³⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 227°.- Resolución.**

(...)

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

³⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.**

(...)

poder efectuar un análisis orientado a determinar el porcentaje de participación de la Asociación, corresponde que esta Sala evalúe y se pronuncie sobre dicho extremo.

82. En virtud de lo expuesto, este Colegiado considera pertinente aplicar de manera objetiva los criterios establecidos en los artículos 28° a 31° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, esto es, tomando en cuenta factores, tales como: (i) la dificultad en la detección de la conducta infractora; (ii) la participación de la asociación durante el procedimiento; y, (iii) la gravedad de la infracción detectada. A consideración de este Colegiado la valoración de estos criterios es la siguiente:

- **Dificultad en la detección de la conducta infractora:** la evaluación de este factor toma en cuenta la propia naturaleza de la conducta controvertida, pues, ello permitirá tener una noción de la potencial complejidad en la investigación realizada por la Asociación en un momento previo a la interposición de la denuncia.

Sobre este punto, la Sala estima que para la verificación de la conducta infractora, fue necesaria una simple revisión del contenido de las denominaciones consignadas en el empaque; siendo esta una cuestión que no justifica un alto nivel de complejidad de actuación en el caso particular. De este modo, corresponde asignar al criterio evaluado un valor de 5³⁶.

- **Participación de la Asociación durante el procedimiento:** esta Sala considera que el nivel de participación de la Asociación puede ser evaluado desde un enfoque procedimental e incidental. El primero está relacionado con un factor cuantitativo respecto al número de apariciones de la Asociación en ambas instancias de este caso; y, de otro lado, el segundo está vinculado a la importancia o impacto de los alegatos y medios probatorios aportados por la Asociación para dilucidar el hecho controvertido del procedimiento.

Respecto al factor cuantitativo, tenemos que la Asociación presentó un total de cinco (5) escritos, conforme el siguiente detalle: (i) el escrito de denuncia

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

³⁶ Cabe agregar que, de manera similar, dicho valor fue asignado en otro procedimiento (iniciado por una asociación de consumidores), donde se calificó como “baja” la dificultad de detección de la conducta (ver Resolución 2650-2018/SPC-INDECOPI del 3 de octubre de 2018)

(que incluye la subsanación solicitada por la Comisión a través de la Resolución 1); (ii) la absolución de los descargos del proveedor; (iii) el recurso de apelación; (iv) la respuesta a la apelación de la denunciada; y, (v) alegatos en los cuales reiteró lo manifestado a lo largo del procedimiento.

De otro lado, respecto al factor incidental, este Colegiado considera que la participación de la Asociación al presentar la denuncia fue importante, en tanto a través de la prueba presentada –en vase del producto controvertido– se pudo constatar la existencia de la infracción. Sin embargo, en cuanto a la labor previa de investigación, no se aprecia que se haya realizado una labor compleja ni laboriosa, en tanto el hecho denunciado fue fácilmente identificable al revisar la parte frontal del producto.

Tomando en cuenta ambos factores, este Colegiado sostiene que la Asociación tuvo un nivel de participación medio en este procedimiento, toda vez que su iniciativa de interponer una denuncia contra Laive recayó sobre un hecho que pudo ser fácilmente constatable en la etiqueta del producto cuestionado, de lo cual se deriva que no resultó necesario efectuar una serie de actos de instrucción para determinar la responsabilidad administrativa del proveedor. De esta manera, en el caso particular, el número de escritos y/o actuaciones de la Asociación no serán considerados como un elemento concluyente para establecer una calificación en el presente factor.

Por ello, esta Sala considera que la participación de la Asociación en este procedimiento fue media, **asignándole un valor de 18**³⁷.

- **La gravedad de la infracción detectada:** este factor viene a estar determinado por el nivel de afectación del bien jurídico protegido por el Código, específicamente, en este caso, la adecuada información que deben recibir los consumidores respecto de la denominación de los productos alimenticios que adquieren, la cual no debe inducirlos a error ni generarles confusión.

Sobre el particular, esta Sala considera que el nivel de afectación de la infracción se configura como alta, en tanto se verificó la afectación potencial de diversos consumidores del producto materia de denuncia, los cuales no recibieron una adecuada información –al existir una doble denominación en el producto controvertido– que pudo causar confusión a los consumidores que deseaban adquirir dicho producto alimenticio.

