

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



El reembolso de costos a cargo de los órganos resolutivos del Indecopi y su relación con la libertad contractual y fijación de precios

Trabajo de investigación para optar el grado académico de
Maestro en Derecho de la Empresa
que presenta:

Luis Miguel Vilela Rivas

Asesor:

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, TASSANO VELAOCHAGA, HEBERT EDUARDO, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado El reembolso de costos a cargo de los órganos resolutivos del Indecopi y su relación con la libertad contractual y fijación de precios del/de la autor(a) VILELA RIVAS, LUIS MIGUEL, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 14/11/2022.
- Al ser una investigación en derecho se ha hecho mención de numerosas normas y documentos jurídicos.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 24 de septiembre de 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>TASSANO VELAOCHAGA, HEBERT EDUARDO</u>	
DNI: 10273696	Firma <i>Hebert Tassano V.</i>
ORCID: 0000-0002-9471-8501	

Resumen

El texto del presente trabajo de investigación trata sobre una problemática asentada en los procedimientos administrativos de liquidación de costas y costos a cargo del Indecopi producto de los procedimientos de denuncia de protección a los consumidores. Una problemática que, a consideración del autor, se generó por la sucesión normativa iniciada por la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y la búsqueda de la finalidad de simplificar la tramitación de los procedimientos administrativos.

Se encuentra dividido en tres partes. En la primera se hace una introducción al problema presentado a través de un análisis del tema y las materias o conceptos relacionados. En el segundo capítulo, se hace una síntesis de la evolución histórica de los procedimientos de liquidación de costas y costos y cómo se generó la problemática planteada. Finalmente, en el tercer capítulo se plantean las posibles soluciones a la problemática y se toma partido por la solución más adecuada.

Palabras claves:

Consumidor, Proveedor, Costas, Costos, Derecho, Indecopi; Honorarios profesionales.

ÍNDICE

Resumen	1
ÍNDICE	2
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	4
1.1 El Indecopi y los procedimientos de pagos de costos.....	4
1.2 Evolución de los criterios adoptados para el reembolso de costos.....	4
1.3 Planteamiento de hipótesis	6
1.4 Objetivos	7
1.5 Propuesta de enfoque metodológico	8
CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE	9
2.1 Marco Teórico	9
2.2 Contenidos	15
CAPÍTULO III: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	27
3.1. Periodo 2010-2014: graduación de los costos.....	28
3.2 Periodo 2014 – 2016: Cambio de criterio de la Sala Especializada en protección al consumidor: proscripción de la regulación de costos.....	29
3.3 Periodo 2016 – actualidad: Eliminación del recurso de revisión	30
3.4 Causas de la problemática	34
3.5 Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI como norma para solucionar los vacíos en el procedimiento de liquidación de costas y costos.....	34
3.6 Eliminación del recurso de revisión	35
3.7 Nueva directiva de protección al consumidor	36
3.8 Autonomía de los órganos del Indecopi	36
3.9 Predictibilidad de los órganos del Indecopi.....	37
3.10 Consecuencias de la problemática.....	39
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN	45
4.1 Planteamiento de la hipótesis.....	45
4.2 La regulación de los costos en la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI.....	45
4.3 Injerencia de la autoridad en la libertad contractual: contenido del contrato	46
4.4 Limitaciones a la libertad de contratar establecida en el artículo 62° de la Constitución: ¿resultaría válida una limitación mediante la regulación de costos?	48
4.5 Vulneración de la indemnidad del consumidor afectado	49

4.6 Pronunciamientos del Tribunal Constitucional y Poder Judicial.....	50
4.7 Facultad de otorgar y regular los costos en sede administrativa	52
4.8 Propuestas de mejora	53
Conclusiones	57
Referencias bibliográficas	60



CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación busca ahondar en la función de los órganos resolutivos del Indecopi respecto a la solución de los procedimientos de liquidación de costas y costos y partir de ello verificar su constitucionalidad.

1.1 El Indecopi y los procedimientos de pagos de costos

El Indecopi es la agencia de competencia y, como autoridad de consumo, dirime las controversias suscitadas entre los consumidores y sus proveedores por defectos en la adquisición de bienes o servicios que conlleven infracciones en el marco a las relaciones de consumo (Kresalja. 2020. p. 144)

El procedimiento de liquidación de costas y costos seguido ante los órganos resolutivos de Indecopi se encuentra regido por la directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI, “Directiva que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutivos del INDECOPI”.

En este procedimiento, el Indecopi verifica el cumplimiento de requisitos para el reembolso de las costas y los costos, esto es, los honorarios del abogado del denunciante. Sin embargo, es aquí donde los órganos resolutivos del Indecopi tienen diversidad de criterios. Mientras unos apuntan a reembolsar o denegar íntegramente los costos solicitados por los denunciantes, otros consideran que, primero, corresponde graduarlos – reducirlos – debido a razones de justicia o equidad, y ordenar solamente la restitución de una porción de lo solicitado.

1.2 Evolución de los criterios adoptados para el reembolso de costos

Inicialmente, el Tribunal del Indecopi realizaba el control de la legalidad de los pronunciamientos de las Comisiones. Sin embargo, posteriormente, con la eliminación del recurso de revisión dentro del procedimiento administrativo implantada por el Decreto Legislativo 1308, del 29 de diciembre de 2016, se eliminó la posibilidad de que la Sala realice control – entre otros – de las resoluciones de procedimientos de liquidación de costas y costos. A su vez, con ello, los

órganos resolutivos del Indecopi, en la práctica, ya no se encontraban sujetos al criterio establecido por la Sala Especializada en Protección al Consumidor acerca de la prohibición de graduar los costos.

Pese a la ausencia de control de la Sala y la aplicación obligatoria del criterio fijado, es válido preguntarse si los órganos del Indecopi pueden graduar los costos solicitados y si con ello no se incurre en una práctica de fijación de precios o si, por el contrario, existe dicho impedimento por mandato constitucional.

Asimismo, el estudio de este tema tiene una relevancia práctica más inmediata que el mero problema legal y constitucional, en tanto existe cierta incertidumbre en los agentes participantes en los procedimientos administrativos del Indecopi.

Así, por ejemplo, existen casos en los que un órgano de primera instancia tiene el criterio de graduar los costos solicitados en atención a las incidencias del procedimiento y que el órgano de segunda instancia de la misma sede – Comisión – considera que dicha práctica está proscrita por la Constitución pues constituye una fijación de precios, o viceversa. En ese caso, gran parte de los procedimientos que lleguen a segunda instancia serán revocados por no ajustarse a la interpretación normativa que hace la Comisión.

Similar divergencia se aprecia si se analiza el criterio de cada una de las sedes del Indecopi. En ese caso, puede ocurrir que los órganos de una oficina regional opten por graduar los costos mientras que los órganos de las que se encuentra territorialmente próximas a esta tengan el criterio contrario. No en vano, los proveedores o consumidores se valen de resoluciones de sus procedimientos seguidos en otras sedes para sustentar el criterio “erróneo” que tiene el órgano que tiene un criterio distinto.

En esos casos, tanto proveedores como consumidores alegan vulneración de la predictibilidad en tanto el órgano se estaría apartando del criterio establecido en otros órganos del Indecopi.

Estas situaciones tienen incluso mayor relevancia cuando se trata de proveedores que tienen alcance en más de una región o aquellos que tienen alcance nacional, pues dependiendo del órgano y lugar en el cual se presenten las denuncias, y se lleven a cabo los procedimientos, ante los mismos o similares hechos denunciados, resultado obtenido y costos solicitados, puede obtener un pronunciamiento muy distinto al que hubiera obtenido en otra sede.

Si bien existe el principio de predictibilidad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, este se establece respecto a lo resuelto por cada órgano resolutorio y no con relación a los otros órganos del Indecopi. Esto, en tanto los órganos resolutorios cuentan con autonomía técnica y funcional.

Por tal motivo es que la alegación de una vulneración al principio de predictibilidad no resulta suficiente para alinear el criterio de todos los órganos resolutorios del Indecopi.

Del mismo modo, afecta a los consumidores en tanto dependiendo del órgano o lugar en el cual se siga el procedimiento va a ver satisfecho su derecho a mantenerse indemne ante la infracción de un proveedor o, por el contrario, le será reconocido parcialmente o denegado.

1.3 Planteamiento de hipótesis

La hipótesis planteada es que los órganos del Indecopi sí se encuentran facultados para graduar los costos bajo la interpretación de la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI y ello no constituye una vulneración a la Constitución.

Los pronunciamientos de los órganos resolutorios que indican que no se debe realizar tal graduación suelen hacerlo bajo el argumento de que existe un mandato constitucional y que ha sido asignado al Indecopi, respecto a la libertad de mercado y que esta es afectada en caso se realice tal graduación de costos.

No obstante, el ejercicio de la graduación de los costos no supone atentar contra los derechos fundamentales ni los mandatos constitucionales. Al respecto se puede argumentar:

- a. La Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI, al disponer que “la autoridad podrá emplear cualquier otro criterio que considere pertinente, cuando las circunstancias del caso concreto así lo ameriten” para la evaluación de la liquidación de los costos, prevé la posibilidad de que se empleen criterios de graduación para el mandado de reembolso de costos.
- b. El Indecopi no atenta contra la libertad de contratación al graduar los costos en tanto no ordena la modificación del contrato entre denunciante y abogado. Es decir, el mandato del Indecopi que regula los costos a otorgar no incide en el contenido del contrato
- c. El mandato del Indecopi se limita a reconocer el grado en que el proveedor vencido debe participar en el pago de los honorarios del abogado del denunciante vencedor.
- d. Los órganos del Indecopi no se encuentran facultados para determinar ni otorgar indemnizaciones, por lo que, de considerarlo pertinente, el consumidor afectado se encuentra en posibilidad de solicitar la porción de los costos no devueltos en una eventual demanda por daños y perjuicios a título de daño emergente.

Por otro lado, se plantea también que el fundamento de la existente disparidad de pronunciamientos de los órganos del Indecopi es su autonomía funcional, por un lado, y el hecho de que la normativa emitida por el mismo ente no resulta clara o completa respecto a la fijación de los costos.

1.4 Objetivos

El objetivo principal de la investigación es determinar si la graduación de costos en los procedimientos del Indecopi constituye una afectación a los principios constitucionales de libertad de empresa, economía social de mercado y libertad contractual.

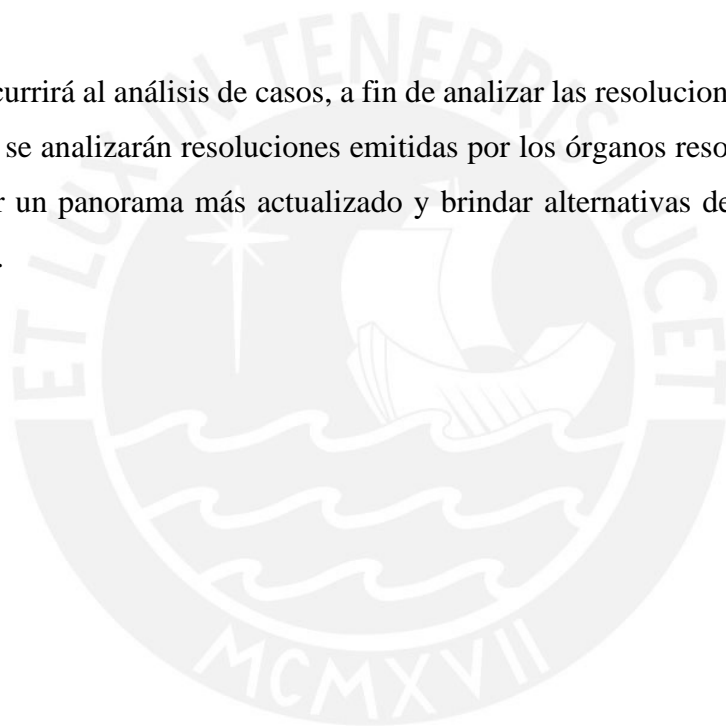
En ese sentido, se buscará definir los criterios para fijar el reembolso de los costos solicitados por el consumidor vencedor en un procedimiento de protección al consumidor, así como la vía procedimental en la que se debe realizar.

Determinar el tipo de relación que existe entre el consumidor y su abogado de un lado y, por otra parte, el Indecopi y el proveedor que estaría obligado a pagar los costos dentro del procedimiento de liquidación de costas y costos.

1.5 Propuesta de enfoque metodológico

Se utilizará principalmente los enfoques dogmáticos y jurisprudencial, analizando y clasificando las posiciones de los órganos del Indecopi respecto a la graduación de costos en el tiempo.

Asimismo, se recurrirá al análisis de casos, a fin de analizar las resoluciones de los órganos del Indecopi. Para ello, se analizarán resoluciones emitidas por los órganos resolutivos en el periodo 2020, a fin de tener un panorama más actualizado y brindar alternativas de solución acordes al estado más reciente.



CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE

2.1 Marco Teórico

Los artículos 58° y 62° de la Constitución consagran los principios de economía social de mercado y libertad de contratar.

