

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Indecopi Jalado: La incorrecta aplicación del Principio de Confianza Legítima  
ante la retención de libretas de notas en los Colegios**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Administrativo**

**AUTOR**

Alfredo Maraví Contreras

**ASESOR:**

Juan Francisco Rojas Leo

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

19977324

**2018**

## RESUMEN

Actualmente, en materia de Protección al Consumidor, de acuerdo con la postura del Indecopi, los centros educativos no pueden retener las libretas de notas como una medida que obligue a los padres de familia a realizar el pago de las pensiones, sin embargo esta interpretación constituye un cambio de criterio de la institución, pues previamente el Indecopi sostuvo que dicha medida era permitida por los colegios siempre y cuando fuese informada de manera previa y oportuna a los padres de familia. Como consecuencia del mencionado cambio de criterio, en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados, los centros educativos argumentaron, de manera expresa o tácita, el Principio de Confianza Legítima; ello principalmente por la publicación de los Lineamientos de Protección al Consumidor del 2006 que recogía el antiguo criterio. Sin embargo, el Indecopi descartó que dichos lineamientos acrediten el mencionado principio, bajo el argumento de que son vinculantes, razonamiento con el cual no nos encontramos de acuerdo pues el Principio de Confianza Legítima no se aplica solo a pronunciamientos que sean vinculantes.

## ÍNDICE

Introducción	4
1. El Principio de Confianza Legítima y su aplicación en procedimientos administrativos sancionadores	5
1.1 Definición del Principio de Confianza Legítima	5
1.2 El error inducido por la Administración como eximente de responsabilidad	7
1.3 Elementos para la aplicación del Principio de Confianza Legítima en un procedimiento administrativo sancionador	7

2. Empleo del Principio de Confianza Legítima en procedimientos administrativos sancionadores del Indecopi, previos a la modificación de la Ley N.º 27444	14
2.1 Resolución N.º 3092-2013/SPC-INDECOPI: reconocimiento del principio	14
2.2 Resolución N.º 4036-2014/SPC-INDECOPI: efectos del principio	18
3. El caso de las libretas de notas como medida ilegal de cobro de las pensiones	21
3.1 Marco jurídico relevante	21
3.2 Resoluciones del Indecopi	25
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución Final N° 43-2017/CC3 (Cooperativa de Servicios Educativos San Felipe)</li> </ul>	25
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmación mediante Resolución 3165-2017/SPC-INDECOPI</li> </ul>	31
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución Final N° 73-2017/CC3-INDECOPI (Innovaciones Pedagógicas S.A.C.)</li> </ul>	35
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmación mediante Resolución 3375-2017/SPC-INDECOPI</li> </ul>	37
Conclusiones	40
Bibliografía	42

## INTRODUCCIÓN

Ya sea como padre de familia o por sus recuerdos como alumno de colegio, las libretas de notas suelen ser una fuente de estrés.

A lo largo del año, los alumnos muchas veces tratan de ocultar a sus padres sus resultados negativos, pero los ruegos a Dios, a los santos y la elucubración de intrincados planes dignos de las películas de Misión Imposible suelen desbaratarse cuando llega el momento de que el Colegio entregue la libreta de notas al padre de familia.

Los padres de familia, por su parte, sufren también en esa época, porque anticipan la vergüenza, enojo o cansancio que van a experimentar por tener otra vez que tomar alguna medida para que su hijo o hija empiece a mejorar sus resultados en todas o en alguna materia.

Curiosamente, para los centros educativos, la entrega de las libretas de notas también se ha vuelto un dolor de cabeza por el siguiente motivo.

No es una novedad ni una sorpresa que los colegios deban enfrentar problemas de morosidad en el pago de las pensiones y, como sabemos, no permitir que el alumno asista a clases o que rinda exámenes hasta que se realice el pago es una medida que no puede tomarse, pues el propio Tribunal Constitucional ha señalado que ello puede afectar de manera irreversible el derecho a la educación del estudiante.

Ante ello, los centros educativos tomaron como medida el no entregar (retener) las libretas de notas de los alumnos a los padres de familia que no estuviesen al día con el pago de pensiones.

En un primer momento, Indecopi consideró que se afectaban los derechos de los consumidores cuando se retenían las libretas de notas como medida coercitiva de pago, siempre que el centro educativo no hubiese advertido de manera oportuna a los padres de

familia dicha medida. Dicha postura fue plasmada en los Lineamientos de Protección al Consumidor aprobados mediante Resolución N° 001-2006-LIN-CPC.

Por un tiempo, los colegios se adaptaron a esta postura del Indecopi y, al menos para los centros educativos, este tema dejó de ser una fuente de estrés.

Sin embargo, posteriormente, entre finales de 2013 e inicios de 2014, sin que la normativa específica del sector cambiara, la interpretación del Indecopi sí lo hizo, y empezó a considerar que en sí misma, al margen de si era o no informada, era ilícita la medida de retener las libretas de notas ante falta de pago de pensiones.

Al respecto, en el año 2017, la estrategia de los colegios fue emplear, directa o indirectamente, el Principio de Confianza Legítima -un Principio recientemente incorporado en la Ley del Procedimiento Administrativo General- como argumento de defensa ante las imputaciones realizadas por el Indecopi en los casos que describimos.

En tal sentido, el presente artículo busca analizar si el Principio de Confianza Legítima fue correctamente aplicado en las resoluciones que se plantean.

## **1) El Principio de Confianza Legítima y su aplicación en procedimientos administrativos sancionadores**

### **1.1. Definición del Principio de Confianza Legítima:**

Desde el punto de vista doctrinario, coincidimos con Silvina Mora cuando señala que “con la noción de confianza legítima se alude a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener de otro, una prestación, una abstención o una declaración

favorable a sus intereses, derivada de la conducta de este último, en el sentido de fomentar tal expectativa<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de la definición de doctrina que ha sido seleccionada, es conveniente señalar la definición del Principio de Confianza Legítima contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG):

#### **“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:

(...)

**1.15. 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”.

---

<sup>1</sup> SILVINA MORA, Patricia. La confianza legítima como expresión de la bonae fides de la Administración. *Aequitas*, Vol. 7, N.º. 7, 2013, pág. 98.

## **1.2 El error inducido por la Administración como eximente de responsabilidad**

Si bien el desarrollo del Principio de la Confianza Legítima no se centra en el Derecho Sancionador, se le aplica este principio dentro de la teoría del error, específicamente, del error inducido por Administración Pública, como eximente de responsabilidad.

En general, el error “(...) consiste en la falsa representación de la realidad, determinada por la ignorancia, es decir, por no haber tenido la parte de conocimiento de todas las circunstancias que influyen en el acto concertado, o por la equivocación, es decir, por no haber valorado exactamente la influencia de tales circunstancias.”<sup>2</sup> En cuanto al error inducido por la administración, en el derecho peruano, en el literal e) del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece que es condición eximente de responsabilidad el error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

Así, en la teoría del error “puede ocurrir que sea la propia Administración la que induzca a error al particular, ya sea por haber facilitado una información equivocada, por haber dictado unos actos administrativos generadores de confusión o quizás, incluso por su simple inactividad. En estos supuestos es habitual que los tribunales hablen de confianza legítima [y] (...) lo hagan en muchas ocasiones en un sentido amplio y no en los términos más restringidos que esa otras construcciones [potestades de revisión y revocación] han ido perfilando”<sup>3</sup>

## **1.3 Elementos para la aplicación del Principio de Confianza Legítima en un procedimiento administrativo sancionador**

Consideramos requisitos para la aplicación del Principio de Confianza Legítima los siguientes, debiendo manifestar que estos requisitos se han considerado pensando en el

---

<sup>2</sup> ZUSMAN TINMAN, Shoschana. El error en el acto jurídico. En: Para Leer el Código Civil, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1987, p. 53.

<sup>3</sup> REBOLLO, Manuel; IZQUIERDO, Manuel; ALARCON, Lucia y BUENO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador, Lex Nova S.A.U. 2010, pág. 345 a 346

contexto de un procedimiento administrativo sancionador y que están inspirados en diferentes aportes de la doctrina, la cual no es uniforme en este aspecto:

**a) Necesidad de signos externos de la Administración Pública que generen la confianza**

No basta cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, por el contrario, la confianza debe tener como causa signos externos de la Administración, sin vigencia temporal<sup>4</sup>. Dichos signos externos deben ofrecer alguna seguridad específica, es decir, deben ser signos externos suficientemente concluyentes como para generar, de forma razonable, confianza en el administrado respecto a la legalidad de la actuación<sup>5</sup>.

En cuanto a los signos externos, éstos pueden ser:

- La existencia un expediente sancionador previo contra el mismo sujeto por una conducta similar a la ahora se piensa reprimir<sup>6</sup>.
- El reconocimiento o constitución por la Administración Pública de una situación jurídica individualizada (acto administrativo en sentido estricto)<sup>7</sup>, en particular, un título habilitante que respalde la conducta que se desea sancionar<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre el hecho de que no exista vigencia temporal se pronuncia: MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y La Confianza Legítima. Hacia Una Teoría Del Precedente Administrativo En Colombia. Universidad de Antioquia. 2013, pág. 41.