³⁷ En la misma línea, en otros procedimientos iniciados por asociaciones de consumidores, se asignó un valor aproximado al señalado al calificar como “media” la Participación de la Asociación de Consumidores durante el procedimiento (por ejemplo, ver Resolución 1641-2019/SPC-INDECOPI del 19 de junio de 2019).

En ese sentido, para efectos del presente factor, esta Sala considera asignar un **valor de 35**³⁸.

83. Por último, se debe precisar que no se estima necesario evaluar otros factores para la determinación del porcentaje de la multa a otorgarse a la asociación denunciante; precisándose que, la participación de una asociación de consumidores en los procedimientos en materia de protección al consumidor es una labor regular de dichas personas jurídicas, atendiendo a la finalidad para la cual fueron constituidas. Por este motivo, el hecho de que formulen denuncias ante la autoridad no amerita asignarles un valor específico a efectos del cálculo referido.
84. Habiendo efectuado la calificación de los criterios previstos por la norma en el presente caso, corresponde aplicar la fórmula establecida en la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI a efectos de determinar el porcentaje de participación que corresponde a la Asociación en la multa impuesta a Laive:

Fórmula para determinar el porcentaje de participación en la multa
(Calificación del Criterio 1 x 0,25) + (Calificación del Criterio 2 x 0,25) + (Calificación del Criterio 3 x 0,5) = Porcentaje de la multa a ser asignado
Aplicación de la fórmula al caso concreto
Calificación de criterio 1 = 5 Calificación de criterio 2 = 18 Calificación de criterio 3 = 35
Reemplazando: (5 x 0,25) + (18 x 0,25) + (35 x 0,50) = 23,25

85. Conforme al resultado obtenido de la aplicación de la fórmula establecida en el artículo 30° de la Directiva antes mencionada, el porcentaje que corresponde asignar a la Asociación es equivalente al 23,25 % de la multa impuesta a Laive.

Sobre la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi y el pago de las costas y costos del procedimiento

86. Atendiendo a los argumentos expuestos y considerando que Laive no ha fundamentado su recurso apelación respecto de la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi y el pago de costas, más allá de la alegada ausencia de infracción a las normas de protección al consumidor, lo cual ha sido desvirtuado en la presente resolución, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dichos extremos, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG³⁹. En

³⁸ De manera similar, en otros procedimientos iniciados por asociaciones de consumidores, se asignó dicho valor (35) al calificar como "alta" la gravedad de la infracción detectada (ver Resoluciones 2623-2018/SPC-INDECOPI y 2650-2018/SPC-INDECOPI del 1 y 3 de octubre de 2018, respectivamente).

³⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo.**

consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 055-2019/CC2 en los extremos referidos.

87. De otro lado, el artículo 112°.3 del Código establece que en el supuesto en que los proveedores denunciados se allanen a la denuncia en la presentación de sus descargos, se les exonerará de los costos del procedimiento.
88. Bajo tal premisa, atendiendo a que Laive se allanó en la presentación de sus descargos, respecto de la conducta infractora imputada en su contra, corresponde exonerarla del pago de los costos del procedimiento; en consecuencia, se revoca la resolución venida en grado en el extremo que condenó a la denunciada al pago de los costos del procedimiento.

Cuestión final

89. La Asociación mencionó, como parte final de su recurso de apelación, que se debía revocar la apelada y sancionar a la empresa calificando la infracción como muy grave.
90. Sobre el particular, cabe recordar que conforme el criterio sostenido por esta Sala en reiterada jurisprudencia⁴⁰, la multa como sanción administrativa, persigue una finalidad pública por parte del Estado, consistente en desincentivar conductas ilícitas; razón por la cual no admite como motivación posible un afán retributivo a favor del particular denunciante. En tal sentido, es la propia Administración Pública la encargada de establecer la procedencia y naturaleza de la sanción a imponer, así como la cuantía de ser el caso, de modo tal que cumpla con los fines públicos antes citados.
91. La determinación de la magnitud de una infracción es un presupuesto para la aplicación de la potestad punitiva del Estado, la cual responde a la defensa y tutela del interés público asignada exclusivamente a la Administración, por lo que no puede invocarse en dicho caso un interés legítimo por parte de la denunciante. Por ello, esta no puede cuestionar a través de un medio impugnativo, la decisión que expide la autoridad al respecto.

