

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



**Informe Jurídico sobre la Resolución
0016-2025/SDC-INDECOPI**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Jorge Hernan Nieves Ferry

ASESOR:

Raúl Roy Solórzano Solórzano


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, SOLÓRZANO SOLÓRZANO, RAÚL ROY, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI", del autor(a) NIEVES FERRY, JORGE HERNAN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 15 de julio del 2025.

SOLÓRZANO SOLÓRZANO, RAÚL ROY,	
DNI: 09998199	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3580-7109	

RESUMEN

El presente Informe Jurídico analiza lo resuelto por la Sala de Defensa de la Competencia de Indecopi mediante Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI en un procedimiento administrativo sancionador en contra de Perufarma S.A.

En este sentido, examinaremos el análisis realizado por los órganos resolutivos para determinar si Perufarma S.A. incurrió en un acto de competencia desleal en la modalidad de actos de engaño. El empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” podría inducir a error a los consumidores al hacerles creer que el producto contiene fresa como ingrediente natural, cuando ello no sería cierto.

Específicamente, la figura de la “parte captatoria” es un concepto que los órganos resolutivos han utilizado para analizar en el caso en concreto la comisión de actos de engaño. No obstante, la Comisión y la Sala, a pesar de utilizar el concepto, concluyen de manera divergente respecto de su aplicación, lo que hace relevante estudiar la legalidad de su uso dentro de las reglas de interpretación de la publicidad según lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1044.

Aunado a ello, el Expediente 0075-2020/CCD -que concluye con la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI- permite realizar un análisis sobre instituciones que forman parte de todo procedimiento administrativo sancionador, como la caducidad administrativa y la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

Palabras clave

Competencia desleal; actos de engaño; parte captatoria; subsanación voluntaria; caducidad administrativa

ABSTRACT

This legal report analyzes the decision issued by the Competition Defense Chamber of Indecopi through Resolution No. 0016-2025/SDC-INDECOPI, within an administrative sanctioning procedure initiated against Perufarma.

In this regard, the report examines the analysis carried out by the adjudicatory bodies to determine whether Perufarma S.A. engaged in an act of unfair competition under the modality of deceptive conduct, insofar as the packaging advertisement of the product “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” could mislead consumers into believing that the questioned product contained natural *strawberry* as an ingredient, which would not be the case.

Specifically, the concept of the “captatory element” has been used by the adjudicatory bodies to assess the existence of deception in the specific case. Nonetheless, although both the Commission and the Chamber referred to this concept, they reached diverging conclusions regarding its application. This divergence makes it relevant to analyze the legality of its use within the framework of advertising interpretation rules established by Legislative Decree No. 1044.

Additionally, Case File No. 0075-2020/CCD —which culminates in Resolution No. 0016-2025/SDC-INDECOPI— allows for an analysis of institutions that are inherent to administrative sanctioning procedures, such as expiry and voluntary remedy.

Keywords

Unfair competition; deceptive conduct; captatory element; voluntary remedy; expiry

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
I.1. Justificación de la elección de la resolución	5
I.2. Presentación del caso	6
II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES	8
II.1. Antecedentes	8
II.2. Hechos relevantes del caso	9
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	14
III.1. Problema principal I:	14
III.2. Problema principal II:	15
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	15
IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	15
IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución	17
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	18
V.1. La interpretación del mensaje publicitario del producto “Bauducco, sabor fresa, Strawberry” realizado por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi y la presunta comisión de actos de engaño respecto a la composición del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”	18
V.2. La vulneración al principio del debido procedimiento, establecido en el artículo IV del TUO de la LPAG en el marco del Expediente 0075-2020/CCD	31
VI. CONCLUSIONES	42
VII. RECOMENDACIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	44

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Expediente 0075-2020/CCD Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho de la Competencia Desleal Derecho de la Publicidad Derecho Administrativo
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI
Demandante / Denunciante	PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
Demandado / Denunciado	PERUFARMA S.A.
Instancia administrativa o jurisdiccional	SALA ESPECIALIZADA EN DEFENSA DE LA COMPETENCIA DEL INDECOPI
Terceros	JULIO CÉSAR GARCÍA

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Justificación de la elección de la resolución

En esta oportunidad, he escogido la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI, debido al interés particular en realizar una profunda investigación respecto de uno de los actos de competencia desleal más concurridos en el mercado, como los actos de engaño. Específicamente, este caso analiza si la publicidad del empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*”, difundido por Perufarma, daría a entender que cuenta dentro de su composición a la fresa como un insumo natural que forma parte del producto.

Sobre el particular, considero que -a la fecha- existe una continua discrepancia en esta infracción, sobre todo en el mercado de productos alimenticios entre la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, la Comisión) y la Sala de Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala), cuya diferencia gira en torno a la interpretación de la parte captatoria en los anuncios publicitarios.

Esta resolución evidencia que la Administración Pública puede vulnerar instituciones que forman parte del debido procedimiento en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. De esta manera, además del análisis de fondo respecto a la infracción a la normativa de competencia desleal en nuestro ordenamiento, la Resolución permite estudiar la caducidad administrativa y la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

La caducidad administrativa es una institución jurídica que requiere de una complejidad especial en el caso en concreto. De una revisión de los hechos del caso, la Resolución de imputación de cargos sobre la comisión de actos de engaño fue con fecha 27 de octubre de 2020, mientras que la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI fue emitida el 14 de noviembre de 2023. Es decir, transcurrieron más de tres años desde el inicio del procedimiento administrativo

sancionador para la emisión de la Resolución de primera instancia, mediante la cual se sanciona a Perufarma S.A. por la comisión de actos de engaño.