<sup>5</sup> Tribunal Supremo Español, en su sentencia del 1º de febrero de 1990.

<sup>6</sup> REBOLLO, Manuel; IZQUIERDO, Manuel; ALARCON, Lucia y BUENO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador, Lex Nova S.A.U. 2010, pág. 347.

<sup>7</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Principios Jurídicos del Derecho Administrativo. La Ley-Actualidad. 2010, pág. 1197.

<sup>8</sup> REBOLLO, Manuel; IZQUIERDO, Manuel; ALARCON, Lucia y BUENO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador, Lex Nova S.A.U. 2010, pág. 349.



- Signos externos que aunque no sean jurídicamente vinculantes (meras opiniones, interpretaciones administrativas) orienten al ciudadano hacia una determinada conducta, aunque dependiendo del país, estos signos externos podrían tener como requisito que la promesa administrativa ocurra para un caso concreto y comprometiéndose a dar un acto administrativo futuro, es decir, estar ante una promesa vinculante<sup>9</sup>.

Un signo externo muy discutido es la conducta omisiva de la Administración, es decir, la tolerancia o inactividad frente a una actividad o actuación ilícita, ya sea ante el propio sancionado o ante otros sujetos que le sirven de referente. Los tribunales de cada país no siempre son consecuentes con sus decisiones respecto a la conducta omisiva como un signo externo que genere confianza, rechazándolo en ocasiones<sup>10</sup>. Al respecto, a nuestro modo de ver, a conducta omisiva de la Administración no puede ser interpretada como una expresión de voluntad indubitable y, por tanto, no calificaría como un signo externo que pueda ser generador de confianza legítima.

#### **b) La confianza debe ser legítima: error invencible**

En este punto, se discute si la confianza puede derivarse de actos ilegales de la Administración.

En tal sentido, existe doctrina y jurisprudencia que sostiene que un acto ilegal no puede generar una legítima expectativa, por cuanto la violación de la ley no puede ser engendrar derechos<sup>11</sup>, posición claramente ejemplificada por García Macho cuando señala que “solamente se considera infringida la confianza legítima cuando la medida normativa es

---

<sup>9</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Principios Jurídicos del Derecho Administrativo. La Ley-Actualidad. 2010, pág. 1197.

<sup>10</sup> REBOLLO, Manuel; IZQUIERDO, Manuel; ALARCON, Lucia y BUENO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador, Lex Nova S.A.U. 2010, pág. 351 a 353.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-617/95, punto 2.1. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-617-95.htm> (consulta: 31/05/18)

legal, pero hasta tal punto desestabilizadora que rompe los límites razonables en las relaciones entre administración y administrados”<sup>12</sup>.

Cuando nos encontremos ante un error inducido por la Administración en materia de derecho sancionador, debe analizarse si el error era invencible, pues el mismo elimina el dolo y la culpa, dado que el administrado no podía eliminar el error con un esfuerzo de conciencia que sea acorde con el nivel que el interesado posee. Por ejemplo, no será lo mismo exigir a una empresa la diligencia de un proveedor respecto del sector económico que domina, que pedirle diligencia a una persona natural que no realiza actividad económica en dicho sector. De esta manera, puede afirmarse que el error es inevitable y/o imprevisible incluso aplicando la diligencia debida acorde a la circunstancias <sup>13</sup>.

Respecto al error cabe citar lo señalado por Molina y Rivera:

“Se entiende así, la necesidad de que haya un error en el que cualquiera hubiese incurrido sin culpa, que crea en las personas una convicción sobre determinada situación que las lleva a tenerla como existente y totalmente fiable, llevando a que el ordenamiento jurídico opte por darle existencia a aquellos derechos que se creyeron con base en aquel evento aparente (...) De esta manera, siempre que el particular pretenda invocar la protección del principio de la confianza legítima deberá probar que actuó con diligencia según el grado o la intensidad que se le exija con ocasión del rol que desempeñe”<sup>14</sup>.

Como elemento que fortalece y consolida la legitimidad de la confianza consideramos que se encuentra el hecho de que el signo externo de la Administración Pública sea seguido de

---

<sup>12</sup> GARCÍA MACHO, Ricardo. Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en: Revista Española de Derecho Administrativo, N.º 56, 1987, pág. 572.

<sup>13</sup> BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Miguel. El Error en el Derecho Penal. Derecho y Sociedad, N.º 12, 1997, pp125 a 129.

<sup>14</sup> MOLINA LEYVA, Adriana y RIVERA GONZALEZ, Diana. Tesis: ¿La vulneración del principio de confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia? Universidad Industrial de Santander. 2012, pág. 79.

conductas de la autoridad estatal que sean armónicas y coherentes con el signo emitido previamente<sup>15</sup>.

**c) Existencia de una actuación posterior de la Administración Pública que rompe con la confianza previamente creada.**

Para que se configure el conflicto es indispensable que en algún momento el signo externo que generó confianza en el administrado cambie por otro signo que le es contrario o incompatible, de modo que el administrado vea frustradas sus expectativas.

En este punto, cabe señalar que no puede sostenerse “(...) la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas del Estado con los administrados. El Estado y las autoridades, en virtud de la necesidad de preservar el interés público, pueden provocar una desestabilización cierta, razonable y evidente entre la administración y los administrados, pero para preservar la confianza legítima, debe adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad (...)”<sup>16</sup>

Como puede apreciarse, el Principio de Confianza Legítima no exige necesariamente que la relación jurídica del Estado con los administrados no varíe, pero el “(...) dato relevante en definitiva es el factor sorpresivo en la decisión revocatoria de la administración, que irrumpe por ello en las expectativas razonables, las esperanzas fundadas o las seguridades concretas en el mantenimiento del *statu quo* del destinatario del acto y en la validez y eficacia del mismo”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y La Confianza Legítima. Hacia Una Teoría Del Precedente Administrativo En Colombia. Universidad de Antioquia. 2013, pág. 41.

<sup>16</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-037/12, punto 2.2. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-037-12.htm> (consulta: 01/06/18)

<sup>17</sup> MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y La Confianza Legítima. Hacia Una Teoría Del Precedente Administrativo En Colombia. Universidad de Antioquia. 2013, pág. 41.

En ese sentido, existe “(...) la necesidad de que no se produzcan cambios bruscos sin una actuación previa de la Administración Pública que anuncie y justifique esa modificación inesperada”<sup>18</sup>

#### **d) Manifestación de la confianza por parte del administrado**

Las expectativas legítimas se generan a causa de los signos externos de la Administración Pública<sup>19</sup> y son las que explican que el administrado haya realizado una acción concreta, por ejemplo un hecho adquisitivo, un movimiento de riqueza efectivo<sup>20</sup>.

Cabe precisar que, a nuestro modo de ver, si bien este requisito de la manifestación de la confianza es entendido normalmente en doctrina como un gasto realizado por el administrado, en lo que concierne a uso del principio de confianza legítima en el espacio del derecho administrativo sancionador, la manifestación de la confianza no tendría por qué necesariamente ir de la mano de una inversión. A nuestro juicio, bastaría que el administrado haya realizado una conducta, una acción que sea acorde con el signo externo brindado por la Administración Pública para que se cumpla con la manifestación de confianza

#### **e) Ponderar el interés privado y el interés público**

Incluso con los mencionados criterios, la aplicación del Principio de Confianza Legítima va perfilándose y evolucionando conforme a la casuística, por tanto, siempre será necesario ponderar el interés del destinatario al mantenimiento de su aspecto favorable y el interés público que alega la Administración Pública para afectar la confianza que se generó.

Esto se explica porque es propenso a entrar en conflicto con el Principio de Legalidad y con el Igualdad.

---

<sup>18</sup> LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de administración pública, N° 171, 2006, pág. 261

<sup>19</sup> MOLINA LEYVA, Adriana y RIVERA GONZALEZ, Diana. Tesis: ¿La vulneración del principio de confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia? Universidad Industrial de Santander. 2012, pág. 89

<sup>20</sup> MARÍN RIAÑO, Fernando, “La recepción del principio de confianza legítima en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, La Ley, 1989-II, pág. 606.

En cuanto al Principio de Legalidad, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG) establece que 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.

En tal sentido, por el Principio de Confianza Legítima es posible que un administrado obtenga una prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses, pese a que ello no sea acorde legalmente con el marco jurídico vigente. En ese sentido se pronuncia Lorenzo de Membiela al señalar:

“La protección de la confianza legítima protege las *expectativas legítimas* con aplicaciones en distintos campos de la actuación pública, entre ellas la irrevocabilidad de las situaciones subjetivas consentidas, atenuando los rigores del principio de legalidad (...)”<sup>21</sup>

En cuanto al conflicto con la Igualdad, ello es bien explicado por Letelier Wartenberg, cuando critica el principio de confianza legítima de la siguiente manera:

“Dejar, en cambio, la coherencia del ordenamiento a la generación subjetiva de confianzas en la supuesta estabilidad del ordenamiento jurídico puede legitimar tratamientos jurídicos diversos ante situaciones idénticas trastornando las posibilidades de las personas de reclamar la igualdad jurídica trayendo a colación formas de trato que se le han dado en casos iguales a los suyos”.