Por economía social de mercado se establece que la iniciativa privada es libre y que el Estado orienta a los actores de dicho mercado, mientras que, por la libertad de contratar se dispone que los términos contractuales pactados no pueden ser modificados por normas o disposiciones. (STC. 01405-2010-PA/TC, 00735-2014-PA/TC)

En este último, se protegen tres aspectos: la libre decisión sobre la celebración o no de un contrato, el derecho a elegir con quién contratar y la libertad de regular el contenido de los contratos. (Kresalja, 2020. pág. 43)

El Tribunal Constitucional también ha señalado que la constitución económica de característica de Economía Social de Mercado se opone a la economía de planificación y dirección central pero también, debido al carácter social del modelo, no supone una actitud indiferente del Estado en las actividades económicas. (STC. 0008-2003-AI/TC)

La norma marco que contiene el tema materia de investigación es el Decreto Legislativo N° 807, en cuyo artículo 7° señala que, en los procedimientos seguidos ante el Indecopi, los órganos resolutivos, además de imponer la sanción que corresponda, pueden ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el Indecopi.

Asimismo, la Ley 25971, Código de Protección y Defensa del Consumidor, prevé, dentro de los procedimientos a cargos del Indecopi en materia de protección al consumidor dispuestos en el artículo 106°, el de liquidación de costas y costos.

Actualmente, los procedimientos de liquidación de costas y costos en materia de protección al consumidor se inician por solicitud del interesado – el consumidor - ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos en Protección al Consumidor, como primera instancia administrativa que resolutive.

En segunda instancia, en vía de apelación son las Comisiones quienes resuelven en segunda y última instancia dichos procedimientos.

La Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI, del 12 de abril de 2015, que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutivos del INDECOPI, regula en su totalidad procedimiento el procedimiento de liquidación de costas y costos-

Respecto al tema de la presente investigación, la directiva no hace una mención explícita de si corresponde a la autoridad administrativa (ya sea el Órgano Resolutivo, en primera instancia, o la Comisión, en segunda instancia) graduar los costos solicitados discrecionalmente y bajo qué criterios, o si, una vez cumplidos los requisitos de procedencia y acreditado el pago de los honorarios del abogado defensor, los órganos resolutivos solamente están facultados para otorgar o denegar en su totalidad, y no en parte, dicha solicitud.

Se aprecia, pues, que en el numeral 5.2 del artículo 5° señala “Concluida esta etapa, la autoridad competente procederá a analizar los documentos y alegatos presentados por las partes, a fin de fijar la suma que se concederá al solicitante por concepto de costas y costos”.

Allí radicaría la confusión respecto a la regulación de costos en los procedimientos de liquidación de costas y costas en los procedimientos de protección al consumidor. Esto, en tanto si bien la directiva señala que corresponderá al órgano resolutivo “fijar” la suma que se concederá, dicho término podría ser interpretado – como una primera posición - en el sentido de que se debe conceder la suma que se encuentre acreditada como pagada, tanto por concepto de costas como de costos y, en caso de no cumplir con acreditar documentalmente dicho pago, la suma sobre la cual se deberá conceder el reembolso como concepto de costos y costas se limitará apenas a lo

efectivamente acreditado. Es decir, la “fijación” de la suma estará en función a la constatación documental del monto pagado, y que, por lo mismo, podría diferir con el monto solicitado.

Otro modo de interpretarlo – la segunda posición – es que la “fijación” de la suma a devolver incluye la graduación de los costos con base en las incidencias del procedimiento y acorde a lo dispuesto en la redacción original del artículo 414° del Código Procesal Civil¹.

El artículo en mención, en su redacción original, disponía que el Juez regula los alcances de la condena en costas y costos, tanto respecto del monto como de los obligados y beneficiados, en atención a las incidencias del proceso, fundamentando su decisión.

Cabe indicar que dicho artículo fue modificado por la Ley N° 30293, del 28 diciembre 2014, en el sentido de que ya no contenía la facultad del juez de regular el alcance de la condena de costas y costos tanto en monto como en los obligados, sino que normaba solo el caso de existencia de pluralidad de sujetos. Así, la regla impuesta por el artículo modificado fue que la obligación al pago de costos resulta solidaria, mas, excepcionalmente, el juez podría exonerar a algún obligado o regular el monto en el que resultaría obligado, siempre mediante resolución debidamente motivada². No obstante, los órganos del Indecopi continuaron utilizando la referencia de la

¹ **TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL
RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS**

Precisión de los alcances de la condena en costas y costos.-

Artículo 414.- El Juez regulará los alcances de la condena en costas y costos, tanto respecto del monto como de los obligados y beneficiados, en atención a las incidencias del proceso, fundamentando su decisión.

² **TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL
RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS MODIFICADA POR LEY N° 30293**

Precisión de los alcances de la condena en costas y costos.-

Artículo 414.- Cuando la parte condenada en costas y costos esté conformada por una pluralidad de sujetos, la condena al pago los obliga solidariamente. De manera excepcional, el Juez en resolución debidamente motivada regula la proporción que debe pagar cada sujeto procesal atendiendo a la actividad procesal desplegada. Por el mismo motivo, un sujeto procesal puede ser eximido de la condena en costas y costos, por decisión debidamente fundamentada

regulación anterior de dicho artículo del Código Procesal Civil para sustentar la facultad discrecional de graduar los costos.

En este punto cabe añadir que, inicialmente los procedimientos de liquidación de costas y costos iniciados ante los ORPS podían pasar por segunda instancia, en vía de apelación, pero también llegar al Tribunal del Indecopi (actualmente, Salas Especializadas) mediante un recurso extraordinario de revisión, mediante el cual se analizaba solamente agravios consistentes en la incorrecta aplicación o interpretación normativa.

En distintos procedimientos en revisión, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi se pronunció respecto a la contravención de los principios constitucionales de economía social de mercado y libertad de contratación en que incurrieron los órganos resolutivos del Indecopi al graduar los costos solicitados por los denunciantes e indicó que ello configura una práctica de fijación de precios, la cual se encuentra reñida con los fines encomendados al Indecopi. Ello, en tanto, como se sabe, el Indecopi tiene encargada además de otras materias como la de protección al consumidor, la defensa de la libre competencia consagrada por la Constitución.

Es de apreciarse que, mediante la Resolución 1955-2014/SPC-INDECOPI, del 18 de junio de 2014, en la que, por primera vez, la Sala señaló que, una vez acreditada la prestación efectiva de los servicios del abogado y el sustento del pago de honorarios, no correspondía graduar discrecionalmente la cuantía de los costos demandados por parte de los denunciantes en función a las incidencias del procedimiento. En el mismo sentido se pronunció en posteriores resoluciones, tales como la Resolución N° 708-2015/SPC-INDECOPI, del 8 de febrero de 2015 y la Resolución N° 696-2015/SPC-INDECOPI del 2 de marzo de 2015.

En este punto, entonces, tanto Órganos Resolutivos, como Comisiones se encontraban en el dilema de graduar discrecionalmente, o no, los costos solicitados, pues mediante el recurso extraordinario de revisión corrían el riesgo de anular dichos pronunciamientos en caso se aplicase la mentada regulación de costos. Ello suponía que debían adecuarse al criterio esgrimido por el Tribunal a fin de no incurrir en violaciones normativas e incluso constitucionales, tal como lo había planteado ya dicho órgano supremo.

No obstante, posteriormente, con la emisión de la ya citada directiva 001-2015-TRI-INDECOPI, del 6 de abril de 2015, dicha “prohibición” de graduación de los costos establecida por la Sala quedó sin sustento, al no encontrarse prevista – al menos expresamente - en la directiva.

Asimismo, la posterior eliminación del recurso de revisión, como medio impugnatorio que abría una instancia extraordinaria en los procedimientos sumarísimos, en virtud a la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor que supuso la emisión del Decreto Legislativo N° 1308, del 29 diciembre 2016, reforzó la idea de la autonomía de los órganos resolutivos, y, en particular, de las Comisiones.

La supresión de tal recurso abrió, a las Comisiones, la posibilidad de alejarse del criterio establecido por la Sala, en tanto sus pronunciamientos en segunda instancia en los procedimientos de liquidación de costas y costos ya no se encontraban sujetos a su revisión en sede administrativa, sino que, al menos en sede administrativa, estos serían definitivos. Sin perjuicio de que aún podían ser cuestionados en la vía jurisdiccional mediante el proceso contencioso administrativo.

El Decreto Legislativo N° 1308 supuso un beneficio o mejora para los administrados, en tanto se encontraba acorde a la política de simplificación administrativa; y para el Indecopi mismo, al eliminar gran parte de la carga procesal que estaba constituida por los procedimientos en revisión; no obstante, también se generó un efecto colateral: no existía, ya, un órgano que centralice los criterios en los procedimientos sumarísimos.

Ello adquiere relevancia, principalmente, en los procedimientos por incumplimiento de mandatos, incumplimientos de acuerdos conciliatorios y procedimientos de liquidación de costas y costos que han sido reservados en exclusiva para la vía sumarísima en primera instancia.

Así, ya no existía un órgano superior que controle la uniformidad del criterio anteriormente establecido de no regulación de costos en los procedimientos de liquidación de costas y costos, por ejemplo, riesgo que, efectivamente, se plasmó en la realidad.

Por ello es que actualmente no existe una posición pacífica y uniforme de los órganos del Indecopi en cuanto a la regulación de los costos solicitados, sino una diversidad de pronunciamientos respecto de la posibilidad de tal graduación.

Ello ha generado la existencia de críticas al respecto de ambas partes: tanto proveedores que se encuentran disconformes, en tanto se ven expuestos a pagar, de forma íntegra, sumas que consideran desproporcionadas por denuncias por afectaciones irrisorias; así como denunciantes, abogados y hasta asociaciones de consumidores que consideran que existe una injusticia en los pronunciamientos de los órganos que no reconocen de forma íntegra la devolución de los honorarios pagados a los abogados, pese a ser gastos efectivamente generados y pagados (Ortiz, 2016).

Finalmente, cabe agregar que, para muestra de la evidente falta de uniformidad en el criterio sobre la regulación de los costos se encuentra el hecho de que, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, mediante la Resolución 0086-2018/SPC-INDECOPI emitida el 15 de enero de 2018, conoció de un procedimiento de costas y costos como segunda instancia, y en dicha resolución se decantó por la posición de que sí resultaba posible la graduación de los costos en virtud del artículo 414° del Código Procesal Civil, al aplicarse de forma supletoria a los procedimientos administrativos. Es decir, el órgano que otrora corregía la legalidad de las resoluciones de segunda instancia señalando que la regulación de costos resultaba inconstitucional, cambió de criterio optando a favor por dicha graduación.

Asimismo, indicó que ello no supone una práctica discrecional en tanto se realiza teniendo en cuenta las incidencias del procedimiento, es decir, que obedecería a parámetros objetivos.

No obstante, ya se ha visto que dicha resolución – pese a haber sido recogido dicho criterio en los lineamientos emitidos por la Sala – no causó mayor efecto en los órganos del Indecopi, dado que a diferencia del tiempo en que existía el recurso de revisión, dicho criterio establecido por la Sala no resultaba “vinculante” para los órganos resolutivos. Es decir, los órganos resolutivos no están obligados a seguir el criterio establecido últimamente por la Sala, el cual incluso ha sido

recogido en sus lineamientos para la resolución de denuncias por violación de las normas de protección al consumidor.

2.2 Contenidos

2.2.1 Procedimiento de denuncia por vulneración de derechos de los consumidores

La Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor regula el marco normativo en materia de protección al consumidor. Contiene los principales deberes y derechos en marco de las relaciones de consumo. Asimismo, regula dispone en su artículo 106°, que no resulta exigible, en los procedimientos de protección al consumidor, la defensa cautiva. Es decir, no es obligatoria la intervención de abogado. Ello encuentra sustento en lo señalado en el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 807, que regula las Facultades, normas y organización del Indecopi³.

Es, en dicha disposición, que diversos órganos han basado su criterio de regulación de costos, en tanto el consumidor afectado no necesitaba la defensa por un abogado, con lo cual, dicho gasto debía ser asumido – al menos en parte – por el propio consumidor.

Es decir, en tanto el consumidor no está impedido de presentar un escrito de denuncia suscrito únicamente por él mismo, la contratación de un abogado sería un costo que este estaría de acuerdo en asumir y no de un gasto generado por la actitud del proveedor.

³ **DECRETO LEGISLATIVO N° 807.**

Artículo 42.- En los procedimientos seguidos ante todas las Oficinas, Comisiones y el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual del Indecopi no es obligatoria la intervención de abogado y en consecuencia no puede establecerse como requisito de admisibilidad de los recursos que se presenten en dichos procedimientos que éstos estén autorizados por letrado.

Sin embargo, las partes tienen el derecho de hacerse asesorar o representar por abogado en cualquier procedimiento seguido ante Indecopi. En este caso, las Oficinas, Comisiones y el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual deberán brindarle las máximas facilidades para el ejercicio de su función, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo y en sus disposiciones reglamentarias.