RESUELVE:

PRIMERO: Rectificar los errores materiales contenidos en la Resolución 055-

(...)

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

⁴⁰ Ver Resoluciones 2759-2013/SPC-INDECOPI del 14 de octubre de 2013, 896-2016/SPC-INDECOPI del 14 de marzo de 2016, 686-2017/SPC-INDECOPI del 8 de febrero de 2017, 925-2017/SPC-INDECOPI del 27 de febrero de 2017, 1207-2017/SPC-INDECOPI del 22 de marzo de 2017, entre otros.

2019/CC2 del 11 de enero de 2019, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, en los extremos que señaló en el párrafo 62 y el segundo extremo resolutivo las denominaciones “*Evaporada Laive Light*”⁴¹ y, “[...] *mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal (60% menos grasa) ing: sin 331 y leche parcialmente descremada esterilizada con maltodextrina y grasa vegetal [...]*”; por lo que debe entenderse que en realidad se aludía al producto “*Evaporada Laive 0% Lactosa de 500gr*”, cuya doble denominación agregada era la siguiente: (a) “*Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331*” y (b) “*Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal*”.

SEGUNDO: Confirmar, modificando fundamentos, la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios contra Laive S.A., por infracción del artículo 32° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el proveedor consignó, de manera simultánea, en el paquete del producto “*Evaporada Laive 0% Lactosa*” de 500 gramos las denominaciones “*Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331*” y “*Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal*”, generando una confusión al consumidor respecto de la verdadera naturaleza del producto. Ello, en virtud del allanamiento formulado en sus descargos por la proveedora denunciada.

TERCERO: Modificar la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo referido a la medida correctiva y, en consecuencia, se ordena a Laive S.A. que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de notificada la presente resolución, cumpla con:

- (i) Precisar si aquellas unidades del producto “*Evaporada Laive 0% Lactosa*” de 500 gramos que consignaron simultáneamente las denominaciones “*Mezcla láctea compuesta 0% lactosa con maltodextrina y aceites vegetales Ing: SIN 331*” y “*Leche evaporada esterilizada 0% lactosa con maltodextrina y grasa vegetal*”, aún se encuentran en el mercado nacional; acreditando dicha respuesta con documentos idóneos; y,
- (ii) en caso de que el producto materia de investigación aún se encuentre circulando en el mercado, cumpla con implementar políticas, protocolos comerciales o planes de acción con su red de distribuidores comerciales, canales de ventas, principales clientes y el área encargada, a fin de asegurar que en las etiquetas del producto controvertido se evite consignar una doble denominación que pueda inducir a error a los consumidores.

⁴¹ Esta denominación se consignó en el punto “Daño resultante de la Infracción”, desarrollado en el párrafo 62 de la resolución apelada.

Asimismo, se informa a Laive S.A que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. De otro lado, se informa a la denunciante que, en caso se produzca el incumplimiento del mandato, podrá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI.

CUARTO: Confirmar, modificando fundamentos, la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que impuso a Laive S.A. una sanción ascendente a 91 UIT, por infracción del artículo 32° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

QUINTO: Requerir a Laive S.A. el cumplimiento espontáneo del pago de la multa confirmada en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS⁴², precisándose además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

SEXTO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que determinó el porcentaje de participación de la multa a la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios, al haberse verificado que la primera instancia no aplicó para dicho cálculo la Directiva 009-2013-DIR-COD-INDECOPI, Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores. En vía de integración, se asigna a la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios el equivalente al 23,25 % de la multa impuesta a Laive S.A.

SÉPTIMO: Confirmar la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que dispuso la inscripción de Laive S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

OCTAVO: Confirmar la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que condenó a Laive S.A. al pago de las costas del procedimiento.

⁴²

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 205°.- Ejecución forzosa.

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

(...)

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

NOVENO: Revocar la Resolución 055-2019/CC2, en el extremo que condenó a Laive S.A. al pago de los costos del procedimiento; y, en consecuencia, exonerar a la administrada de dicho pago, en virtud del allanamiento formulado.

Con la intervención de los señores vocales Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Roxana María Irma Barrantes Cáceres, Paolo del Aguila Ruiz de Somocurcio y Julio César Molleda Solís.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA
Vicepresidente