También Guerra expresa de manera muy clara la tensión que el Principio de Confianza Legítima genera en la Administración Pública:

“En este sentido, el principio de la confianza legítima es un principio propio de una versión liberal del Derecho Administrativo, toda vez que se sustenta sobre la base de la confianza individual de los administrados, desconociendo la certidumbre colectiva

---

<sup>21</sup> LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de administración pública, N° 171, 2006. Pág. 258.

en la vigencia del Derecho y la labor de la Administración en la satisfacción de los intereses Públicos”<sup>22</sup>

## **2) Empleo del Principio de Confianza Legítima en procedimientos administrativos sancionadores del Indecopi, previos a la modificación de la Ley N.º 27444**

Previo a que el Decreto Legislativo N.º 1272 modificara la Ley N.º 27444 e incorporara el Principio de Confianza Legítima, hubo dos resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual que se pronunciaron sobre la aplicación y efectos de dicho principio en el marco de expedientes de protección al consumidor, las cuales, detallaremos a continuación:

### **2.1 Resolución N.º 3092-2013/SPC-INDECOPI: reconocimiento del principio**

Mediante Resolución 218-2013/ILN-PS0 del 11 de abril de 2013, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de Lima Norte (en adelante, el ORPS) declaró infundada la denuncia del señor Andrés Avelino Flores Venegas (en adelante, el señor Flores) contra Banco de Crédito del Perú S.A.1 (en adelante, el Banco) por infracción del artículo 19º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, Código), al haberse acreditado que el 30 de enero de 2013 el denunciado se encontraba expresa y previamente facultado por el consumidor para descontar las sumas de S/. 1 296,41 y S/. 1,04 de su Cuenta de Ahorros 191-25016698-0-90, donde le era depositada su remuneración mensual, a fin de compensar el adeudo que mantenía pendiente de cancelación frente a dicha empresa

En atención a la apelación interpuesta por el señor Flores, mediante Resolución 476-2013/ILN-CPC del 26 de junio de 2013, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte (en adelante, la Comisión) revocó la Resolución 218-2013/ILN-PS0 y, reformándola, declaró fundada la denuncia, tras considerar que bajo una interpretación

---

<sup>22</sup> GUERRA, Felipe. El Principio de Confianza Legítima como límite al régimen de invalidación administrativa en Chile: entre la legalidad y la decisión. En: Derecho y Crítica Social, N.º 1, Enero, 2015, pág. 60

conjunta del artículo 1290° del Código Civil, del artículo 648° del Código Procesal Civil y de las Condiciones Generales de las Cuentas y Servicios suscritas por el señor Flores, el Banco se encontraba facultado a compensar el adeudo del consumidor con cargo a los fondos de la cuenta de ahorros donde percibía su remuneración, siempre que esta resultara superior al equivalente a 5 Unidades de Referencia Procesal (en adelante, URP) y sólo hasta una tercera parte del excedente.

En tal sentido, la Comisión sancionó al Banco con una multa de 5 UIT, le ordenó extornar la suma de S/. 1 081,63 a favor del denunciante y dispuso como medida correctiva complementaria el cese en la aplicación de mecanismos de compensación sobre remuneraciones y pensiones cuando estas no excedan las 5 URP y, de ser el caso, dentro de los límites normativos antes indicados. Finalmente, condenó al denunciado al pago de las costas y costos del procedimiento

El 16 de julio de 2013, el Banco interpuso recurso de revisión ante la Sala Especializada en Protección al Consumidor, (en adelante, la Sala) contra la Resolución 476-2013/ILN-CPC, alegando que:

(i) La Comisión inaplicó el principio de predictibilidad, al apartarse injustificadamente del precedente expuesto por la Sala sobre materia de compensaciones mediante Resolución 3448-2011/SC2-INDECOPI;

(ii) la conducta imputada fue ejercida por su entidad en el mercado, de acuerdo a las reglas dictadas por el Indecopi respecto a la regulación de la figura de compensaciones, en atención al principio de buena fe. Precisó que por Resolución 696-2012/SC2-INDECOPI la Sala ratificó a su empresa el criterio desarrollado en la Resolución 3448-2011/SC2-INDECOPI; validándose que, previa y expresa autorización del usuario, los proveedores contaban con la posibilidad de compensar las deudas de sus clientes en oposición a los activos que estos mantuvieran bajo su administración, incluso por el íntegro de los fondos depositados en las cuentas donde percibían sus remuneraciones y/o pensiones.

Analizando la alegación sobre predictibilidad, la Sala señaló que se evidencia que el principal sustento del recurso de revisión del Banco se orienta a sostener que la Comisión

inaplicó un criterio expedido por la Sala, pese a que el mismo constituía un razonamiento de imperativa observancia que vinculaba al íntegro de los órganos resolutivos del Indecopi respecto a la conducta imputada, es decir, otorgándole el carácter de un precedente de observancia obligatoria cuya inobservancia implicaba una causal del presente recurso impugnativo.

Agregó que, en la medida que el pronunciamiento contenido en la Resolución 3448-2011/SC2-INDECOPI, que recogió el criterio invocado por el denunciado, no configura un precedente de observancia obligatoria, la Sala advierte que el presunto error de derecho alegado por el Banco no se encuentra contenido en la resolución recurrida.

En consecuencia, en este extremo, declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto por el Banco contra la Resolución 476-2013/ILN-CPC.

Respecto a la buena fe alegada por el administrado, la Sala señaló que:

“(…) si bien el Banco aludió al principio de buena fe, esta Sala considera que lo alegado califica como un posible error de derecho consistente en la presunta vulneración del principio de confianza legítima, recogida en el artículo IV numeral 2 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Por tanto, debe darse por cumplido el primer requisito de procedencia del recurso de revisión, esto es, que el recurrente alegue un presunto error de derecho contenido en la decisión de la Comisión.”

Ahora bien, es importante señalar que el numeral 2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 indica que la lista de principios generales no es taxativa, tal como se observa a continuación:

“**2.** Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

La relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo”



Asimismo, la Sala agregó en la mencionada resolución que:

“(…) debe tenerse en cuenta que la protección de la confianza es una aplicación del principio de seguridad jurídica desde la perspectiva del individuo, de sus derechos y demás relaciones jurídicas, según el cual estos deben poder confiar en que a su actuación, así como a la de las entidades públicas que inciden en sus derechos, posiciones y relaciones jurídicas, se ligen efectos jurídicos duraderos, previstos o calculados sobre la base de esas mismas normas.

No obstante, la mencionada limitación que impide aplicar la nueva interpretación a situaciones anteriores al cambio de criterio, debe ser entendida en relación a una nueva lectura de normas sustantivas, es decir, aquellas que determinan la responsabilidad administrativa de los administrados y cuya aplicación inmediata implique directamente la imposición de multas en situaciones donde antes la autoridad administrativa no sancionaba. Es en este contexto que se entiende la garantía brindada por la norma citada precedentemente, que busca tutelar la confianza legítima de los administrados al momento de ajustar su conducta a la ley

En tal sentido, el principio de confianza legítima tiene como principal fundamento que los administrados no se vean afectados por el cambio de criterio, salvaguardando de esta forma la seguridad jurídica al otorgar al ciudadano un periodo de transición para que adecúe su comportamiento a una nueva situación, sin regir cambios respecto de normas procesales.

Por tanto, aun cuando esta Sala no desconoce que en virtud de la autonomía que ostentan los órganos resolutivos del Indecopi, se emitan pronunciamientos con fundamentos de interpretación distintos; lo cierto es que, en el presente caso, la compensación realizada por el Banco el 30 de enero de 2013, respecto al cumplimiento de la deuda que mantenía pendiente de cancelación el señor Flores, se encontraba sustentada en un criterio de interpretación anterior desarrollado por la Sala, según el cual, de acuerdo a las reglas del mercado, los proveedores de productos y/o servicios financieros contaban con la posibilidad de efectuar la compensación de las deudas de sus clientes con los activos que mantuvieran en su

administración, siempre que demostraran haber sido previa y expresamente facultados por los consumidores en tales términos.

En consecuencia, esta Sala concluye que la Comisión vulneró el principio de confianza legítima respecto de la aplicación de normas sustanciales, orientadas a proteger la seguridad jurídica, siendo que estas tienen incidencia en la determinación de la responsabilidad ante un cambio de criterio de la Autoridad Administrativa”.

En consecuencia, se observa que la Sala consideró que el principio de confianza legítima formaba parte de nuestro ordenamiento como un principio no expresamente contemplado en la Ley N.º 27444, sin relacionarlo con la buena fe, pero sí con el principio de seguridad jurídica y considerando que se aplicaba a proteger la confianza de un administrado respecto de un cambio de criterio en materia sustantiva pero no procedimental.

## **2.2 Resolución N.º 4036-2014/SPC-INDECOPI: efectos del principio**

En virtud del mandato de la Resolución N.º 3092-2013/SPC-INDECOPI, la Comisión expidió la Resolución N.º 0932-2014/ILN-CPC, sin embargo, en dicha resolución el órgano resolutivo utilizó el principio de confianza legítima como un factor atenuante a considerar en la respectiva graduación de la sanción, asegurando que su empleo no debía implicar la vulneración de la esfera jurídica del consumidor o la desprotección de sus intereses, teniendo en cuenta el rol tuitivo del Estado conforme al principio pro consumidor; por lo que la aplicación del principio de confianza legítima no constituía un eximente de responsabilidad. Específicamente se señaló:

“(…) la aplicación del principio de confianza legítima generado en base a un criterio previamente establecido por la autoridad, no debe generar una afectación en la esfera jurídica del consumidor o una desprotección a sus intereses, tomando en cuenta la plena vigencia del rol tuitivo en la actuación del Estado de conformidad con el Principio Pro Consumidor.