En estos procedimientos se tiene en cuenta los principios pro consumidor, proscrición del abuso del derecho, principio de isonomía real, *restitutio in íntegram*, el principio de transparencia, principio de veracidad, *in dubio pro consumidor*, el principio pro asociativo, entre otros. (STC. 3315-2004-AA/TC)

2.2.2 Procedimiento de liquidación de costas y costos

El mismo artículo 106 del Código dispone como uno de los procedimientos a cargo del Indecopi el procedimiento de liquidación de costas y costos. Además, en el mismo artículo dispone la aplicación supletoria tanto de la Ley del Procedimiento Administrativo General como del Código Procesal Civil, en cuanto sea compatible.

Mediante dicho procedimiento, se pretende conservar la indemnidad económica del consumidor afectado por la conducta del proveedor, pues, de lo contrario, se perderían muchos incentivos para acudir a la vía del procedimiento administrativo a fin de solucionar las controversias, ya sea por desconocimiento de la normativa, obligaciones y derechos o porque la contratación de un especialista (abogado) resultaría muy onerosa y no compensaría con los beneficios que obtendría el consumidor al ganar el procedimiento.

Cabe recalcar que ni el código, ni la directiva de reglas del procedimiento de protección al consumidor hacen alusión expresa a la facultad de regular los costos o a la prohibición de hacerlo. No obstante, el Código Procesal Civil, el cual, como ya se ha mencionado, sí contiene alusión a una posible graduación de estos.

Se debe añadir que, además, para que se genere el derecho de poder solicitar los costos, basta con que se ampare, no necesariamente todas, sino una sola de las pretensiones y que el órgano resolutorio o comisión recoja la obligación del pago de costos por parte del proveedor.

2.2.3 Relación contractual

Las relaciones contractuales se basan en la autonomía privada de la libertad. Su contenido depende exclusivamente de lo que las partes acuerden en base al consentimiento brindado y por lo tanto les vincula en cuanto haya sido establecido y no es oponible a terceros sino solamente a los intervinientes.

Resulta claro que entre el consumidor denunciante y su abogado existe una relación contractual consistente en brindar servicios de asesoría legal para llevar a cabo la defensa en el procedimiento administrativo incoado contra un proveedor a cambio de una contraprestación. La contraprestación, o al menos la que resulta relevante para fines de reembolso de costos, se entiende que debería tener naturaleza pecuniaria a fin de poder ser devuelta al consumidor.

Asimismo, la forma y oportunidad del pago de dichos honorarios también le compete únicamente al acreedor y al deudor. No obstante, al momento de solicitar la liquidación de costos estos ya deben haber sido pagados, en tanto en estos se exige el reembolso al denunciante de dicho pago ya efectuado.

Esto difiere, por ejemplo, de las liquidaciones de costos en vía judicial, en cuyo proceso se establece el monto en que deben ser pagados los honorarios. No existe aún el pago, sino que la parte ganadora acude al juez para que este determine cuánto debe pagar al abogado, o más bien, el juez determina en cuánto debe colaborar la parte vencida para los honorarios de su abogado.

Es decir, el único límite temporal existente para el pago de los honorarios en los procedimientos seguidos ante el Indecopi es que este sea efectuado antes de la solicitud. Con ello, incluso resulta válido que el pago se haga una vez ganado el procedimiento principal en última instancia y, por ende, ya se cuente con el derecho de solicitar los costos del mismo.

De esta forma, la Directiva que regula dichos procedimientos, en su numeral 1.5, dispone que resulta aplicable a la presentación de la solicitud de liquidación de costas y costos el plazo de prescripción establecido en el artículo 2001 numeral 1) del Código Civil, esto es, dicha solicitud puede ser presentada en un plazo de diez años y, consecuentemente, el pago de los honorarios

puede ser realizado casi coincidentemente en dicho plazo, desde la emisión de la resolución que dispone tal mandato.

2.2.4 Relación en la liquidación de costas y costos

Cabe preguntarse si esta misma relación jurídico patrimonial es la que resulta materia de análisis en el procedimiento de liquidación de costas y costos, o de lo contrario, si se trata de un tipo de relación distinta, y de ser así, cuál es su naturaleza.

¿Existe una relación material de la cual derive dicha relación procedimental? Al parecer, sí existe. Se trataría de la relación contractual y, en específico, la relación de consumo, existente entre consumidor y proveedor, la cual se ha visto en conflicto en el momento en que esta ha salido de los parámetros contractuales y legales y ha causado un perjuicio al consumidor. Ante la vejación de tal relación de consumo es que el consumidor acude a denunciarlo ante la sede administrativa.

En ese sentido, el pronunciamiento emitido por la autoridad administrativa no alteraría el contenido del contrato entre el abogado y el denunciante y, en consecuencia, no afectaría su libertad de contratación.

Se dice esto porque el Indecopi no enmienda y ni siquiera “recomienda” los honorarios fijados libremente entre denunciante y su abogado, sino que, en razón de justicia - esto es, dar a cada uno lo que le corresponde - y, atendiendo a juicios de proporcionalidad, se ordena al denunciado a devolver una cantidad determinada que, a criterio de la autoridad administrativa, es la que el denunciado le hizo incurrir como consecuencia de la vulneración de sus derechos como consumidor.

Es decir, no existiría una vulneración a los principios consagrados constitucionalmente de economía social de mercado ni libertad de empresa o libertad contractual, en tanto la relación jurídica subyacente en los procedimientos de liquidación de costas y costos no es una de tipo contractual, sino una en la que el denunciante y el denunciado se someten al escrutinio de un

tercero (Indecopi) para determinar los costos que deben ser devueltos al denunciante, a partir de los que este haya incurrido y acreditado haber pagado a su abogado.

En consecuencia, la relación contractual se mantiene sin afectación en los términos acordados exclusivamente por las partes: abogado y cliente patrocinado (consumidor).

2.2.5 Procedimiento sancionador

Son los procedimientos que emanan de la potestad sancionadora de la administración pública, según el artículo 257° del TUO de la Ley 27444, Ley del procedimiento Administrativo General (LPAG).

Entre ellos, tienen lugar los procedimientos seguidos ante el Indecopi y, entre ellos, el de protección al consumidor. (Kresalja. 2020)

Conforme a lo señalado en la LPAG, se sujetan a los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad, *non bis in idem*. (Ley 27444. Ley del procedimiento Administrativo General)

El procedimiento sancionador se asemeja, en cierta forma, al proceso penal, es decir, tiene carácter punitivo, sin llegar a tener la gravedad de infringir normas de carácter penal, sino solamente en el carácter administrativo de la vulneración de estas.

Si bien, en estos procedimientos es el Estado quien tiene la facultad de persecución de las infracciones, en casos como el procedimiento de protección al consumidor, se faculta al consumidor a que de cuenta de la ocurrencia de la vulneración a sus derechos, de tal forma que la autoridad administrativa toma conocimiento de ello y puede iniciar el procedimiento por infracción de normas de protección al consumidor, ya sea de oficio o por medio de la denuncia del consumidor.

Está claro, pues, que los procedimientos de liquidación de costas y costos solamente tendrán lugar en aquellos procedimientos que son iniciados por denuncia de parte, pues en los casos de oficio no tiene participación una contraparte, sino el procedimiento se lleva a cabo exclusivamente por los órganos del Indecopi (solamente las comisiones) contra los proveedores.

2.2.6 Abuso de derecho

La doctrina del abuso del derecho nació en el siglo XIX, como un límite al ejercicio de los derechos de libertad y propiedad (De Trazegnies. 2016. Pág. 548)

Señala la Constitución, en su artículo 103, que no se ampara el abuso del derecho. Del mismo modo, el Código Civil, en el artículo II del Título preliminar prevé que la ley no ampara el ejercicio ni la omisión abusivos de un derecho.

A su vez, el Tribunal Constitucional ha señalado que dicha figura tiene la propiedad de lograr combatir el formalismo que sirve de cubierta para transgredir el orden jurídico constitucional (STC Exp. N° 05889-2009-PA/TC).

El mismo Tribunal Constitucional definió dicha práctica como la que busca "desnaturalizar las finalidades u objetivos que sustentan la existencia de cada atributo, facultad o libertad reconocida sobre las personas" a su vez que los derechos no pueden usarse de forma ilegítima. (STC Exp. N° 296-2007-PA/TC).

En distintos pronunciamientos, los órganos del Indecopi han utilizado la figura del abuso del derecho para denegar liquidaciones que resultan, bajo su examen, no amparadas por el derecho. Así, por ejemplo, en la resolución N° 272-2015/INDECOPI-PIU, la Comisión recogió lo establecido en la resolución N° 104-96-TDC, en la que el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi desarrolló un criterio para identificar los supuestos de abuso de derecho en los procedimientos concursales, en tanto no existe norma que establezca parámetros objetivos para la identificación de un abuso del derecho.

Los cuatro elementos señalados en la Resolución N° 104-96-TDC que debían estar presentes de forma concurrente a fin de verificar la existencia del abuso del derecho son: 1) que el derecho esté formalmente reconocido en el ordenamiento; 2) que el ejercicio de dicho derecho vulnere un interés por el cual causa un perjuicio; 3) que al causar tal perjuicio el interés afectado no esté protegido por una específica prerrogativa jurídica; y, por último, 4) que se desvirtúen manifiestamente los fines económicos y sociales para los cuales el ordenamiento reconoció el derecho que se ejerce dentro del marco impuesto por el principio de buena fe.

De esta forma, la Comisión concluyó que existía la concurrencia de los cuatro elementos, en tanto: 1) el reembolso de costos está reconocido por el ordenamiento cuando una denuncia por infracción de normas de protección al consumidor es declarada fundada, 2) si bien, la solicitud de costos podría resultar desproporcional, el órgano resolutorio no se encuentra habilitado para regular los costos solicitados, por lo que otorgar los costos en el monto solicitado causaría un perjuicio en el obligado al pago, 3) además, el Código de Protección y Defensa del Consumidor establece como principio del procedimiento, el de buena fe de las partes, por lo que la solicitud realizada por el consumidor no se ajustaría a tal parámetro y finalmente, 4) que la solicitud presentada desvirtuaba el fin del procedimiento de protección al consumidor y el de reembolso de costas y costos.

La Sala, por su parte, mediante la Resolución N° 925-2015/SPC-INDECOPI, señaló que bastaba la sola existencia de indicios razonables de abuso de derecho por parte del denunciante que solicita el reembolso de los costos, los órganos resolutorios podrían denegar de plano la solicitud acorde a la Constitución y el Código Civil. Tal pronunciamiento refuerza el hecho de que existe flexibilidad al momento de considerar los elementos que configuren un abuso del derecho en cada caso en específico.

Por ello es que, ante la falta de una uniformidad de criterios para el otorgamiento de los costos y su graduación, muchos órganos han optado por utilizar la figura del abuso del derecho como salida a dicha problemática. No obstante, resulta preciso indicar que su uso resulta limitado, en tanto es conocido que la mala fe no se presume, sino que debe probarse, aún incluso por medio de indicios.

2.2.7 Autopatrocinio

Existe, el caso excepcional en el que el propio consumidor afectado es abogado y opta por defenderse a sí mismo en el procedimiento; sin embargo, una situación poco pacífica será si le corresponde solicitar el pago de sus honorarios al proveedor vencido.

Dado que la figura que contiene la liquidación de costas y costos es la de “reembolso” de los honorarios ya pagados, ¿puede un mismo consumidor realizar un pago a sí mismo? En dicho caso, no se cumple siquiera con la configuración subjetiva de las obligaciones, dispuesta en el Código Civil. Es decir, acreedor y deudor son la misma persona, por lo que existiría una consolidación de origen.

No obstante, en estos casos, también la Sala Especializada en protección al Consumidor se pronunció a través de la Resolución 3692-2014/SPC-INDECOPI, en el sentido de que no existe prohibición para que el consumidor pueda solicitar el reembolso de costos en los casos de autopatrocinio. Sin embargo, la Sala fue específica en señalar que la no graduación de costos solo resultaba aplicable en los casos en que el denunciante ha tenido que asumir el costo de contratar a abogado para que asuma su defensa, mas no en los casos en que fue el consumidor quien ejerció su propia defensa en calidad de abogado.

La Sala explicó que adoptaba tal criterio en tanto, en el mencionado caso, no se encontraba en juego la libre determinación de precios en el mercado, ya que la fijación del monto solicitado no se estableció en virtud de la libre competencia, sino que el propio consumidor fijó discrecionalmente el costo por su servicio legal.

En ese sentido, la Sala consideró que, al no afectarse los principios consagrados en la Constitución de economía social de mercado y libre competencia – y en específico la libertad de contratación y libertad de empresa -, en estos casos sí correspondía que la autoridad administrativa efectúe una regulación de los costos del procedimiento acorde a las incidencias del procedimiento y lo estipulado en el artículo 414° del Código Procesal Civil.

2.2.8 El Indecopi como agencia de competencia

La Constitución actual, vigente desde 1993, trajo consigo la regla general de la liberalización de las actividades. Es decir, mediante lo establecido en el artículo 61 de la Carta Magna, los privados tienen libre iniciativa para actuar en actividades de las cuales anteriormente el Estado conservaba la titularidad.

En ese sentido, al cambiar el régimen del mercado, se debían crear entes que velen por el correcto funcionamiento de este. Entre estos, se encargó al Indecopi, como agencia de competencia, y a los organismos reguladores de servicios de telefonía, transporte, energía y agua y saneamiento.