En esa línea, el cambio de un criterio por parte de la autoridad administrativa únicamente debe incidir en el ejercicio efectivo de su potestad sancionadora y su

poder de coerción, y de este modo, evitar una afectación patrimonial en el proveedor derivada de la ejecución de la sanción; más no calificar como un supuesto de exoneración de responsabilidad del proveedor, pues ello atentaría contra el rol esencial del Estado en el sistema de protección del consumidor.

A mayor abundamiento, cabe acotar que la actuación en base a un pronunciamiento previo de la autoridad no califica como un eximente de responsabilidad (...)”

En consecuencia, la Comisión declaró fundada la denuncia en contra del Banco y asemejó el principio de confianza legítima a un factor atenuante de la sanción; por lo que, si bien calculó que se debía sancionar al denunciado con 3 UIT, en virtud de la aplicación del citado principio, redujo la sanción a una amonestación.

Ahora bien, como la Resolución N.º 0932-2014/ILN-CPC fue apelada por el Banco, el Tribunal del Indecopi se pronunció mediante la Resolución N.º 4036-2014/SPC-INDECOPI, en la cual señaló lo siguiente:

“(...) el principio de confianza legítima configura una causal de justificación en el proceder del administrado que elimina la antijuridicidad de la conducta en el caso particular a analizar, cuyo principal fundamento descansa en que los administrados no se vean afectados por el cambio de criterio realizado por parte de la autoridad administrativa, salvaguardando de esta forma la seguridad jurídica, puesto que otorga un periodo de transición para que los ciudadanos adecúen su comportamiento a la nueva situación.

Ello, siendo que la mencionada limitación, que impide aplicar la nueva interpretación a situaciones anteriores al cambio de criterio, debe ser entendida en relación con una nueva lectura de normas sustantivas, es decir, aquellas que determinan la responsabilidad administrativa de los administrados y cuya aplicación inmediata implique directamente la imposición de multas en situaciones donde antes la autoridad administrativa no sancionaba. Es en este contexto que se entiende la garantía brindada por la norma citada

precedentemente, que busca tutelar la confianza legítima de los administrados al momento de ajustar su conducta a la ley.

En tal sentido, contrariamente a lo indicado por la Comisión, la interpretación de la aplicación del principio de confianza legítima no se orientaba a calificar como un criterio a tener en cuenta en la respectiva graduación de la sanción; sino, que el mismo guardaba incidencia en la determinación de responsabilidad. Por tanto, este Colegiado advierte que la Comisión pretendió indebidamente su aplicación como un factor atenuante.

En consecuencia, corresponde declarar fundado el recurso de revisión interpuesto por el Banco contra la Resolución 0932-2014/ILN-CPC, al verificarse que la Comisión trasgredió el principio de confianza legítima, al considerarlo como un factor atenuante, aún cuando su aplicación suponía incidir en la determinación de la responsabilidad de los administrados”

De esta manera, puede apreciarse que mientras que la Comisión consideró el uso del principio de confianza legítima como un factor atenuante de la sanción, la Sala consideró que debía tomarse como un eximente de responsabilidad.

Al respecto, debemos señalar que, si bien la Sala estaba en esta resolución teóricamente en lo correcto, es decir, que el principio de confianza legítima normalmente es tomado como un eximente de responsabilidad bajo la figura del error inducido por la administración, lo cierto es que, conforme a la Ley N.º 27444 vigente en ese momento, el error inducido por la administración –y por ende la manifestación del principio de confianza legítima– no podía ser tomado como un eximente sino solo como un atenuante, tal como se aprecia a continuación:

#### **“Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones**

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con

anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.”

### **3) El caso de las libretas de notas como medida ilegal de cobro de las pensiones:**

#### **3.1 Marco Jurídico relevante**

Sobre las medidas ilegales de cobro de la pensión, debemos señalar que, de lo establecido en el artículo 18<sup>23</sup> de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, ello en función a lo que se le hubiera ofrecido al consumidor, 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.

Por su parte, en el artículo 19<sup>24</sup> del referido cuerpo normativo, se establece que 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

---

<sup>23</sup> **Código de Protección al 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.

<sup>24</sup> **Código de Protección al 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.

productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

Ahora bien, se debe señalar que en el artículo 16 de la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados<sup>25</sup> se establece que frente a la falta de pago de las pensiones de enseñanza, la entidad educativa puede retener los certificados correspondientes a los periodos no pagados siempre que haya informado a los padres de familia al momento de la matrícula que adoptaría dicha medida. Así, dicho dispositivo no contempla que se adopte otra medida frente al incumplimiento de pago de las pensiones.

Por su parte, en el artículo 4 de la Ley N.º 27665, Ley de Protección a la Economía Familiar, respecto al pago de pensiones en Centros y Programas Educativos Privados, se establece la prohibición que las instituciones educativas utilicen fórmulas intimidatorias que afecten el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo y de la personalidad de los alumnos para procurar el cobro de las pensiones escolares<sup>26</sup>.

Siendo éste el marco normativo pertinente de la retención de libretas de notas como mecanismo de coerción para el pago de las pensiones, se debe señalar que, mediante Resolución N° 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI, el 30 de noviembre de 2006, la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi aprobó los Lineamientos del 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor (en adelante, Lineamientos), los cuales fueron publicados en la página web del Indecopi. Dichos lineamientos, en palabras de la mencionada Comisión, fueron generados en virtud del artículo 9 del Decreto Legislativo N.

---

<sup>25</sup> **Ley de Centros Educativos Particulares**

**Artículo 16.-** Los Centros y Programas Educativos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios, ni la evaluación de los alumnos, al pago de las pensiones. En este último caso, la institución educativa puede retener los certificados correspondientes a periodos no pagados siempre que se haya informado de esto a los usuarios al momento de la matrícula.  
(...)

<sup>26</sup> **Ley N.º 27665**

**Artículo 4.- Prohibición de fórmulas intimidatorias.-**

Para el cobro de las pensiones, los Centros y Programas Educativos Privados de todos los niveles así como los de Educación Superior no universitaria están impedidos del uso de fórmulas intimidatorias que afecten el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo y de la personalidad de los alumnos.

° 807<sup>27</sup> -vigente hasta la actualidad-, el cual le facultaba a “(...) aprobar pautas o **lineamientos que, sin tener carácter vinculante, orienten a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación** de las normas cuya aplicación tienen encomendadas; (...) que, la protección de los derechos del consumidor requiere de un marco que permita establecer **reglas claras para los agentes económicos que intervienen en el mercado, lo que sólo será posible si la actuación de la administración es predecible para dichos agentes (...)**”<sup>28</sup>

En lo referido a la retención de libretas de notas, los Lineamientos señalaban lo siguiente:

“6.13.5. ¿Un proveedor podrá retener los certificados de estudios por la falta de pago de pensiones si ello no fue informado previamente al consumidor? No. De acuerdo a la legislación vigente, los centros educativos tienen derecho a procurarse el cobro de las pensiones de enseñanza establecidas al inicio del año escolar. Sin embargo, se encuentran prohibidos de aplicar mecanismos de cobranza que afecten la dignidad de los alumnos. Asimismo, en caso el padre de familia no cumpla con cancelar las pensiones de enseñanza, el centro educativo puede retener los certificados de estudio de su hijo hasta que se efectúe el pago correspondiente; ello, siempre que se le haya informado al respecto al inicio del año escolar. (...) En otro caso, un consumidor denunció a un colegio, debido a que al no haber terminado de pagar las pensiones de sus hijas, el denunciado se negó a entregarle las fichas únicas de las menores y sus certificados de estudios, impidiendo así la formalización de la matrícula en un nuevo plantel. En este caso, la cónyuge del denunciante –previo proceso de matrícula del año lectivo suscribió una Declaración del Padre de Familia en donde se acordó que la falta de pago en las pensiones tenía como consecuencia la retención de certificados, libretas de notas y la posibilidad de suspender el servicio educativo; ello, en cumplimiento con las normas anteriormente señaladas, razón por la cual había quedado probado

---

<sup>27</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del INDECOPI**

**Artículo 9.-** Las Comisiones y Oficinas podrán aprobar pautas o lineamientos que, sin tener carácter vinculante, orienten a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas cuya aplicación tiene encomendada cada Oficina o Comisión.

<sup>28</sup> El resaltado es agregado

que el Colegio brindó un servicio educativo idóneo al denunciante, en tanto comunicó oportunamente a los padres sobre la posibilidad de retener los certificados y documentos de matrícula en caso se incumpla con el pago de las pensiones. Dicha denuncia fue declarada infundada”

Como puede apreciarse, la primera interpretación del Indecopi es que se podían retener las libretas de notas por falta de pago, siendo éstos certificados, pero debía anunciarse dicha posibilidad al inicio del año escolar.

Es importante destacar que otros Lineamientos no fueron puestos en conocimiento del público hasta el año 2016<sup>29</sup> y en este no se hace referencia a retener certificados de estudio ni libretas de notas.

Ahora bien, aproximadamente desde finales de 2013 y principios de 2014, la postura del Indecopi cambió y, en diferentes pronunciamientos del Tribunal del Indecopi, se señaló que, ante la falta de pago de pensiones, la única medida que pueden tomar los centros educativos es retener los certificados de estudio, siempre que haya informado a los padres de familia al momento de la matrícula que adoptaría dicha medida<sup>30</sup>. En tal sentido, dejó de considerarse a las libretas de notas como certificados de estudio, reservándose dicho concepto para las constancias que se otorgan al finalizar los estudios de secundaria.

A continuación analizaremos dos resoluciones donde el eximente de responsabilidad por error inducido por la Administración (y el Principio de Confianza Legítima) fue directa o indirectamente empleado. Cabe relatar que estas resoluciones fueron en parte seleccionadas

---

<sup>29</sup> Los nuevos lineamientos se encuentran disponibles en:  
<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/747822/CC1+y+CPC+-+ILN+-+pdf/cd9a32a6-4aab-4b60-993c-8bb3a202ad89> (consulta 20/06/18)

<sup>30</sup> Al respecto, véase: Resolución 3571-2013/SPC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2013, Resolución 051-2014/SPC-INDECOPI del 13 de enero de 2014, Resolución 0163-2014/SPC- INDECOPI del 22 de enero de 2014, Resolución 0212-2014/SPC-INDECOPI del 23 de enero de 2014, Resolución 250-2014/SPC-INDECOPI del 28 de enero de 2014, Resolución 0258-2014/SPC- INDECOPI del 28 de enero de 2014, Resolución 265-2014/SC2 del 28 de enero de 2014, Resolución 319-2014/SC2 del 29 de enero de 2014, Resolución 352-2014/SC2 del 30 de enero de 2014, Resolución 390-2014/SC2 del 03 de febrero de 2014, Resolución 490-2014/SC2 del 12 de febrero de 2014, Resolución 612-2014/SC2 del 24 de febrero de 2014, Resolución 1004-2014/SC2 del 26 de marzo de 2014, Resolución 1672-2014/SC2 del 22 de mayo de 2014, Resolución 2067-2014/SC2 del 25 de junio de 2014, Resolución 2127-2014/SC2 del 30 de junio de 2014.



por el hecho de que el Tribunal del Indecopi ha confirmado la posición de la Comisión de Protección al Consumidor.

### 3.2 Resoluciones del Indecopi

#### **Resolución Final N° 43-2017/CC3 (Cooperativa de Servicios Educativos San Felipe)**

Mediante Resolución 1 del 30 de diciembre de 2016, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Secretaría Técnica) inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de Cooperativa de Servicios Educativos San Felipe (en adelante, la Cooperativa), en su calidad de promotora del Colegio San Felipe, que habría comunicado, para el periodo educativo 2015, que el incumplimiento de pago de las pensiones durante dos (2) meses determinaría la no entrega de notas en físico, lo cual constituía una posible infracción del artículo 19° del Código.

El medio probatorio era el documento denominado “Proceso de matrícula 2015”:

- d) El incumplimiento en el pago de sus obligaciones brindado por el servicio académico, durante dos meses, determinará la no entrega del reporte de notas físico. Asimismo, por el incumplimiento en el pago de sus obligaciones se aplicará el interés moratorio diario de 0.042 %. Asimismo, no se le hará entrega de certificados de estudio u otros en caso de mantener obligaciones económicas impagas.

Ahora bien, la Cooperativa presentó sus descargos, señalando entre ellos, lo siguiente respecto a dicha imputación:

- i) Sobre las medidas ilegales de cobro, alegó que en el Informe Final de Instrucción se realizó una interpretación arbitraria, violando los Principios de Legalidad y Tipicidad de la Ley 27444, pues decidió aplicar lo señalado en dicho artículo solo al certificado de estudio, cuando los centros educativos emiten una serie de documentos que acreditan el proceso académico de los alumnos, entre los que se encuentran las libretas o reportes de notas, tal como demuestra el SIAGIE.
- ii) Agregó que el literal e) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código no establece una restricción exclusiva y/o excluyente de los certificados de notas, por el contrario,

ampara que se retengan los reportes o libretas de notas a los padres de familia que no se encuentren al día en el pago de las pensiones.

- iii) De hecho, expresó que el documento que por excelencia contiene información del desarrollo del servicio educativo y el proceso de aprendizaje del alumno, es el reporte o libreta de notas, máxime si los certificados de estudio se emiten al finalizar del año escolar o cuando el alumno es retirado del centro educativo.
- iv) En cuanto al artículo 4 de la Ley 27665, señaló que no se configura lo establecido en dicha norma ya que en ningún caso el alumno se ve perjudicado ni afectado por la falta de pago de las pensiones de parte de los padres de familia, más aún si no existe ningún proceso de cobro de pensiones conforme a dicha norma.
- v) En el tiempo del periodo de matrícula que fue objeto de fiscalización, en el año 2014, el Secretario Técnico de la Comisión de Protección al Consumidor señaló en medios periodísticos que los centros educativos están autorizados a retener las libretas de notas. Adjuntó notas periodísticas como prueba de lo alegado.
- vi) Tal como se aprecia en el Manual de Supervisión de Centros Educativos Particulares del Indecopi, no advierte prohibición expresa sobre la retención de las libretas de notas.

Al respecto, la Comisión de Protección al Consumidor 3 presentó los siguientes argumentos:

a) Sobre la diferencia entre certificados y libretas de notas

La Comisión inicia analizando el literal e) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código, el cual señala:

**“Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos**

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente: (...)

e. Que no se condicione la entrega del documento que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o servicio a pago distinto del derecho de trámite, salvo en el caso de que el usuario registre deuda pendiente con la institución educativa, en concordancia con la legislación sobre la materia.” (el subrayado es nuestro)

Así, la Comisión indica que en dicho artículo se establece que se puede retener el documento que deje constancia del desarrollo del servicio, por deuda pendiente del padre de familia, en concordancia con la legislación de la materia.

En tal sentido, para la Comisión, tomando en cuenta que el artículo 16 de la Ley de Centros Educativos solo permite retener los certificados de estudios frente a incumplimientos de pensiones, el Colegiado considera que el literal e) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código hace referencia a los certificados de estudio (que acreditan y dejan constancia del desarrollo del servicio educativo) y no a los reportes de notas ni a otros documentos.

La Comisión resalta que el centro educativo no puede alegar desconocimiento del artículo 16 de la Ley de Centros Educativos- que solo permite retener los certificados frente al no pago de pensiones siguiendo ciertos requisitos- dado que en mérito al artículo 109<sup>31</sup> de la Constitución, la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y; el Tribunal Constitucional, en la STC N° 06859-2008-PA señala que según el principio “*la ley se presume conocida por todos*”, es de presumirse que el proveedor conocía la normatividad a la que se encontraba sujeto como proveedor de servicios educativos.

La Comisión indica en su resolución que, aunque los centros educativos emitan muchos tipos de documentos, entre ellos, el reporte de notas, el literal e) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código expresamente señala que se puede retener, por deuda pendiente, el documento que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o

---

<sup>31</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 109.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

servicio, en concordancia con la legislación de la materia y, el artículo 16 de la Ley de Centros Educativos solo permite, siguiendo ciertos requisitos, retener los certificados frente al no pago de pensiones.

Por tanto, la Comisión manifiesta que la interpretación realizada en el Informe Final de Instrucción 19-2017/CC3 no fue arbitraria ni violó los Principios de Legalidad ni Tipicidad, ya que simplemente se ha interpretado el contenido del literal e) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código en concordancia con la norma sectorial, esto es, con el artículo 16 de la Ley de Centros Educativos.

Ahora bien, al referirse al artículo 4 de la Ley 27665, la Comisión indica que está prohibido el uso de fórmulas intimidatorias que afecten el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo de los alumnos para procurar el cobro de las pensiones escolares, por tanto, el padre de familia al no poder tener físicamente las notas (proceso de calificación) de sus menores hijos, se encontraba limitado el derecho a cuestionar las mismas, afectando sus expectativas, así como el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo de los alumnos, ya que éste podría no recibir el refuerzo o retroalimentación correspondiente por su desempeño (el padre de familia no pudo conocer fehacientemente, el avance que estaba teniendo su mejor hijo, ni el proceso de calificación que tuvo, ello con la finalidad de poder cuestionar el mismo, o de ser necesario, reforzar su aprendizaje o mejorar el nivel del tema en el que su hijo se encontraba con bajas calificaciones)

#### b) Sobre las supuestas declaraciones en periódicos y el Manual de Supervisión

La Cooperativa brindó la dirección web de una noticia del Diario Correo de fecha 21 de diciembre de 2012<sup>32</sup> (noticia 1), la impresión de una noticia de Radio Capital<sup>33</sup> (noticia 2) del 21 de diciembre de 2012 y, la impresión de una noticia del 26 de noviembre de 2014 (noticia 3) del Diario La Ley<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Disponible en: <http://diariocorreo.pe/ciudad/colegios-no-pueden-negar-nota-final-a-padres-202560/>

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www.capital.com.pe/actualidad/colegios-no-pueden-negar-informacion-de-notas-por-falta-de-pago-noticia-551294>

<sup>34</sup> Disponible en: <http://laley.pe/not/1915/colegios-privados-estan-obligados-a-anticipar-informacion-sobre-pensiones-del-2015/>

De la revisión de las noticias 1 y 2, la Comisión observa que, además de ser la misma fecha, en ambas se hace mención al Secretario Técnico de la Comisión de Protección al Consumidor (CPC), tal como se aprecia:

### **Noticia 1 (Diario Correo 21/12/2012)**

Edwin Aldana, secretario técnico de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, dijo que si bien los colegios privados pueden retener las libretas en caso haya retrasos en el pago, están obligados a entregar la información a los padres, aunque sea de manera verbal.