El Indecopi, como agencia de competencia, actúa *ex post* frente a los problemas de competencia entre los agentes del mercado, mientras que un ente regulador actúa *ex ante* con la emisión de normas que busquen justamente regular la actividad empresarial de los actores. (Tassano, 2016. pp. 106-107).

Es precisamente esa actuación *ex post* la que caracteriza a una agencia de competencia como el Indecopi, en contraposición a la actuación *ex ante* de los organismos reguladores.

Es decir, las agencias reguladoras intervienen antes de la ocurrencia de un problema, justamente para prevenirlo. Se pueden incluir dentro de ellas medidas como control de precios, control de calidad, normas técnicas, aprobación previa de cláusulas generales de contratación (Bullard, 2003, p. 609)

Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, el organismo regulador OSIPTEL prevé un control de precios a través del establecimiento de tarifas tope en la prestación del servicio de telefonía fija. Es decir, regula de manera casi la forma de prestación del servicio. Del mismo modo, OSIRNERGMIN y SUNASS regulan previamente la tarifa para la prestación de los servicios de electricidad y agua potable.

Por el contrario, la acción del Indecopi no se entiende como la de limitar previamente la prestación del servicio o la competencia, sino la de verificar que los agentes que intervienen en el mercado no actúen limitando competencia y perjudicando a competidores y consumidores. Así, por ejemplo, ha desactivado cárteles como los de GNV, papel higiénico, pan, oxígeno medicinal, al verificar que existían prácticas colusorias a fin de limitar la competencia.

2.2.9 Criterios para el pago de costos en el ámbito judicial

A través del Código Procesal Civil y la redacción original del artículo 414 se establecía que los costos eran otorgados en función de las incidencias del procedimiento, con lo que, por medio de la facultad discrecional de los jueces, estos fijan los montos en que debe ser pagados los honorarios de los abogados de la parte vencedora por parte del vencido.

Para muestra de ello, mediante sentencia del 14 de agosto de 2018, emitida en el Expediente N° 04209-2017-0-1501-JR-LA-02, la Corte Superior de Justicia de Junín se determinaron nuevos criterios para cuantificar el pago de honorarios profesionales de acuerdo a:

- Monto dinerario ordenado en el proceso: en el cual se estableció una tabla con los rangos del monto ordenado y el monto en que los honorarios deberían ser fijados a partir de dichas sumas.

Para ilustrar mejor, la tabla presentada en la resolución es la siguiente:

Tabla 1

Rango	Monto por honorarios profesionales
Menos de S/ 20,000.00	Se evaluará caso por caso
S/ 20,000.00 a S/ 50,000.00	S/ 4,000.00
S/ 50,000.00 a S/ 100,000.00	S/ 8,000.00
Sumas mayores a S/ 150,000.00	Se evaluará caso por caso

De esta forma, en un caso en que se ha determinado una obligación de dar suma de dinero, por el monto de S/ 30,000.00, el monto de los honorarios sería de S/ 4,000.00.

Además, en este punto, el juez puede analizar la proporcionalidad en la cuantía de los costos fijados por dicha tabla en función a las incidencias del proceso.

En el caso analizado el monto otorgado fue de S/ 59,121.01 soles, por lo que correspondía el monto de S/ 8,000 soles.

- Duración del proceso: diferenciando entre los diversos tipos de procesos, sean sumarios, abreviados, de conocimiento, etc.

En el caso que motivó la resolución que sentó precedente, la duración del proceso fue de menos de un año, la cual es considerada como una duración promedio.

- Participación del abogado: la cual es determinada por la intervención en diligencias y presentación de escritos.

En el caso bajo examen se consideró que la abogada había desplegado una actuación esperada, sin esfuerzos adicionales, en tanto su actuación consistió en la presentación de dos escritos y su participación en 3 diligencias: audiencias de conciliación, juzgamiento y vista.

- Complejidad del caso: relacionado a la naturaleza misma del caso.

En dicho caso, la materia de la cual versó el proceso fue sobre pago de bono por función jurisdiccional, considerado como un caso de poca complejidad, en el cual existen criterios jurisprudenciales ya establecidos.

2.2.10 Criterios para el pago de costos en el caso de órganos administrativos

En el caso de los órganos administrativos que tienen similar naturaleza que los órganos resolutivos y comisiones del Indecopi, es decir, que resuelven casos en que intervienen dos partes con intereses contrapuestos en procedimientos de naturaleza contenciosa, se sigue una línea similar: existe a facultad de otorgar costos.

El Tribunal de Solución de Controversias del OSIPTEL es el órgano colegiado que resuelve en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los Cuerpos Colegiados, también del OSIPTEL, en primera instancia. Ambos órganos tienen a cargo la solución de controversias surgidas entre empresas operadoras.

Las materias que tienen a su cargo son:

- La interconexión de redes en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos.
- El derecho de acceso a la red en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos.
- Tarifas y cargos.
- Aspectos técnicos de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- El acceso y uso compartido de la infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

En el caso de los Organismos reguladores, mediante la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en su artículo 5°, y el artículo 100 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, se establece que los organismos reguladores gozarán de las facultades establecidas en el Título I del Decreto Legislativo N° 807.

En el artículo 7 de este último, se dispone la facultad del órgano resolutorio para ordenar al infractor que asuma el pago de las costas y costos del procedimiento. Esto es, los honorarios que haya pagado el denunciante a su abogado.

No obstante, a diferencia del caso del Indecopi, en que existe una regulación específica para las liquidaciones de costas y costos, en el caso de OSIPTEL no existe una norma similar que disponga la actuación del órgano en dichos supuestos. Por ello es que se remite íntegramente a los dispuestos en el Código Procesal Civil en los artículos ya analizados.

Del mismo modo, la graduación de los mismos se realiza de acuerdo a lo dispuesto en dicho cuerpo normativo, es decir, de acuerdo a las incidencias del proceso y los criterios ya analizados líneas arriba.

CAPÍTULO III: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A modo de resumen, en el siguiente cuadro es posible observar los acontecimientos normativos y resolutivos de la materia en cuestión, con diferenciación de los puntos de quiebre: el criterio fijado por la Sala Especializada en Protección al Consumidor sobre la inconstitucionalidad de la regulación de costos y la eliminación del recurso de revisión.



Figura 1. Hitos en liquidación de costas y costos.

De esta línea de tiempo se pueden obtener las siguientes líneas temporales

3.1. Periodo 2010-2014: graduación de los costos.

En este periodo, la Sala tenía el criterio consistente en que los costos sí podían ser graduados en función de las incidencias del procedimiento. Las normas que observaban los órganos resolutivos del Indecopi para los procedimientos de liquidación de costas y costos eran, principalmente, el Decreto Legislativo 807, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y el Código Procesal Civil.

Cabe precisar que el criterio adoptado por la Sala en los procedimientos de liquidación de costas y costos resultaba relevante en tanto se pronunciaba a través del recurso extraordinario de revisión, el cual no supone la emisión de un nuevo pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, sino sólo resulta aplicable para la corrección de defectos de derecho, mas no de hecho.

En ese sentido, la Sala analizaba a través del recurso de revisión, la correcta aplicación de normas en las resoluciones emitidas en segunda instancia por las Comisiones del Indecopi.

Mediante Resolución N° 297-2013/SPC-INDECOPI, la Sala se pronunciaba a favor de la graduación de los costos, de la siguiente manera:

“29. Como puede apreciarse, el Código Procesal Civil, cuyas disposiciones son de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos como éste, ha establecido la potestad del juez de regular el importe solicitado por costos del procedimiento. En este punto, es importante precisar que contrariamente a lo solicitado por concepto de costos, pues como la norma antes citada lo señala, la regulación del importe solicitado por concepto de costos debe ser realizada considerando las incidencias del proceso. alegado por el recurrente, no existe una fijación discrecional sobre el importe.

30. Incluso el artículo 412° del Código Procesal Civil ha señalado expresamente que si en el proceso se han discutido varias pretensiones, las costas y costos se referirán únicamente a aquellas que hayan sido acogidas. En esa línea, la Administración debe regular el alcance de los costos respecto de únicamente aquellos extremos que han sido declarado fundados.

31. Por tanto, como puede apreciarse de las normas indicadas, la Comisión se encuentra plenamente facultada para regular los alcances de la condena de costas y costos del procedimiento, teniendo como parámetros objetivos de regulación aquellos establecidos en tales

disposiciones a fin que la condena de costos responda a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Así, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal Civil, la regulación de los costos se realizará en función de: (i) las pretensiones que hayan sido acogidas; y, (ii) las incidencias del proceso: la complejidad del procedimiento, la frecuencia en la intervención del abogado patrocinante a través de la presentación de escritos y la asistencia a las diversas audiencias programadas tanto por la Comisión como por la Sala, el contenido económico de la pretensión, entre otros criterios que también son compartidos por la doctrina nacional y aplicables al fuero civil.

32. A mayor abundamiento, es importante precisar que el juez no puede ingresar a calificar la calidad de la prestación profesional del abogado, pues ello no es objeto de la litis; sin embargo, puede graduar el monto que se exige para el reembolso en atención a las incidencias del proceso. Esto permitirá apreciar al juez el grado de intervención del letrado en el proceso para fijar el monto del reembolso. De esta manera, la autoridad administrativa no se encuentra incurriendo en prácticas de regulación o fijación de precios, pues la fijación de los honorarios del abogado pueden pactarse libremente, siendo potestad de la Administración, a efectos de ordenar el reembolso de los costos, regular los mismos en atención a los parámetros establecidos en la norma.” (Resolución 297-2013/SPC-INDECOPI)

3.2 Periodo 2014 – 2016: Cambio de criterio de la Sala Especializada en protección al consumidor: proscripción de la regulación de costos.

La SPC adoptó el criterio de que una regulación de los costos ajena a la propia acreditación del monto desembolsado resultaba contraria a los fines y objetivos del Indecopi, en tanto, como es conocido, tiene el encargo de la defensa de la libre competencia por la que combate, entre otros, la práctica de fijación de precios que se aleja de la misma regulación del mercado y responde más a una colusión entre los competidores.

La Sala, argumentó que la facultad de regular los costos no alcanzaba a la autoridad administrativa, en virtud de la libre competencia de un régimen de economía social de mercado:

“En efecto, si bien el artículo 414° del Código Procesal Civil faculta al juez a regular los alcances de la condena de costos en atención a las incidencias del proceso, lo cierto es que dicha

potestad no alcanza a la autoridad administrativa, a la cual no corresponderá graduar la cuantía de los honorarios por servicios de asesoría jurídica, puesto que ello contraviene un presupuesto básico del sistema de economía social de mercado consagrado constitucionalmente, que es el de determinar libremente el precio de los servicios prestados bajo un sistema de libre competencia

La protección a la libertad de contratación -garantía establecida en el artículo 62° de la Constitución Política del Perú- busca asegurar el intercambio de los particulares en el mercado, teniendo como límites al orden público, las buenas costumbres y las normas imperativas, evitando así que el Estado intervenga en la configuración interna del contrato. Asimismo, para nuestro ordenamiento jurídico, la libertad de contratar o libertad de contratación no sólo constituye un derecho fundamental de la persona, sino también configura un principio económico-normativo que guía todas las relaciones económicas entre particulares.” (Resolución 1955-2014/SPC-INDECOPI)

Se aprecia, además, que, para la Sala, la libertad de contratación constituye un principio económico-normativo y que supone una prohibición al Estado de intervenir en la configuración interna de un contrato.

Pese a la emisión de la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI, del 6 de abril de 2015, continuó vigente, para los órganos del Indecopi, el criterio establecido por la Sala de la configuración de regulación de costos como una práctica contraria a las libertades fundamentales ya indicadas.

3.3 Periodo 2016 – actualidad: Eliminación del recurso de revisión

El 29 de diciembre de 2016, mediante el Decreto Legislativo 1308, se formalizó la eliminación del recurso de revisión en los procedimientos de protección al consumidor.

No es sino a partir de dicha modificación procedimental, que se dispuso que los procedimientos de liquidación de costas y costos concluían, en sede administrativa, con el pronunciamiento de la Comisión en segunda instancia sin lugar a la aplicación del recurso de revisión.

Con ello, la Sala, que había fungido como órgano rector de los órganos resolutivos de las distintas sedes del Indecopi en cuanto, entre otros, al criterio de no regulación de costos, ya no tenía mayor injerencia en los procedimientos de liquidación de costas y costos.

Ello generó un problema que hasta la fecha continúa presentándose: la diversidad de criterios en cuanto a la regulación de los costos en los procedimientos de protección al consumidor.

Así, se observan diversos pronunciamientos emitidos por los órganos del Indecopi, con los cuales se puede realizar una división entre los que gradúan los costos y los que no, de la siguiente manera:

Órganos que gradúan los costos solicitados:

La Directiva N° 001-2015/TRI-INDECOPI, establece que para la liquidación de los costos del procedimiento los órganos del Indecopi deberán tener en cuenta, además de el mandato de costas y costos expreso, los documentos que sustenten el pago del monto y de los tributos correspondientes, “cualquier otro criterio que considere pertinente, cuando las circunstancias del caso en concreto así lo ameriten”.