### **Noticia 2 (Radio Capital 21/12/2012)**

Edwin Aldana, secretario técnico de la Comisión de Protección al Consumidor de esa institución, dijo que si bien los colegios privados pueden retener las libretas en caso haya retrasos en el pago, están obligados a entregar la información a los padres, aunque sea de manera verbal.

Así, en ambas noticias se atribuye al Secretario Técnico de la CPC el haber afirmado que los colegios privados puedan retener las libretas de notas por retrasos en el pago, sin perjuicio de que informen la información a los padres, aunque sea de manera verbal.

Por su parte en la noticia 3, para la Comisión, aunque en la misma se afirma que un colegio puede retener la libreta de notas ante la falta de pago de las pensiones, no se atribuye dicha aseveración a ninguna autoridad, tal como se observa:

### **Noticia 3 (Diario La Ley 26/11/2014)**

De igual manera, los colegios no podrán condicionar el rendimiento de exámenes finales de sus alumnos al pago de las pensiones que estos puedan adeudar con la institución por concepto de enseñanza. Las únicas vías establecidas para que el colegio insista con el cobro de la deuda es la retención de la libreta de notas o del certificado de estudios.

De manera previa al análisis del contenido de estas noticias, la Comisión precisa al centro educativo que las noticias 1 y 2 donde se menciona al Secretario Técnico de CPC son de 2012 y no de 2014.

Ahora bien, el Colegiado considera que, respecto de las noticias 1, 2 y 3 se debe analizar si las mismas constituyen un eximente de responsabilidad conforme a lo contemplado en el artículo 255 del TUO de la LPAG, el mismo que establece lo siguiente:

En tal sentido, la Comisión señala que la noticia 3, al ser simplemente la información difundida en un periódico, sin atribuirle el mensaje a alguna autoridad, no constituye eximente ni atenuante de responsabilidad, siendo obligación del proveedor adecuar su conducta de conformidad con las exigencias establecidas en las leyes y no según lo que informe la prensa.

Por otro lado la Comisión, en lo referido a las noticias 1 y 2, en la medida que para el Colegiado se atribuye al Secretario Técnico de la CPC una afirmación que contradice lo establecido legalmente, analizó si se había configurado el eximente de responsabilidad de error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, contemplado en el literal e) numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG.

Ahora bien, en cuanto a que las noticias 1 y 2 puedan considerarse como un error inducido por la Administración, tomando en cuenta que, conforme a la doctrina, el error debe ser invencible, el Colegiado consideró que no se ha configurado dicho eximente de responsabilidad. Ello, en tanto frente a noticias periodísticas, donde no existe certeza de que lo expresado por la autoridad haya sido recogido con fidelidad y exactitud, se esperaría que el administrado sea precavido y, antes de realizar su conducta, tome medidas para verificar que la información brindada es correcta.

La Comisión también agregó que, con posterioridad a la publicación las noticias 1 y 2, en numerosos pronunciamientos de la Sala se ha señalado que, ante la falta de pago de pensiones, la única medida que pueden tomar los centros educativos es retener los certificados de estudio, siempre que haya informado a los padres de familia al momento de la matrícula que adoptaría dicha medida.

En cuanto al Manual de Supervisión de Centros Educativos Particulares del Indecopi, la Comisión indicó que no puede ser utilizado para que los proveedores de servicios educativos se eximan de cumplir lo establecido por las normas, máxime si dicho manual solo constituye una guía, pero no reemplaza ni entra en contradicción con las obligaciones que le corresponden al administrado.

### **Confirmación mediante Resolución 3165-2017/SPC-INDECOPI**

En su recurso de apelación, la Cooperativa manifestó sobre la imputación relativa a las libretas de notas, entre otros, lo siguiente:

- El artículo 16° de la Ley de Centros Educativos Privados no establecía un campo de actuación restrictivo sobre los mecanismos que podía utilizar el proveedor del servicio educativo ante la falta de pago de pensiones, siendo erróneo que se haya establecido la prohibición de retener libretas de notas ante este tipo de circunstancias;
- Las noticias eran fidedignas, pues fueron emitidas por la Agencia Andina de Noticias, una agencia oficial del Estado Peruano; y,
- La propia Escuela del Indecopi señaló en el curso denominado “Introducción al Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual” del 2016, que se constituía como un mecanismo legítimo para el cobro de pensiones la retención de la libreta de notas o certificados por los periodos no pagados.

Al respecto, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, luego de analizar el contenido de la normativa previamente señalada, reafirmó que los centros educativos privados se encuentran facultados únicamente a retener la entrega de certificados como medio de garantía ante una situación de pensiones escolares impagas. También recalcó que los certificados educativos consisten en aquellos documentos oficiales (verificados y aprobados por autoridades públicas) emitidos por el centro educativo que permiten acreditar (certificar un hecho) la prestación efectiva del servicio educativo, incluyendo, a su vez, información académica sobre el rendimiento de un alumno dentro de un periodo

escolar determinado. En ese sentido, esta conceptualización no puede ser aplicada, por ejemplo, para el caso de los reportes de notas, toda vez que estos documentos no tienen como finalidad certificar una situación (prestación efectiva de un servicio educativo) sino comunicar e informar a los padres de familia o apoderados sobre el progreso académico del alumno de acuerdo a las calificaciones que este vaya obteniendo. De esta manera, la Sala indicó que resultaría atentatorio con respecto al derecho a la educación de un menor de edad, condicionar el acceso de este tipo de información a los padres de familia, siendo que los mismos están llamados a velar por el progreso académico de sus hijos y, en general, por su desarrollo integral.

Sobre las noticias periodísticas y el material educativo de la Escuela del Indecopi, la Sala señaló:

“Al respecto, debe precisarse que el principio de confianza legítima se constituye como aquella figura mediante la cual la Administración debe actuar bajo un criterio de certeza, previsibilidad y seguridad para la obtención de un interés público. De esta manera, este concepto se configura como una derivación de los principios de buena fe y seguridad jurídica, que obliga a la autoridad administrativa a motivar razonablemente el ámbito de su actuación o interpretación. En ese sentido, la evaluación de las actuaciones realizadas por la Administración, debe realizarse sobre aquellas manifestaciones oficiales que generen certeza sobre su contenido, y, de esta manera, puedan ser vinculantes sobre los administrados. Las actuaciones oficiales no solo se encuentran referidas a los propios actos administrativos sino a toda aquella comunicación que pueda ser puesta a disposición a través de canales públicos o gubernamentales de la propia institución. Dicho esto, el contenido de una nota periodística no se constituye como una manifestación oficial propia del Indecopi, razón por la cual, el contenido de la declaración de un representante a través de estos medios debe ser corroborado con los propios pronunciamientos o información consignada en los canales oficiales de la Institución, en tanto la información contenida en un medio de comunicación puede ser desvirtuada o tergiversada. (...)



De lo desarrollado sobre el principio de confianza legítima, puede desprenderse otro aspecto relevante consistente en el ámbito temporal en el cual el administrado tuvo conocimiento de la información que presuntamente vinculó su conducta. En efecto, el propio administrado tiene la carga de probar que, antes del inicio del presente procedimiento, una determinada información o actuación de la autoridad administrativa generó certeza sobre la licitud de una determinada conducta. A modo de ejemplo, la Cooperativa tendría que demostrar que la información académica contenida en el curso denominado “Introducción al Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual” fue puesta en conocimiento antes del periodo educativo 2015, ello con la finalidad de que en dicho periodo haya podido asumir – con total confianza – que la retención de libretas de notas se constituía como un mecanismo válido de cobranza ante pensiones impagas. No obstante, la información de la Escuela del Indecopi data del 16 de junio de 2016, esto es con posterioridad al periodo de evaluación de este procedimiento, razón por la cual, se descarta que este elemento probatorio pudo generar una confianza en la Cooperativa sobre el comportamiento evaluado en este extremo.”<sup>35</sup>

Por estos argumentos, la Sala confirmó la infracción, por lo que corresponde analizar si era aplicable el Principio de Confianza Legítima con motivo de las notas periodísticas, el Manual de Supervisión de Centros Educativos Particulares y los materiales de enseñanza de la Escuela del Indecopi:

Requisitos	Signos externos de la Administración Pública que generen la confianza	Legitimidad de la Confianza: error invencible	Actuación posterior de la Administración Pública que rompe con la confianza previamente creada	Manifestación de la Confianza por el Administrado	Ponderación del interés público y el privado.
Notas	No cumple	-----	-----	-----	-----

<sup>35</sup> El subrayado es agregado

periodísticas					
Manual de Supervisión de Centros Educativos Privados	No cumple	-----	-----	-----	-----
Material de Enseñanza del Indecopi	Cumple	Cumple	Cumple	No cumple	-----

Así, conforme a nuestro análisis, las notas periodísticas no cumplieron con el primer requisito, en tanto no eran comunicaciones oficiales o que indubitablemente provenían de la Administración Pública. De este modo, si un medio de noticias privado realiza una entrevista en video a un funcionario respecto a las libretas de notas, consideramos que sería un signo externo capaz de generar confianza, aunque no se encuentre en un medio oficial.