En ese sentido, se ha podido identificar a los órganos que sí gradúan a los siguientes:

Tabla 2

Órganos resolutivos del Indecopi que regulan el monto de costos

Órgano Resolutivo	Sede
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Junín
Comisión	Loreto
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Chimbote
Comisión	Chimbote
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Tacna
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Lima Norte
Comisión	Lima Norte
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Ica
Comisión	Ica
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	La Libertad
Comisión	La Libertad

Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Cusco
Comisión	Cusco

En general, los criterios utilizados por los órganos del Indecopi que gradúan los costos son los establecidos en el artículo 414° del Código Procesal Civil. Así, por ejemplo, la Comisión de Lambayeque, en la resolución N° 0153-2020/INDECOPI-LAM, del 2 de marzo de 2020 tuvo a bien considerar cuál fue la actuación del abogado del denunciante según el tipo de procedimiento, número de escritos presentados suscritos por el abogado, diligencias que se llevaron a cabo y en las que hubiera participado el abogado y el número de instancias en las cuales se desarrolló el procedimiento.

Asimismo, evaluó la razonabilidad del pedido de costos según los criterios de complejidad del procedimiento, valor del servicio contratado y la sanción impuesta al proveedor infractor.

De la revisión de dicha resolución se observa que, si bien la Comisión utiliza distintos criterios a fin de verificar la viabilidad de reembolso de los costos, finalmente no se aprecia que los mismos constituyan parámetros preestablecidos que resulten cuantificables y puedan ser sustentados de manera objetiva, sino que se sirven de ellos para graduar los costos de forma discrecional.

Por su parte, la Comisión de Cusco también utiliza criterios de incidencia del procedimiento, complejidad, pretensiones acogidas, entre otros. Sin embargo, aparentemente el criterio objetivo solo estaría presente en el número de pretensiones elegidas, siendo más arbitrario en cuanto a otros criterios como la complejidad, por ejemplo. Así, lo dejan ver, entre otras, las resoluciones N° 146-2018/INDECOPI-CUS y 15-2020/INDECOPI-CUS.

Órganos que no gradúan los costos:

Dentro de los órganos que no gradúan los costos se encuentran los siguientes:

Tabla 3

Órganos resolutivos del Indecopi que regulan el monto de costos

Órgano Resolutivo	Sede
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Lambayeque

Comisión	Lambayeque
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Cajamarca
Comisión	Cajamarca
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	San Martín
Comisión	San Martín
Comisión	Arequipa
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Piura
Comisión	Piura
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Huaraz
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Loreto
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos	Puno
Comisión	Puno

En el caso de los Órganos que no gradúan, se mantienen en el criterio establecido por la Sala Especializada en Protección al Consumidor en la resolución N° 1955-2014/SPC-INDECOPI. Dicha resolución sostiene que, para la doctrina, la presentación de denuncias autorizadas por abogados favorece el acceso a la justicia en tanto tiene por fin que gocen de consistencia jurídica y que no sean regidas por la mala fe o la temeridad.

Asimismo, en su argumento 19 sostiene que una vez verificado que el denunciante acreditó con documentos de fecha cierta la participación del abogado y el monto pagado por sus honorarios, no corresponde a la autoridad administrativa efectuar ningún tipo de regulación de su cuantía. Continúa y sostiene que la revisión discrecional de los costos constituye una práctica de fijación de precios, que se contrapone a los objetivos encargados al Indecopi, con lo cual concluye señalando que, en tanto anteriormente la Sala sí considerara correcto graduar los costos, dicho pronunciamiento constituía un cambio de criterio.

No obstante, dentro de este grupo también se encuentran casos como el de la Comisión de Puno, la cual posee, actualmente, un criterio intermedio. Así lo señaló en su resolución N° 026-2020/CPC-INDECOPI-PUN, del 23 de junio de 2020.

Lo que señalaron en dicha resolución es que, si bien continúan considerando que no es posible graduar los costos, existe una excepción: cuando se acredita un ejercicio abusivo del derecho. Por ello, han variado su criterio anterior respecto a la negativa de graduar los costos, que se encontraba a lo dispuesto por la Sala, para cambiarlo por uno que sí considera denegar los costos en los casos en que se verifica un ejercicio abusivo del derecho.

La Comisión de Puno realiza tal análisis con base en el artículo 6.2 de la Directiva N° 001-2017/TRI-INDECOPI, el cual es esgrimido en la Resolución N° 2290-2017/SPC-INDECOPI emitida por la Sala Especializada en Protección al consumidor. En dicha resolución se deniega el otorgamiento de costos solicitados por el consumidor bajo el argumento de que “la autoridad podrá emplear cualquier otro criterio que considere pertinente, cuando las circunstancias del caso en concreto así lo ameriten” a fin de evaluar los costos solicitados.

Tal como se ve, una salida al problema presentado fue la del rechazo de liquidaciones que resulten “excesivas” a través de la figura del abuso del derecho. Como se ha advertido, una postura intermedia es la de graduación de los costos si se comprueba un ejercicio abusivo del derecho en el monto solicitado.

3.4 Causas de la problemática

Si bien el problema de la diversidad de criterios en cuanto a la regulación de los costos se presentó a partir de la eliminación del recurso de revisión en el Código de Protección al consumidor, el problema se generó años atrás.

3.5 Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI como norma para solucionar los vacíos en el procedimiento de liquidación de costas y costos

Si bien la emisión de la directiva 001-2015-TRI-INDECOPI, en el año 2015, buscaba la gestión más clara y reglada del procedimiento de liquidación de costas y costos, no se advirtió que la Sala Especializada en Protección al Consumidor había fijado, con anterioridad, un criterio que,

posiblemente, contradijera dicha directiva: desde 2014 *exhortaba* a que las Comisiones del Indecopi adopten el criterio de no graduar los costos solicitados.

Si bien las Comisiones podían alejarse del criterio establecido por Sala, esto no resultaba viable, pues al tratarse de procedimientos en vía de revisión, no suponía una “tercera instancia”, sino que, al verificarse la errónea aplicación de normas, los expedientes eran devueltos a la Comisión para que vuelva a emitir un nuevo pronunciamiento tomando en consideración lo argumentado por la Sala en su resolución. En ese sentido, para fines de simplificación de los procedimientos, las Comisiones optaban por adherirse al criterio establecido por la Sala en los procedimientos en revisión.

Cabe indicar que, para la Sala, el artículo 414° del Código Procesal Civil no resultaba aplicable en tanto la naturaleza de los procedimientos de protección al consumidor resultaba distinta a la de los procesos civiles.

En consecuencia, sin la modificación de dicho criterio de la Sala, la Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI no tenía mayor efecto en cuanto a la regulación – o no – de los costos.

Sumado a ello, como ya se ha indicado en el presente documento, para el contexto en el que fue emitida, la Directiva no resultaba suficiente en cuanto a claridad respecto a la regulación de los costos.

Dadas las circunstancias, se podría haber optado por definir con claridad una prohibición de graduar los costos de acuerdos a las incidencias del procedimiento o, facultar explícitamente a los órganos resolutivos para que puedan graduar los costos en base a determinados criterios.

3.6 Eliminación del recurso de revisión

Con la eliminación el recurso de revisión en los procedimientos de protección al consumidor, lejos de que los criterios de los órganos resolutivos en cuanto a la regulación de costos se reorganicen y confluyan en un solo sentido, sea para regular o para no hacerlo, se generó una

diversidad de los mismos, heredando el problema suscitado entre el criterio sentado por la Sala y la Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI

3.7 Nueva directiva de protección al consumidor

Actualmente, continúa vigente la Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI, modificada por la Directiva 001-2017-TRI-INDECOPI. No obstante, se emitieron directivas que regulan el procedimiento de protección al consumidor, de forma posterior.

La Directiva N° 005-2017-DIR-COD-INDECOPI “Directiva que regula el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, no obstante, es nula en cuanto a la regulación de la cuantía de los costos.

Sin embargo, actualmente dicha directiva se encuentra derogada por la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI. Directiva Única Que Regula Los Procedimientos De Protección Al Consumidor Previstos En El Código De Protección Y Defensa Del Consumidor, en cuyo artículo 36 regula lo concerniente a la solicitud de liquidación de costas y costos refiriéndose a las directivas N° 001-2015-TRI-INDECOPI y N° 001-2017-TRI-INDECOPI, para la aplicación en los LCC.

En consecuencia, se puede advertir que su aporte es nulo para dilucidar la discusión acerca de la posibilidad de regulación de costos y mucho menos de su constitucionalidad.

3.8 Autonomía de los órganos del Indecopi

Si bien los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor de las distintas sedes del Indecopi se abocan a causas similares, es perfectamente posible la existencia de diversidad de criterios para un mismo supuesto de hecho.

Ello es así gracias a la autonomía técnica y funcional otorgada a los órganos resolutivos mediante el Decreto Legislativo 1033, por la que no se encuentran sometidos en relación jerárquica a otros órganos.

No obstante, también es pertinente preguntarse si ello no atenta contra el principio de predictibilidad.

3.9 Predictibilidad de los órganos del Indecopi

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar que la autoridad administrativa debe brindar información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de forma que los administrados puedan tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

Asimismo, señala que las actuaciones de la autoridad administrativa deben encontrarse acordes a las expectativas que legítimamente se hubiera generado en administrados por la práctica y los antecedentes administrativos y que en caso se decida apartar de estas, debía ser mediante decisión fundamentada.

Finalmente, dicha norma dispone que la autoridad administrativa no puede actuar arbitrariamente, esto es, no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

El principal objetivo del principio de predictibilidad es que la discrecionalidad con la cual está facultada para actuar a Administración Pública, no se convierta en arbitrariedad, esto es, que ante la existencia de un mismo supuesto de hecho o casos idénticos, la autoridad administrativa no emita pronunciamientos que puedan que se contradigan entre sí.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional al señalar en el Expediente N° 4012-2009-HD que “los principios de participación y de predictibilidad, reconocidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, son una expresión del principio constitucional de

interdicción de la arbitrariedad y del deber de transparencia de las entidades públicas, en vinculación con el debido proceso”.

Se observa, pues, que la finalidad de dicho principio es evitar la incertidumbre de los administrados en cuando a un futuro pronunciamiento de la autoridad administrativa, de tal forma que puedan anticipar el eventual comportamiento del órgano resolutorio y el resultado de su procedimiento. (Alva, 2001)

Al parecer, dadas las evidentes discrepancias entre los diversos órganos de las distintas sedes del Indecopi, dicho principio estaría siendo vulnerado sistemáticamente por el Indecopi en sus resoluciones sobre liquidaciones de costos. No obstante, debe considerarse que, por regla general, los órganos resolutorios del Indecopi cuentan con autonomía, por lo que, en concordancia con dicha facultad, la predictibilidad debe ser exigible solo respecto de los pronunciamientos emitidos por el mismo órgano – y no en relación a la totalidad de órganos resolutorios del Indecopi-, con lo cual, tal aparente vulneración del principio de predictibilidad se diluye.

A ello debe agregarse que, el artículo VI del Título Preliminar de la misma regula la existencia de los precedentes administrativos y señala que “los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada.” No obstante, según el mismo mandato, para que se configure tal precedente, el acto administrativo que lo contiene se deberá seguir el procedimiento de publicación establecido por la misma norma.

Es decir, para que los órganos resolutorios se encuentren obligados a seguir un modo de aplicación de la norma, será necesario que se haya establecido como precedente administrativo, de lo contrario, no existiría una vulneración a tales principios.

El caso es que, en el tema de investigación no existen precedentes para el otorgamiento de los costos y su regulación.

3.10 Consecuencias de la problemática

El problema generado a raíz de la diversidad de posiciones respecto a la regulación de ellos costos repercute en todos los involucrados en los procedimientos de protección al consumidor: consumidores, proveedores, abogados, órganos resolutivos y comunidad en general.

3.10.1 Afectación a los consumidores

Los consumidores resultan concretamente afectados cuando, pese a haber realizado el pago de honorarios a su abogado por un monto determinado, no tienen certeza de cuál será el resultado de su solicitud: si será reconocida de forma íntegra o en parte, o incluso si será denegada. Mientras que resultan afectados de manera potencial cuando la falta de claridad sobre el reembolso de costos se configura como un desincentivo para la presentación de denuncias. No en vano, han expresado su disconformidad tanto consumidores como abogados y asociaciones de consumidores respecto a la práctica de regulación de costos, además de generar un sentimiento de injusticia. (Ortiz, 2016).

Puede afirmarse que los consumidores serían los principales afectados en tanto además de ser la parte más débil de la relación de consumo, también, al menos de forma mayoritaria, se encuentran menos habituados a los procedimientos administrativos y los criterios utilizados. Esta falta de conocimiento se solventa con la contratación del abogado; sin embargo, la afectación ahora sería económica respecto de los órganos que sí regulan los costos y no los reconocen en su integridad.

3.10.2 Afectación a los proveedores

Para muchos de los proveedores, en su caso la situación se torna el doble de incierta: sumada a la incertidumbre del criterio elegido por el órgano resolutivo, se encuentra la distinta atención que tienen los proveedores que tienen alcance en más de una circunscripción territorial del Indecopi, más aún, los que tienen alcance nacional. Ello, en tanto de acuerdo con la sede u órgano en el cual se esté tramitando el procedimiento en el cual forma parte denunciada, deberá tener distinta atención para efectos de advertir el posible monto que se ordenará como reembolso de costos.

Ello incluso puede generar incentivos malévolos, en tanto un proveedor podría optar por mejorar sus políticas de protección al consumidor en las zonas donde los órganos resolutivos no regulan costos, pero desatender, o prestar menor atención en solucionar sus afectaciones a los consumidores de las zonas en las que los órganos sí gradúen, en tanto los montos a pagar como concepto de costos ante una eventual infracción serían menores. Es decir, de cara a los consumidores generaría una especie de discriminación en base a la “benevolencia” del órgano resolutivo del cual se trate.

Por otro lado, en cuanto a sus costos, los proveedores no tendrán certeza, o al menos mayor dificultad para intuirlo, del monto aproximado que deberían provisionar para las contingencias de protección al consumidor. Del mismo modo, la afectación causada por los órganos que no regulan los costos basándose en una vulneración a los preceptos constitucionales, es económica, al resultar partícipe del pago por montos excesivos por servicios en los que no tuvo libertad de contratación.

3.10.3 Afectación a los órganos resolutivos, Indecopi y comunidad

En cuanto a la afectación a los órganos resolutivos, no solo repercute de manera interna en cuanto a dudas respecto a la legalidad o constitucionalidad de las decisiones adoptadas, sino que también afecta de forma externa en la imagen y reputación como entidad del Estado.

En tal sentido, resulta importante no solamente llegar a cierta uniformidad o consenso para el establecimiento de un criterios, ya sea para un mejor entendimiento entre los funcionarios y órganos del Indecopi como para generar un clima de confianza en los administrados en cuanto a la eficiencia y eficacia en la labor resolutiva del Indecopi como institución pública.

3.10.4 Fijación de los honorarios profesionales entre las partes

Según el artículo 50° del Código de Ética del Colegio de Abogados de Lima, “El abogado y su cliente establecerán, de mutuo acuerdo y libremente, el importe y modalidad de los honorarios

profesionales, debiendo tomarse como base para fijarlos la tabla de honorarios mínimos del respectivo Colegio de Abogados” (Colegio de Abogados de Lima. 2012, p. 10)

Tal como menciona tal artículo, el mismo Colegio de Abogados sostiene una tabla de honorarios, la cual en su artículo 53 señala que, para el caso de otros asuntos administrativos – dentro de los cuales se encontrarían los procedimientos de protección al consumidor -, el honorario mínimo referencial será del 10% de la Unidad Impositiva Tributaria, y si se requiere más de tres meses se añade el 15% de la UIT por cada periodo mensual hasta alcanzar la suma de 2 UIT (Colegio de Abogados de Lima. 2002).

No obstante, cabe señalar que dicha categorización no suele ser utilizada por los órganos del Indecopi al regular los costos solicitados.

3.10.5 Criterios en liquidación de costas y costos de otros órganos del Indecopi

Para el caso de los procedimientos seguidos ante la Sala de Defensa de la Competencia, esto es, casos cuya materia es Competencia Desleal, Libre competencia, o Eliminación de Barreras Burocráticas - hasta antes de la creación de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras burocráticas-, en sus pronunciamientos más recientes, sí resulta posible graduar los costos en función a las incidencias del procedimiento. Así se aprecia, para muestra, en la Resolución N° 0638-2017/SDC-INDECOPI, emitida el 13 de noviembre de 2017:

“34. En efecto, de la revisión del artículo 6.2 de la Directiva se desprende que, si lo acaecido en un caso en concreto determina, de forma motivada y razonable, que existe alguna circunstancia que implique la pertinencia de aplicar algún otro criterio necesario para liquidar las costas y costos, la autoridad estará normativamente habilitada para ello.

35. En tal sentido, dentro de los criterios adicionales que, de manera legítima y motivada, puede adoptar la autoridad competente al liquidar los costos solicitados, se encuentran aquellos establecidos en el Código Procesal Civil. Por lo tanto, en aplicación de lo establecido en el artículo 414 del Código Procesal Civil, de manera excepcional, la Comisión y eventualmente la

Sala, podrán regular la proporción que corresponderá pagarse por concepto de los costos solicitados y ser trasladada a la parte vencida.

36. En este punto, C.I.T.V. Automotriz indicó en el fundamento (ii) de su apelación que el artículo descrito en el punto precedente no es aplicable al presente procedimiento, en la medida que no se estaría hablando de una pluralidad de sujetos en la parte condenada. No obstante, lo cierto es que, contrariamente a lo indicado por la empresa solicitante, el artículo 414 del Código Procesal Civil, cuenta con dos disposiciones independientes, esto es que: (i) cuando exista pluralidad de sujetos, la condena será solidaria; y, (ii) en cualquier supuesto, de manera excepcional se podrá graduar los costos de acuerdo a las incidencias del proceso.

37. En efecto, la disposición referida a la graduación de los costos de acuerdo a las incidencias del proceso, prevista en el artículo 414 del Código Procesal Civil, no se encuentra sujeta o condicionada a la existencia de una pluralidad de sujetos condenados al pago de los costos del procedimiento, siendo viable que pueda operar la referida excepción cuando sea uno o varios los obligados.

38. Adicionalmente, el denunciante alegó que, en diversos pronunciamientos anteriores, la Sala dispuso que no correspondía graduar en sede administrativa los costos en atención a las incidencias del procedimiento.

(...)

41. En esta línea, a diferencia de lo resuelto anteriormente por la Sala, este Colegiado considera que establecer un monto por concepto de costos, en base a parámetros establecido normativamente (como podría ser la cantidad de pretensiones amparadas o las incidencias del procedimiento), no significa que la Autoridad Administrativa competente esté incurriendo en prácticas de regulación de precios, máxime si el mismo se fija en ejercicio de la libertad contractual entre cliente y abogado.

42. En efecto, en caso se considere que corresponda, según las circunstancias del caso en concreto, emplear otros criterios para calcular el monto que se trasladará a la parte vencida en el procedimiento principal, ello no afecta el derecho de las partes de pactar el monto que consideren pertinente por el servicio legal brindado. Esto es así, pues lo único que se determina, por parte de la Administración, es cuánto de dicho monto corresponderá que sea asumido por un tercero ajeno al referido contrato.” (Resolución 0638-2017/SDC-INDECOPI)

Cabe hacer énfasis en que la Sala de Defensa de la Competencia es la encargada directamente de velar por la libre competencia y evitar la fijación de precios por parte del Estado y es ella misma quien, mediante sus más recientes resoluciones ha corregido el criterio anterior de no graduar, siendo que ahora señala que sí resulta posible la graduación de costos en función de las incidencias del procedimiento dado que bajo dicha práctica, el Indecopi no interviene en el contenido del contrato sino que solamente ordena el monto de los honorarios en el cual el vencido deberá participar o por cuya cuenta deberá correr. Las mismas posturas son asumidas por la actual Sala de Eliminación de Barreras Burocráticas.

3.10.6 Las diversas posturas adoptadas por los órganos del Indecopi

Las distintas posiciones adoptadas por los órganos del Indecopi se pueden resumir en cuatro:

- **Solución 1:** Otorgamiento de los costos solicitados sin regularlos:

Los órganos atienden al único criterio objetivo de acreditación de exigencias legales sobre la participación del abogado, pago de tributos y uso de medios de pago para el otorgamiento o denegatoria de los costos. Esta solución es la más gravosa para el proveedor, en tanto basta con la sola acreditación de dichos la participación del abogado en el procedimiento, independientemente de la complejidad o su nivel de participación, para que se ordene el reembolso de los costos por el íntegro del monto solicitado.

- **Solución 2:** Rechazo de las solicitudes de liquidación que resulten “excesivas” a través de la figura del abuso del derecho:

Desde el punto de vista del proveedor, esta es una postura intermedia, en tanto no todas las solicitudes procederán por el simple hecho de cumplir con las exigencias legales para su presentación, sino que dependerán de límites que establezcan los órganos resolutivos para considerar si una liquidación resulta excesiva. Sin embargo, esta medida podría resultar gravosa para el consumidor, ya que puede verse perjudicado con la denegatoria del reembolso de honorarios efectivamente pagados. Asimismo, a través de esta medida, los órganos resolutivos

podrían encubrir justamente aquello que se querría evitar: la supuesta práctica de fijación de precios, en tanto, sin expresarlo, dependerá del criterio discrecional del órgano resolutorio el monto que resulte adecuado para ser solicitado.

- **Solución 3:** Graduación de los costos solamente en casos de abuso del derecho.

Esta se configura como una postura intermedia tanto para el consumidor como para el proveedor. El consumidor no se encontrará con denegatorias de solicitudes de pagos de costos por el monto íntegro, sino en parte, en caso se verifique un posible abuso del derecho, que no necesariamente se encuentra relacionado al monto solicitado sino a otros factores. Es decir, consiste en reducir los costos hasta el monto en que no resultarían abusivos, mientras que el proveedor se encontrará obligado a devolver al consumidor solamente el monto en la proporción respecto del cual resultaría partícipe en la generación de la infracción.

- **Solución 4:** Graduación discrecional de los órganos del Indecopi en todos los casos, en tanto los órganos resolutorios se encuentra habilitados legalmente para ello y no existe vulneración de los mandatos constitucionales, siendo esta la postura planteada en el presente trabajo de investigación.

En síntesis, los problemas analizados consisten en dos: el primero consiste en la disparidad de pronunciamientos de los órganos del Indecopi, por lo que resulta necesario aspirar a uniformizar los criterios de los órganos del Indecopi en el caso de reembolso de costos.

El segundo problema consiste en que, si bien existe autonomía de los órganos resolutorios del Indecopi, esta debe enmarcarse en las normas y la Constitución. Así, pues, no todas las posiciones adoptadas por los órganos resolutorios hasta el momento resultan ser legales. Así, por ejemplo, el criterio fijado de que los órganos resolutorios se encuentran impedidos de regular los costos, conforme a lo analizado en el presente trabajo de investigación, no encuentra sustento legal.

CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN

4.1 Planteamiento de la hipótesis

Tal como se ha mencionado, no existe uniformidad en el criterio para la regulación de los costos entre los órganos del Indecopi, lo cual tiene lugar por la poca especificidad normativa y debido al criterio establecido en 2014, por la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

Si bien existen órganos que resuelven que Indecopi no tiene competencia para regular los costos y que, por el contrario, ello contraviene lo establecido en la Constitución, la hipótesis planteada es que, tal como se encuentra regulado actualmente el procedimiento, sí se encuentran facultados para graduar los costos bajo la interpretación de la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI sin que ello constituya una vulneración a la Constitución.

El criterio de los órganos resolutivos que indican que no se debe realizar tal graduación mayoritariamente es que existe el mandato constitucional, asignado al Indecopi, de velar por la libertad de mercado y que esta es afectada ante la realización de tal regulación.

No obstante, el ejercicio de la graduación de los costos no supone atentar contra los derechos fundamentales ni los mandatos constitucionales.

4.2 La regulación de los costos en la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI

La Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI, dispone que “la autoridad podrá emplear cualquier otro criterio que considere pertinente, cuando las circunstancias del caso concreto así lo ameriten”. Pese a no ser un mandato imperativo para la graduación de los costos, sino solo una facultad para la evaluación de la liquidación de los costos, con ello la Directiva ya prevé la posibilidad de que se empleen criterios de graduación para el mandato de reembolso de costos.

No obstante, como resulta evidente en tanto no lo dispone la misma directiva, sí resulta necesario una mayor claridad en cuanto a los criterios que van a determinar la graduación de los

costos. Sin embargo, aún resulta necesario dilucidar si la Directiva no contraviene preceptos constitucionales.

Para tal efecto se puede remitir al artículo 414° del Código Procesal Civil, que plantea tal posibilidad tomando en consideración las incidencias del proceso.

4.3 Injerencia de la autoridad en la libertad contractual: contenido del contrato

El Indecopi no atenta contra la libertad de contratación al graduar los costos, en tanto no ordena la modificación del contrato entre denunciante y abogado. Es decir, el mandato del Indecopi que regula los costos a otorgar no incide en el contenido del contrato.

Por ello, la propuesta es que, al determinar los costos a reembolsar, el Indecopi no ingresa a modificar contenido del contrato. Es decir, no afecta la libertad contractual en su expresión de libertad de determinar el contenido del contrato.

Se limita a reconocer el grado en que el proveedor vencido debe participar en el pago de los honorarios del abogado del denunciante vencedor al haberle generado la necesidad de acudir ante instancias administrativas para solucionar la afectación generada por el propio proveedor, basándose en criterios objetivos como, por ejemplo, la naturaleza o gravedad de la infracción.

Lo que dispone el artículo 62° de la Constitución es que la libertad de contratar garantiza son dos cuestiones: que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, y; que los términos contractuales no puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Asimismo, dispone la vía arbitral o la judicial para efectos de la discusión de las cuestiones referidas al contrato.

En ese sentido, en el procedimiento de liquidación de costas y costos no se discute la cuantía del contrato. Así como no se encuentran en conflicto las dos contrapartes del contrato.