En cuanto al Manual de Supervisión de Centros Educativos Privados, dado que simplemente no mencionaba el supuesto infractor de la retención de las libretas de notas, falta el signo externo pues, faltaría la actividad, el hecho que le genere confianza –en este caso, una indicación de que se pueden retener las libretas de notas– ya que estaríamos ante silencio, del cual no podríamos interpretar indubitablemente el criterio de la autoridad.

Finalmente, el material de enseñanza del Indecopi no cumpliría en el presente caso con el requisito referido a que el administrado manifieste su confianza. Ello debido a que el material de enseñanza es posterior a la comunicación que realizó a los padres de familia, por tanto, respecto del material de enseñanza, no realizó ningún comportamiento que indique que confió en que su conducta era lícita.

Destacamos que, siendo un material didáctico sí se configuraría un error invencible, no se le podría atribuir ni siquiera negligencia, pues no sería lógico que se le exija al administrado un nivel de conocimiento de interpretación de las normas que sea superior al que posee la entidad especializada en sanciones.

### **Resolución Final N° 73-2017/CC3-INDECOPI (Innovaciones Pedagógicas S.A.C.)**

Mediante Resolución 1 del 9 de junio de 2016, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Secretaría Técnica), en virtud de una investigación realizada a diversas instituciones educativas con el fin de verificar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, inició un procedimiento de oficio contra Innovaciones Pedagógicas S.A.C. (en adelante, Innovaciones Pedagógicas); promotor de la Institución Educativa “Pamer Barranco” (en adelante, el Colegio); por presuntas infracciones de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en tanto habría establecido medidas prohibidas por la normativa, tal como retener libretas de notas a los alumnos que no se encontraban al día en el pago de las pensiones educativas.

El 20 de julio de 2016, Innovaciones Pedagógicas presentó sus descargos a la Resolución 1, señalando lo siguiente:

- el procedimiento iniciado en su contra vulneraba el principio de Tipicidad, dado que la infracción no se encontraba expresa en la norma; y,
- los Lineamientos de Protección al Consumidor aprobados mediante Resolución N° 001-2006-LIN-CPC, vigentes hasta junio de 2016, indicaban que lo sancionable era no informar previamente al consumidor la posibilidad de retener certificados de estudios y otros documentos mas no la retención de los mismos.

Mediante Resolución 0176-2016/CC3 del 14 de octubre de 2016, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 halló responsable a Innovaciones Pedagógicas por infracción del artículo 19° del Código, al considerar que quedó acreditado que estableció medidas prohibidas por la normativa, como retener libretas de notas a los alumnos que no se encontraban al día en el pago de las pensiones educativas; y,

El 4 de noviembre de 2016, Innovaciones Pedagógicas apeló la Resolución 0176-2016/CC3 y, mediante Resolución 1833-2017/SPC del 30 de mayo de 2017, la Sala Especializada en

Protección al Consumidor declaró la nulidad de la Resolución 0176-2016/CC3 y ordenó que la Comisión emita un nuevo pronunciamiento, en tanto no se pronunció, de manera íntegra, sobre los argumentos de defensa presentados por la denunciada en la audiencia de informe oral llevada a cabo en primera instancia.

Ante la nulidad declarada por la Sala, el 30 de mayo de 2017, la Comisión emitió la Resolución 073-2017/CC3, en la cual señaló que la imputación versaba sobre retener, por los periodos no pagados, las libretas de notas, así como la información sobre el avance académico a través de reportes diarios, tal como se muestra a continuación:

Art. 49.- El COLEGIO hace entrega de una copia del presente reglamento, mediando documento de recepción, quedando estipulado que el IEP PÁMER se reserva el derecho de retención de los certificados u otros registros de evaluación correspondiente a periodos no pagados. Las Libretas de notas sólo serán entregadas a los padres de familia o apoderados que se encuentren al día en sus cuotas de pago, en caso contrario la información contenida en las libretas será brindada en forma oral al padre o apoderado autorizado.

(...)

Art. 57.- Las fechas de pago ya están establecidas y definidas en el "compromiso de pago", documento que todo padre de familia debe conocer antes de realizar la matrícula. Como ya el cronograma de pagos es de su conocimiento, cabe resaltar que no existirán cambios en las fechas de pago.

Es importante precisar que si algún padre de familia no cumple con lo establecido y previamente acordado en el "Compromiso de pago", el Colegio está en la facultad de retener todas las notas e información sobre el avance académico del estudiante, talés como: Reportes diarios, Libreta de notas, certificados de estudio, etc. Esta información sólo podrá ser proporcionada verbalmente al padre de familia que así lo solicite.

Por tanto, para la Comisión, la normativa es clara en cuanto a que los centros educativos no deben establecer fórmulas intimidatorias que afecten el normal desenvolvimiento del desarrollo educativo (artículo 4 de la Ley N.º 27665), estando solo facultados para retener los certificados de estudio ante la falta de pago de pensiones (artículo 16 de la Ley N.º 26549). Sin perjuicio de ello, resaltó que en la Resolución N.º 2236-2015/SPC emitida por la Sala, se señaló lo siguiente:

“(…) la omisión de consignar notas en las libretas de calificación de los alumnos, es una medida totalmente distinta a la retención de los certificados de

estudios, conducta permitida legalmente para asegurar el pago de las pensiones escolares, en tanto esta podría interferir con el proceso educativo de los alumnos, al no tener conocimiento sobre las calificaciones que estarían obteniendo”.

Respecto a los Lineamientos de Protección al Consumidor, la Comisión consideró que no pueden ser utilizados por los administrados para eximirse de cumplir lo claramente establecido por las normas, máxime si dichos lineamientos no son vinculantes. Por tanto, no se habría vulnerado el principio de confianza legítima.

Sobre este punto, la Comisión agregó que con posterioridad a la publicación de los Lineamientos de Protección al Consumidor y, previamente a la fecha de la acción de supervisión, en numerosos pronunciamientos de la Sala se había señalado que, ante la falta de pago de pensiones, la única medida que pueden tomar los centros educativos es retener los certificados de estudio, siempre que haya informado a los padres de familia al momento de la matrícula que adoptaría dicha medida.

#### **Confirmación mediante Resolución 3375-2017/SPC-INDECOPI**

El 2 de agosto de 2017, Innovaciones Pedagógicas apeló la Resolución 073- 2017/CC3, señalando, sobre la retención de la libreta de notas, que se vulneró el principio de confianza legítima, pues su actuar fue conforme a los Lineamientos de Protección al Consumidor, donde se indicaba que lo sancionable era no informar previamente al consumidor la posibilidad de retener certificados de estudios y otros documentos más no la retención de los mismos.

La Sala señaló que los Lineamientos de Protección al Consumidor del 2006 son un documento que no resulta vinculante para la Sala ni para las demás comisiones; ello, de conformidad con lo previsto por el artículo 9º del Decreto Legislativo N° 807, donde se indica que las Comisiones están facultadas para aprobar pautas o lineamientos con fines orientativos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas cuya aplicación tienen encomendadas, mismos que no tienen carácter vinculante

Asimismo, la Sala indicó que, a partir de la fecha en que se emitieron los Lineamientos de Protección al Consumidor del 2006, la normativa en el sector educativo ha ido modificándose e incorporando nuevos dispositivos, siendo relevante resaltar, por ejemplo, que si bien mediante Decreto Supremo 005-2002-ED del 14 de febrero de 2002 se contempló que las libretas de notas sólo eran entregadas a los padres de familia o apoderados que se encontraban al día en sus cuotas de pago, a través del Decreto Supremo 009-2006-ED del 20 de abril de 2006, se derogó dicha facultad, estableciendo expresamente que, frente a una falta de pago de las pensiones educativas, la entidad educativa únicamente puede retener los certificados de estudios siempre que haya informado a los padres de familia al momento de la matrícula que adoptaría dicha medida.

Además, la Sala agregó que en reiterada jurisprudencia, incluso con anterioridad a la conducta incurrida por parte de la denunciada (abril del 2015), expresamente había señalado que la única medida que pueden tomar los centros educativos frente al no pago de pensiones es la retención de los certificados de estudios correspondientes a los periodos no pagados, siempre que lo hayan informado previamente a los padres de familia. Por tanto, siendo la denunciada un proveedor que ofrece sus servicios en el mercado, se encontraba en la obligación no sólo de informarse previsiblemente sobre las condiciones y restricciones que implica emprender su propio giro de negocio, sino conocer los alcances legales que rodean su actividad, como los cambios normativos mencionados precedentemente.