En última instancia, incluso en el caso de que se pretenda argüir que sí existe una intromisión en la determinación del contenido del contrato, se tiene que dicha regla no es absoluta, sino que admite limitaciones, cuando el ejercicio de la libertad de contratación puede resultar lesivo de otros bienes constitucionales o derechos fundamentales. (Landa, 2020. pág 121)

En ese caso, pues, no resultarían amparados ni el ejercicio abusivo del derecho, ni el fraude a la ley, ni la simulación de un contrato o, como en este caso, la atribución de una suma desproporcionada a reembolsar a un tercero que no ha tenido injerencia en la configuración del contrato, amparándose en la libertad de contratación,

Asimismo, respecto a la libertad de empresa, también podría verse afectada, en tanto la participación de los individuos como trabajadores dependientes o independientes son expresión de dicha libertad como forma de participar en el mercado; sin embargo, aquí también entra como límite el rol promotor, regulador y supervisor del Estado en el funcionamiento de la libertad empresarial. (Landa, 2020. pág 128)

Ello encuentra correlato, en el artículo 59° de la Constitución, que prevé un límite externo al ejercicio de la libertad de empresa y prevé que el Estado debe llevar a cabo una ordenación y regulación pues este no deber ser lesivo a la moral, salud y a seguridad pública (Kosalja, 2020. Pág. 61)

Es decir, incluso en el caso de que se considere que sí existe una intromisión en el contenido del contrato o una práctica de fijación de precios, los órganos del Indecopi no vulnerarían dichas libertades.

No configura, entonces, una práctica de fijación de precios, en tanto no desconoce el contenido mismo del contrato. Así, tampoco se ordena que el abogado devuelva al consumidor el monto en “exceso” cobrado, sino que, utilizando los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, se determina la participación del denunciado en la porción del pago de los honorarios que le corresponde por haber generado el procedimiento al haber vulnerado el derecho del consumidor.

Si bien, en el fondo, una eventual graduación de costos de los procedimientos puede llevar a consumidores y abogados a replantearse los costos solicitados, a la vez supone un incentivo para que existan denuncias mejor planteadas y pago de honorarios que se correspondan con la complejidad de las afectaciones a los derechos de los consumidores.

4.4 Limitaciones a la libertad de contratar establecida en el artículo 62° de la Constitución: ¿resultaría válida una limitación mediante la regulación de costos?

Tal como se ha mencionado líneas arriba, la libertad de contratar no resulta un valor absoluto, sino que puede ser restringida, por ejemplo, cuando el ejercicio de la libertad de contratación puede resultar lesivo de otros bienes constitucionales o derechos fundamentales. (Landa, 2020. pág 121)

Cabe agregar que también dicha libertad debe ser ejercida en concordancia con otras normas y principios constitucionales. Así, por ejemplo, no se puede contratar con fines ilícitos o por ejemplo, sobre la disposición de un bien de dominio público, según el numeral 14 del artículo 2° de la Constitución). En dichos casos, el Estado no solamente está facultado a interferir en el contenido del contrato, sino que, de plano, estos resultarían nulos.

Asimismo, el numeral 15 del artículo 2° recuerda que existe el “derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley”, es decir, que toda contratación debe estar arreglada a ley, y por lo cual resultaría justificado limitar, de una forma u otra, aquella contratación que sea contraria a ley. Por ejemplo, se encuentra proscrita cualquier forma de esclavitud, y no hay contrato que pueda ir en contra de dicho mandato.

Otro caso muy ilustrativo es de intervención en el contenido de un contrato, o más bien en la exigencia a contratar, se da en los mandatos de interconexión de OSIPTEL. Mediante estos, el organismo regulador “obliga” a determinada empresa operadora, propietaria de infraestructura, a contratar con otra empresa operadora que se ve impedida de competir por limitaciones al acceso justamente de la infraestructura que posee la primera de ellas, proporcionándole acceso a su red por mandato de OSIPTEL.

No obstante, ¿se encuentra justificado, tal como se ha visto por razones de orden público o impedimentos legales, que el INDECOPI intervenga en la libertad de contratar de los sujetos intervinientes en un procedimiento administrativo sancionador? Al respecto, previo a dicha interrogante, lo que hay que preguntarse es si mediante la regulación de costos el Indecopi

interviene en el contenido del contrato entre consumidor y abogado, y la respuesta – o al menos la propuesta del presente trabajo de investigación- es “no”. Los órganos del Indecopi no afectan la libertad de contratar pues no modifican el contenido del contrato, sino que, reconociendo la existencia de una contratación entre consumidor y abogado, y unos honorarios pactados, determinan de forma proporcional, de acuerdo a las incidencias del procedimiento cuánto está obligado a devolver el proveedor vencido.

En ese sentido, resultaría poco pertinente ahondar en si existen razones legales o de orden público para que el Indecopi “intervenga” en el contenido del contrato consumidor-abogado, dado que no ocurre tal figura en el procedimiento de liquidación de costas y costos.

4.5 Vulneración de la indemnidad del consumidor afectado

El derecho de los consumidores supone el “derecho a la reparación integral frente a daños y perjuicios ocasionados por bienes y servicios que no reúnen las condiciones mínimas de calidad y seguridad para la salud e integridad de los consumidores y usuarios” (STC 1865-2010-PA/TC)

El posible problema que podría surgir de la regulación de los costos sería: “Si el contrato entre consumidor y abogado no se modifica ¿Qué sucede con el monto no reconocido como parte de reembolso de los costos, por parte del Indecopi?”. Este supuesto podría contravenir lo dispuesto por el artículo 65° de la Constitución.

No obstante, así como en todos los daños y perjuicios que no puedan ser reconocidos en sede administrativa por no calificar dentro de la naturaleza de medida correctiva a la luz del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el consumidor podría tramitar los mismos como una indemnización ante los órganos jurisdiccionales. Es decir, el Estado no se vulneraría el artículo 65° de la Constitución, sino que será necesario acudir a la vía pertinente.

Los órganos del Indecopi no se encuentran facultados para determinar ni otorgar pretensiones de naturaleza indemnizatoria, por lo que, de considerarlo pertinente, el consumidor afectado se encuentra en posibilidad de solicitar la porción de los costos no devueltos en una eventual demanda

por daños y perjuicios a título de daño emergente. Esto ante la vía adecuada de un proceso civil ante el Poder Judicial.

4.6 Pronunciamientos del Tribunal Constitucional y Poder Judicial

No es una novedad que, en sede judicial, no solo es posible, sino que es lo más usual que el juez regule los costos del proceso y no se reconozcan de forma íntegra en su cuantía.

Por ello, es por lo que resulta un contrasentido considerar que los órganos del Indecopi no puedan graduar los costos, ni siquiera amparándose en que no se encuentran habilitados legalmente, sino que incluso ello resultaría inconstitucional, pese a que tal hecho ya ha sido incluso materia de pronunciamiento en sede constitucional.

Siguiendo dicho razonamiento, la autoridad administrativa no haría otra cosa que dejar entrever que tanto los órganos del Poder Judicial como el Tribunal Constitucional vulneran la Constitución en sus artículos 58° y 62° al regular los costos.

La Sala Especializada en Protección al Consumidor se ha manifestado justificando su criterio de no graduar costos - a diferencia de los procesos judiciales - en que el artículo 412° del Código Procesal Civil no resulta aplicable al procedimiento sancionador por infracción de normas de protección al consumidor, en tanto en el proceso civil se busca dilucidar el interés privado de las partes, a fin de declarar un derecho o solucionar una incertidumbre jurídica y por lo mismo, resulta razonable que se otorguen las costas y costos al demandante vencedor; mientras que en el procedimiento ante Indecopi, es el mismo órgano resolutorio el que califica los hechos denunciados y determina el número de hechos a imputar, y, de configurarse una infracción a las normas de protección al consumidor, impone la sanción adecuada para desincentivar dicha conducta y ordena el pago de costos. (Resolución N° 450-2015/SPC-INDECOPI)

No obstante, ello no resulta del todo cierto, en tanto en la mayoría de los casos – y siguiendo la directiva de protección al consumidor – se requiere al denunciante que precise los hechos que configurarían la infracción alegada. Es decir, si bien existe el principio de impulso de oficio, es el

denunciante el principal actor al momento de identificar los hechos que denuncia y de los cuales requiere un pronunciamiento de parte de la autoridad administrativa.

Cabe añadir que, recientemente, mediante la Sentencia N° 8920-2016 emitida el 10 de noviembre de 2021, por el Vigésimo Tercer Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior De Justicia De Lima dispuso en sus argumentos que sí es posible regular los costos solicitados en los procedimientos de protección al consumidor basándose en los artículos 412° y 414° del Código, y disponiendo textualmente que:

*(...)si el Código Adjetivo contempla la potestad del juez, entonces **también le compete a la autoridad administrativa regular el importe solicitado por costos**, teniendo además en cuenta el éxito obtenido y su trascendencia, la novedad o dificultad de la cuestión debatida, y si los servicios profesionales fueron aislados, fijos o constantes, en tal virtud, **es errónea la interpretación de que la administración no se hallaba facultada para ello**, para lo cual debe tener en cuenta las cuantificaciones objetivas de regulación, con la finalidad de que la condena responda a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. (énfasis añadido)*

En ese sentido, mediante uno de los más recientes procesos Contencioso Administrativos, se ha indicado que sí es posible graduar los costos, siendo ella una facultad de la Administración, así como teniendo el deber de motivar su pronunciamiento en base a los criterios contemplados para tal graduación.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ya se ha decantado por establecer que para efectos de la graduación de costos no sólo debe valorarse el tiempo transcurrido y la participación del abogado, sino que también deben tenerse presente otros criterios, como: a) el éxito obtenido y su trascendencia, b) la novedad o dificultad de la cuestión debatida, y c) si los servicios profesionales fueron aislados, fijos o constantes. (STC N° 00052-2010-PA/TC).

De esta forma, se observa que, no solo resulta válido, sino incluso imperativo que los órganos resolutivos del Indecopi consideren la regulación de los costos y su aplicación en los procedimientos de protección al consumidor que tienen a su cargo.

4.7 Facultad de otorgar y regular los costos en sede administrativa

Respecto a la facultad de regular los costos en el procedimiento administrativo al igual que en los procedimientos judiciales:

El Artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes, debiendo acudir a los principios del procedimiento administrativo previstos en dicho cuerpo legal o, en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo y, sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

En ese sentido, si bien el ni el Código de Protección al consumidor, ni la directiva de liquidación de costas y costos prevén los criterios para regular los costos, la autoridad administrativa no puede rehuir a dicha obligación, ya que se encuentra vinculada mediante los principios generales del derecho – *iura novit curia* – y, en específico, por el artículo VIII de la LPAG.

En ese sentido, resulta obligatorio para la autoridad administrativa remitirse al Código Procesal Civil a fin de evaluar los costos solicitados, no solo por una cuestión de criterio del órgano resolutorio de cada caso en concreto, sino atendiendo a los principios generales del derecho y en particular los principios contenidos en la Ley del Procedimientos Administrativo General y el Código Procesal Civil.

De esta forma, no solo los órganos del Indecopi, sino todos aquellos que ostenten su misma naturaleza – y por lo tanto, cuenten con la facultad de otorgar costos- se encuentran obligados a regular los mismo, sea de acuerdo a sus propias directrices o, en su defecto, en los dispuesto en el Código Procesal Civil.

Ello con independencia de cómo resuelvan los órganos resolutorios de manera autónoma. Es decir, si bien los órganos resolutorios han tenido diversas formas de pronunciamiento a lo largo del tiempo, ello se debe a la interpretación personal de las leyes que hacían los miembros del Tribunal, Comisiones u órganos resolutorios de procedimientos sumarísimos, además de los cambios normativos que se sucedieron. No obstante, la solución debió ser más pacífica, y es la de acudir a los principios generales del derecho y a determinar la verdadera naturaleza del procedimiento de

liquidación de costas y costos y lo que se discutía en su interior, esto es, la participación del proveedor en el pago de los honorarios del abogado del consumidor vencedor.

4.8 Propuestas de mejora

Tal como se ha advertido, en los mecanismos legales actuales, los órganos del Indecopi sí pueden realizar la graduación de los costos solicitados. De hecho, muchos de estos la realizan, lo cual resulta legal y constitucional. No obstante, la diversidad de pronunciamientos continúa y, a menos que no se tome alguna medida, dicho problema continuará presentándose. Para solucionar tal confusión, se presentan tres propuestas:

4.8.1 Modificación de la Directiva N° 001-2015/TRI-INDECOPI.

Como primer punto, se propone que la “Directiva que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutivos del Indecopi” sea modificada a fin de contemplar expresamente la facultad de regular los costos en base a un listado enunciativo de criterios o circunstancias a tener en cuenta.

Así, pues, se plantea el uso de criterios incluso ya utilizados por los propios órganos del Indecopi:

- Trascendencia o participación del abogado
- Complejidad de la materia
- Duración del procedimiento
- Número de instancias
- Sanción impuesta
- Alcance de la medida correctiva otorgada
- Naturaleza y afectación del derecho invocado
- Imputaciones declaradas fundadas

Se propone esta opción como la más adecuada y que puede otorgar mayor uniformidad, en tanto los órganos resolutiveos se encontrarían directamente vinculados a la Directiva. Asimismo, sería posible agregar factores numéricos o económicos a fin de otorgar mayor objetividad y uniformidad en el empleo de los criterios.

Adicionalmente, se pueden esbozar los siguientes criterios propuestos:

- De contar con la información, rango o promedio de los montos solicitados/otorgados por casos similares
- De contar con la información, honorarios del abogado en casos seguidos ante el Indecopi.
- La conducta procedimental del proveedor, en tanto, si un procedimiento administrativo se extiende temporalmente por causa suya, justificaría en parte, el pago de mayor parte de los honorarios.

4.8.2 Elaboración de lineamientos de los órganos resolutiveos del Indecopi

Periódicamente, la Sala Especializada en Protección al Consumidor emite un documento cuya naturaleza es de “lineamientos”, en el que desarrolla los criterios considerados más relevantes en sus pronunciamientos recientes, a fin de que los órganos resolutiveos puedan tomarlos en consideración al momento de evaluar los procedimientos a su cargo.

Si bien dicho documento no resulta vinculante hacia los órganos resolutiveos, sí resulta importante con miras a uniformizar los criterios de los distintos órganos del Indecopi.

De esta misma forma, las Comisiones, Órganos Resolutiveos o las oficinas se encuentran facultadas por el Decreto Legislativo 807 para aprobar pautas o lineamientos que, sirvan para orientar a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas, e incluso a los demás órganos del Indecopi.

No obstante, si bien resulta una solución práctica, al no tener el carácter de vinculante y en tanto la Sala ya no funge de órgano revisor de la legalidad de los pronunciamientos de segunda instancia seguidos por las comisiones, podría no tener los resultados esperados.

Para muestra de dicha eventual ineficacia, en los lineamientos elaborados en 2019 – los últimos hasta el momento – la Sala recogió su pronunciamiento emitido en la Resolución 0086-2018/SPC-INDECOPI emitida el 15 de enero de 2018. A través de esta se pronunció sobre un procedimiento de costas y costos en el que actuó como segunda instancia.

La novedad de dicha resolución fue que, a través de esta, la Sala se decantó por la posición de que sí resultaba posible la graduación de los costos en virtud del artículo 414° del Código Procesal Civil, al aplicarse de forma supletoria a los procedimientos administrativos.

No obstante, como se ha visto a lo largo del presente trabajo de investigación, dicha acción no resolvió la problemática, principalmente, debido a que los lineamientos no resultan vinculantes para los órganos resolutivos. Asimismo, tampoco tiene el mismo efecto que cuando se dictaba en una resolución que resolvía un recurso de revisión y no uno de apelación.

4.8.3 Directivas de orden interno

El área encargada de los asuntos legales del Indecopi puede emitir informes, ya sea de oficio o a solicitud de un área del Indecopi. En ese sentido, otra opción propuesta es que dicha área elabore un documento mediante el cual, en base a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de los procedimientos contencioso-administrativos en los que el Indecopi es parte demandada, se indique la conveniencia y/o legalidad de adoptar los criterios señalados por estos.

Sin embargo, esta alternativa corre el riesgo de no alcanzar el efecto deseado, en tanto no resultarían vinculantes hacia los órganos resolutivos.

Cabe señalar que, si bien el medio resulta distinto, en todos los casos se propone que el contenido sea el mismo: los criterios para determinar la regulación de los costos. Sin embargo,

como es posible advertir, la solución más conveniente y propuesta en el presente trabajo de investigación es la de modificar la directiva precisando que sí existe la facultad de regular los costos solicitados, estableciendo criterios o directrices para la ejecución de tal mandato.



Conclusiones

PRIMERA: La confusión generada por la temporalidad y oportunidad de la sucesión normativa de las directivas emitidas por el Indecopi, criterios establecidos por la Sala Especializada en Protección al Consumidor y la eliminación del recurso de revisión en los procedimientos de protección al consumidor, han generado que a la fecha, exista una disparidad de pronunciamientos en cuanto a la regulación de los costos solicitados en los procedimientos por infracción de normas de protección al consumidor.

SEGUNDA: Los órganos resolutivos del Indecopi se encuentran divididos en la adopción del criterio de regulación de costos. Para la generación de tal situación se han sumado la autonomía técnica y funcional con la que cuentan los órganos del Indecopi, lo cual ha contribuido a una mayor confusión. No obstante, es posible adoptar acciones internas para buscar un mejor entendimiento y predictibilidad del Indecopi como institución, y no solo de los órganos resolutivos del Indecopi como islas apartadas.

TERCERA: Los órganos resolutivos del Indecopi sí se encuentran en la posibilidad de aplicar lo dispuesto en el artículo 414° del Código Procesal Civil en cuanto sea aplicable supletoriamente y no contravenga los mandatos constitucionales y ello no supone una vulneración a los artículos 58° y 62° de la Constitución. Prueba de ello no solo es que actualmente ciertos órganos del Indecopi continúan graduando los costos, sino que incluso a nivel jurisdiccional los jueces aplican la regulación para el otorgamiento de los costos sin que ello haya sido materia de sanción por infracción de los mandatos constitucionales. No obstante, el fundamento no es el hecho de que en la práctica se haya presentado tal situación o no, sino que el Indecopi no invade los fueros privados de las partes, al emitir las resoluciones de liquidación de costas y costos.

CUARTA: La relación existente entre el consumidor que solicita el reembolso de los costos y su abogado se enmarca dentro de la libertad contractual. El Indecopi no vulnera ni la libertad contractual ni la libertad de contratación al graduar los costos en tanto no desconoce la libertad de las partes para contratar ni para pactar acerca del contenido del contrato que los vincula, sin

embargo, sí reconoce la proporción en la que el denunciado deberá participar en el costo de dicho servicio, al haber generado un perjuicio para el consumidor, lo cual dio lugar a la controversia.

QUINTA: Así como no existe una prohibición para la graduación de los costos en tanto no resulta inconstitucional, tampoco existe una obligatoriedad de que los órganos del Indecopi gradúen los mismos. Es decir, existe libertad para que estos puedan decidir si graduar o no, o en base a qué criterios hacerlo. No obstante, también debe quedar zanjado que ninguno de estos criterios que lleven a no graduar los costos deberá estar fundamentado en que existe una práctica de fijación de precios ni que atenta contra la libertad contractual, dado que, como se ha advertido, el Indecopi no entra a tallar en la relación material (la relación contractual entre abogado y patrocinado) sino que únicamente regula los costos en virtud a las facultades otorgadas legalmente para el reembolso de los costos solicitados.

SEXTA: Se pueden plantear, al menos, tres alternativas de solución a la problemática de la falta de uniformidad de los órganos resolutivos del Indecopi en materia de otorgamiento y graduación de costos: modificación de la directiva que regula el procedimiento de liquidación de costas y costos, elaboración de lineamientos de los órganos resolutivos y otras alternativas o recomendaciones de orden interno.

SÉPTIMA: En el último tiempo, la Sala Especializada en Protección al Consumidor se ha pronunciado, en vía de apelación, sobre el reembolso de costos, admitiendo la posibilidad de graduar los costos en función de las incidencias del procedimiento. Dicho criterio incluso fue incluido dentro de los últimos lineamientos emitidos por la Sala (2019). No obstante, estas acciones no han resultado efectivas para fin de uniformizar los criterios de Comisiones y Órganos Resolutivos, ya que no resultan vinculantes, a diferencia de lo que ocurría cuando dichos pronunciamientos se daban en vía de revisión. La existencia de dicha situación da por sentado que, la sola emisión de lineamientos que contengan criterios para determinar las liquidaciones de costos, a estas alturas ya no resulta eficaz, sino que requiere actuar a nivel normativo a fin de generar el impacto deseado.

OCTAVA: Resulta conveniente modificar la directiva 001-2015/TRI-INDECOPI, Directiva que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutiveos del Indecopi para efectos de obtener seguridad en que los órganos resolutiveos del Indecopi, sin excepción, se adhieran a la constitucionalidad y legalidad de la regulación de los costos y ello redunde en un mayor bienestar para todos los agentes del mercado. Asimismo, dicha opción tendría la ventaja de ser de público conocimiento para los administrados a nivel nacional.

NOVENA: Si bien, tampoco a nivel de procesos judiciales existe una normativa unánime en cuanto a la regulación de los costos, si es cierto que existe cierto consenso en cuanto al uno de ciertos criterios que permiten establecer parámetros para el pago de los costos como lo son: la trascendencia o participación del abogado, complejidad de la materia, duración del procedimiento, número de instancias, sanción impuesta, alcance de la medida correctiva otorgada, naturaleza y afectación del derecho invocado, imputaciones declaradas fundadas. Resulta, pues, una oportunidad para el Indecopi para recoger y analizar, de manera más objetiva, los criterios para regular el reembolso de los honorarios pagados y dejar zanjada la cuestión de que ello no implica la vulneración de mandatos constitucionales como la libertad de contratación y la libertad de contratar.

DÉCIMA: Si bien el tema del cual se ocupa el presente trabajo de investigación es la falta de uniformidad en la graduación de los costos, similar situación se presenta en otras materias y criterios utilizados por los distintos órganos del Indecopi. No obstante, la importancia del análisis de la presente cuestión se centra en el fundamento que estableció la Sala como impedimento para regular los costos: que constituye una práctica de fijación de precios la cual se encuentra proscrita por la Constitución.

Referencias bibliográficas

Libros

- Bullard G., A. (2018). Análisis económico del derecho. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Bullard G., A. (2003). Derecho y economía. El análisis económico de las instituciones legales. Palestra Editores.
- De Trazegnies, F. (2016). La responsabilidad extracontractual, 2, 8ª ed., Ara Editores.
- Kresalja, B., & Ochoa, C. (2020). Derecho constitucional económico. El Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Landa, C. (2017). Los derechos fundamentales. Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pérez Vargas, J. «Justicia y proceso en el siglo XXI. La prueba de la indemnización en los procesos colectivos». Palestra Editores. 373-387
- Rubio Correa, M. «Estudio de la Constitución Política de 1993». *Pontificia Universidad Católica del Perú*, 1999. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/68>.

Artículos

- Alva Matteucci, M. (2001). EL PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD Y EL DERECHO TRIBUTARIO. Análisis de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Jurisprudencia de Observancia Obligatoria . *Derecho PUCP*. Recuperado a partir de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2009/04/17/el-principio-de-predictibilidad-y-el-derecho-tributario/>
- Ayllón Valdivia, C. (2016). El precio determinable por tercero en la compraventa. *Foro Jurídico*, (15), 272-302. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/19852>
- Fernández-Baca, Jorge. (1994) El rol del Estado en una economía de mercado: la labor del INDECOPI. *Ius et veritas* (8), 217-221

- Ortiz Regis, F. (Setiembre de 2016). Indecopi y el derecho de los usuarios y consumidores a que ser reembolsados con los costos de procedimiento. *Consumo & Legal*(122).
- Ortiz Regis, F. (Octubre de 2016). Indecopi de espaldas a los usuarios y consumidores. *Consumo & Legal*(123).
- Puente y Lavalle, M. de la. (1996). La libertad de contratar. *THEMIS Revista De Derecho*, (33), 7-14. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11856>
- Quiroga Glave, M. D. R. (2006). Teoría de la discriminación de precios y sus efectos. *Foro Jurídico*, (05), 180-190. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18418>
- Rejanovinschi Talledo, M. (2015). Los dilemas para consumir justicia: algunos alcances de la tutela procesal del consumidor en la vía administrativa y el arbitraje de consumo. *Derecho PUCP*, (75), 231-251. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14431>
- Roca, S., & Céspedes, E. (2011). La ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 485–522.
- Tassano, H. (2016). Competencia y regulación. *DERECHO PUCP Revista De La Facultad De Derecho*, (76), 105-121.

Resoluciones de Indecopi y Tribunal Constitucional

- Resolución N° 297-2013/SPC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 1955-2014/SPC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución 3692-2014/SPC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor.
- Resolución N° 272-2015/INDECOPI-PIU. Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura.
- Resolución 696-2015/SPC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor.

Resolución N° 708-2015/SPC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor.

Resolución N° 0638-2017/SDC-INDECOPI. Tribunal de defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Defensa de la Competencia.

Sentencia del Exp. N.° 00008-2003-AI/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 03315-2004-AA/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 00296-2007-PA/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 04012-2009-HD. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 05889-2009-PA/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 01405-2010-PA/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 01865-2010-PA/TC. Tribunal Constitucional

Sentencia del Exp. N.° 00735-2014-PA/TC. Tribunal Constitucional

Normas

Código Civil (1984)

Código de Ética del Colegio de Abogados de Lima (2012)

Código de Protección y Defensa del Consumidor (2010)

Constitución Política del Perú (1993)

Decreto Legislativo 1308 (2016)

Directiva N° 001-2015/TRI-INDECOPI. Directiva que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutivos del Indecopi. Tribunal De Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2015)

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento administrativo General – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (2019)

Tabla de Honorarios del Colegio de Abogados de Lima (2002) Recuperado de: <https://www.cal.org.pe/v1/tabla-de-honorarios/>