Por estos argumentos, la Sala confirmó la infracción, por lo que corresponde analizar si era aplicable el Principio de Confianza Legítima con motivo de Los Lineamientos de Protección al Consumidor:

Requisitos	Signos externos de la Administración Pública que generen la confianza	Legitimidad de la Confianza: error invencible	Actuación posterior de la Administración Pública que rompe con la confianza previamente	Manifestación de la Confianza por el Administrado	Ponderación del interés público y el privado.
------------	---	---	---	---	---

			creada		
Lineamientos de Protección al Consumidor	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

Así, conforme a nuestro análisis los Lineamientos de Protección al Consumidor cumpliría con todos los requisitos que hemos planteado en la investigación pues, en este caso es un signo externo que claramente proviene de la Administración Pública, el procedimiento administrativo sancionador rompe con la confianza previamente creada al imputarle una infracción por retener libretas de notas frente al no pago de pensiones y la comunicación realizada por el centro educativo es la manifestación de la confianza.

En lo referido a que la confianza sea legítima por error invencible, no estamos de acuerdo con el razonamiento de la Comisión y de la Sala, ya que se sostienen en dos puntos principales:

1. Que los Lineamientos de Protección al Consumidor no son vinculantes: si bien dicho argumento es correcto, a nuestro parecer esa característica del documento está dirigida al resto de órganos del Indecopi que al propio administrado. De esta manera, una Comisión no necesariamente se encontraba obligada a seguir el razonamiento empleado en dichos Lineamientos, igual buscaban dar cierto nivel de predictibilidad a los agentes económicos, por lo que no es reprochable el cambio de criterio, pero sí el hecho de que el Indecopi no haya publicado en su oportunidad a los centros educativos que dicho criterio ya había cambiado explicando sus razones, de modo que los administrados tuviesen tiempo para adecuar o corregir su conducta.

Añadido a lo anterior, cabe resaltar que, el principio de confianza legítima contemplado en nuestra normativa no exige que la comunicación sea vinculante (como un precedente) pues a la letra se señala que “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”.

2. Que existieron casos posteriores donde la Sala manifestó su cambio de postura: Consideramos que dicho argumento sería aplicable si Innovaciones Pedagógicas fuese parte en alguno de los procedimientos donde la Sala consideró que la retención de las libretas de notas era una conducta ilícita, cosa que no ocurrió. A nuestro modo de ver, la Sala y la Comisión indican que un proveedor de servicios educativos está en la obligación de conocer los cambios de criterio interpretativo del Indecopi en materia educativa para ser diligentes, lo cual consideramos un exceso, pues no solo no es una obligación legal de los proveedores, sino que es irrazonable.

En cuanto a la ponderación entre el interés privado y el interés público, no sancionar en este caso no afectaría gravemente el interés público pues se sabe que en el caso no se llegó a aplicar la medida de retención de las libretas de notas, solo fue una comunicación y, una vez terminado el procedimiento, este administrado ya no podría emplear los Lineamientos de Protección al Consumidor como justificación de su comportamiento.

Cabe resaltar que en lo referido al artículo 4 de la Ley N.º 27665, dicha disposición prohíbe fórmulas intimidatorias que afecten el desarrollo educativo pero aunado a una posible afectación al desarrollo de la personalidad de los alumnos, por lo que consideramos que la medida de retención de las libretas de notas podría eventualmente tener el primer efecto, no tendría el segundo, por lo que no la consideramos una medida intimidatoria .

## **Conclusiones**

- Los requisitos para que el principio de confianza legítima se aplique a un procedimientos administrativo sancionador son (error inducido por la Administración): i) la existencia de signos externos de la Administración Pública que generen la confianza, ii) la existencia de confianza debe ser legítima por error invencible, iii) la existencia de una actuación posterior de la Administración Pública que rompa con la confianza previamente creada, iv) la manifestación de la confianza por parte del administrado, materializada en acciones o comunicaciones y v) ponderar el interés privado y el interés público.



- El principio de confianza legítima fue reconocido en resoluciones del Indecopi previo a su expresa incorporación la Ley N.º 27444, sin embargo, incorrectamente se consideró un eximente de responsabilidad, cuando en dicho momento el error inducido por la Administración solo era contemplado por la normativa como un atenuante.
- Del análisis de los casos en los que los administrados directa o indirectamente invocaron el principio de confianza legítima en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, se observan dos signos externos que cumplen con brindar confianza a los centros educativos respecto al criterio de retener las libretas de notas como mecanismo lícito de coerción de pago de pensiones: el material de enseñanza de la Escuela del Indecopi de 2016 y los Lineamientos de Protección al Consumidor del año 2006.
- Incorrectamente, al analizar los Lineamientos de Protección al Consumidor del 2006, la Sala de Protección al Consumidor y la Comisión de Protección al Consumidor 3, consideraron que el deber de diligencia de los proveedores de servicios educativos incluía el conocer la tendencia interpretativa de la mencionada Sala.
- Los Lineamientos de Protección al Consumidor del 2006, también fueron descartados por la Sala y la Comisión mencionadas como un signo que brinde confianza legítima, bajo el argumento de que no eran vinculantes, sin embargo, la razón de su emisión fue brindar predictibilidad a los agentes del mercado, además de que el principio de confianza legítima no se aplica solo a pronunciamientos que sean vinculantes.
- Si bien la ley se presume conocida por todos, el criterio interpretativo de la Administración Pública puede variar, y el mismo no podrá ser conocido por los administrados a menos que les sea comunicado de manera oficial por la autoridad (en el marco de un procedimiento, por una nota de prensa o por mecanismo similar). Precisamente, el principio de confianza legítima busca evitar cambios bruscos que tomen por sorpresa a los administrados.

## Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, María Consuelo, La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- ALVITES CARPIO, César Eduardo. Los cambios de criterio en las resoluciones emitidas por Indecopi en materia de Protección al Consumidor, con especial referencia a la aplicación del Principio de Protección de la Confianza Legítima. Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2015. Disponible en: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/9537/ALVITES\\_CARPIO\\_LOS\\_CAMBIOS\\_DE\\_CRITERIO\\_EN\\_LAS\\_RESOLUCIONES\\_EMITIDAS\\_POR\\_INDECOPI\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_PROTECCION\\_AL\\_CONSUMIDOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/9537/ALVITES_CARPIO_LOS_CAMBIOS_DE_CRITERIO_EN_LAS_RESOLUCIONES_EMITIDAS_POR_INDECOPI_EN_MATERIA_DE_PROTECCION_AL_CONSUMIDOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ARRIETA PONGO, Alejandro. El principio de protección de la confianza legítima ¿Intento de inclusión en el Ordenamiento peruano? Revista ITA IUS ESTO. Universidad de Piura. Nov. 15, 2012.
- BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Miguel. El Error en el Derecho Penal. Derecho y Sociedad, N.º 12, 1997.
- DIEZ PICASSO, Luis. La doctrina del precedente administrativo. Revista de Administración Pública, 98, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del estado legislador. Revista de administración pública, Nº 159, 2002.
- GARCÍA MACHO, Ricardo. Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en: Revista Española de Derecho Administrativo, N.º 56, 1987.

- GUERRA, Felipe. El Principio de Confianza Legítima como límite al régimen de invalidación administrativa en Chile: entre la legalidad y la decisión. En: Derecho y Crítica Social, N.º 1, Enero, 2015.
- LETELIER WARTENBERG, Raúl. Contra la Confianza Legítima como Límite a La Invalidación de Actos Administrativos. Revista chilena Derecho. Vol.41 No.2. Santiago: Agosto 2014. Disponible en:  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372014000200009](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372014000200009)
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. El principio de confianza legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la administración pública. Revista de administración pública, N° 171, 2006.
- MARÍN RIAÑO, Fernando, “La recepción del principio de confianza legítima en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, La Ley, 1989.
- MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y La Confianza Legítima. Hacia Una Teoría Del Precedente Administrativo En Colombia. Universidad de Antioquia. 2013.
- MOLINA LEYVA, Adriana y RIVERA GONZALEZ, Diana. Tesis: ¿La vulneración del principio de confianza legítima genera responsabilidad administrativa en Colombia? Universidad Industrial de Santander. 2012
- MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica Editores. Lima, Novena edición, 2011.
- REBOLLO, Manuel; IZQUIERDO, Manuel; ALARCON, Lucia y BUENO, Antonio. Derecho Administrativo Sancionador, Lex Nova S.A.U. 2010.

- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. El principio general del derecho de confianza legítima. Ciencia Jurídica, año 1, Vol. 2, núm. 4 Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho, 2013.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Principios Jurídicos del Derecho Administrativo. La Ley-Actualidad. 2010.
- SILVINA MORA, Patricia. La confianza legítima como expresión de la bonae fides de la Administración. Aequitas, Vol. 7, N°. 7, 2013.
- ZUSMAN TINMAN, Shoschana. El error en el acto jurídico. En: Para Leer el Código Civil, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1987.

Resoluciones consultadas:

- RESOLUCIÓN 3375-2017/SPC-INDECOPI
- RESOLUCIÓN 3165-2017/SPC-INDECOPI
- RESOLUCIÓN FINAL N.º 43-2017/CC3
- RESOLUCIÓN FINAL N.º 73-2017/CC3