También, es factible analizar si operó el eximente de responsabilidad configurado en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) como eximente de responsabilidad.

Por lo anterior, considero que la relevancia jurídica de este caso es que permite analizar los actos de engaño y las reglas de interpretación de la publicidad en nuestro ordenamiento jurídico. Además de ello, permite sustentar una posición respecto de la caducidad administrativa y la figura de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, los cuales constituyen elementos esenciales dentro de todo procedimiento administrativo sancionador.

I.2. Presentación del caso

En este caso, La Secretaría Técnica de la Comisión imputó la presunta comisión de actos de engaño, establecido en artículo 8 de la LRCD (en adelante, LRCD), por parte de Perufarma, en tanto el producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” daría entender a partir de la publicidad en empaque que contendría dentro de sus ingredientes a la fruta “fresa”.

De acuerdo con la Comisión, el hecho de que en el producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” existan imágenes destacadas con una fresa y la palabra “fresa” daría a entender a los consumidores que contendría dicha fruta. Añadió la Comisión que, si bien en el empaque figura la palabra “sabor”, dicha palabra no se percibe de manera clara y, en consecuencia, no forma parte de la parte captatoria.

La Sala, por su parte, revocó la decisión de la Comisión y, en consecuencia, declaró infundado la comisión de un acto de competencia desleal en la

modalidad de engaño, tipificado en el artículo 8 de la LRCD). Para la Sala, la publicidad en empaque daría a entender que el producto “wafer” cuenta con sabor a fresa, mas no se desprende que deba tener a la fresa como un ingrediente.

La Comisión y la Sala han realizado un análisis integral y superficial conforme lo establecido en el artículo 21.2 de la LRCD. Además de lo anterior, la Comisión y la Sala han utilizado la definición de “parte captatoria” generando, como consecuencia, una divergencia de posiciones respecto de la interpretación del mensaje publicitario. Para la Comisión, la denominación “fresa” en la publicidad del empaque no integra la parte captatoria, mientras que la Sala sostuvo que dicho elemento sí forma parte de esta.

Ahora bien, de la revisión del empaque cuestionado, este incluye el término “sabor” en el centro del anuncio publicitario de color rosado y en la parte superior del término “fresa”. De este modo, la tesis del presente caso es que una interpretación integral y superficial del anuncio transmite el mensaje de que el producto cuenta con sabor a fresa. Aunado a ello, considero que los órganos resolutivos en materia de competencia desleal realizaron un incorrecto análisis sobre el mensaje que transmite la publicidad en empaque, debido a que principalmente analizaron la “parte captatoria”, lo que no se condice con las reglas de interpretación que establece nuestro marco normativo vigente.

Además, en este caso, Perufarma fue notificado de la admisión a trámite del presente procedimiento administrativo sancionador con fecha 27 de octubre de 2020. La Oficina de Estudios Económicos de Indecopi (en adelante, la OEE) emitió un Informe sobre el beneficio ilícito luego de 634 días hábiles. Finalmente, la Comisión emitió la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI el 14 de noviembre de 2023. A pesar de los hechos señalados, la agencia de competencia -en la búsqueda de la represión de la competencia desleal- no evidenció una afectación al debido procedimiento.

En contraposición con lo señalado por la Sala, el vocal Francisco Calderón consideró que el presente procedimiento caducó conforme lo establece el artículo 259 del TUO de la LPAG. Asimismo, la suspensión del procedimiento -a través de la Resolución 2- vulneró el derecho a un plazo razonable, pues esta suspensión duró más de dos años y cinco meses.

Por otro lado, la Comisión afirmó que no corresponde la subsanación voluntaria, debido a que el efecto residual de la publicidad transmite un mensaje que permanecerá en la mente de los consumidores. Bajo este argumento, la Comisión no aplicó el literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG, el cual exime de responsabilidad a aquel imputado que subsane de forma voluntaria el hecho constitutivo de infracción de manera previa a la notificación de la imputación de cargos.

II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

II.1. Antecedentes

La Resolución se emitió en un contexto mediante el cual la autoridad administrativa analiza la presunta comisión de actos de engaño sobre productos que, de una interpretación del mensaje publicitario, inducirían a los consumidores a creer que el producto contiene elementos naturales como componentes principales o que integran su composición.

RESOLUCIÓN 0191-2022/SDC-INDECOPI

Mediante la Resolución 0191-2022/SDC-INDECOPI, la Sala revocó la Resolución de primera instancia y declara fundada la comisión de un acto de engaño por parte de Nestlé. En particular, la publicidad en empaque del producto “Maggi Cubito Carne de 100g.” daría a entender que esta cuenta con carne dentro de su composición cuando ello no era cierto.

En este caso, Nestlé señaló que en el empaque figura la indicación expresa “mezcla deshidratada sabor carne”. A pesar de lo anterior, la Sala consideró que dicha expresión forma parte del rotulado del producto de conformidad con su registro sanitario.

RESOLUCIÓN 015-2020/SDC-INDECOPI

Mediante la Resolución 015-2020/SDC-INDECOPI, la Sala confirmó la resolución de primera instancia, mediante la cual sancionó a Molitalia por la comisión de un acto de engaño, en tanto podría transmitir que el producto “Bon Ami Fruta” contendría fruta dentro de su composición.

En este caso, a pesar de que el producto señalaba dentro del empaquetado la mención “Caramelos duros surtidos, sabor a limón, fresa, mazamorra morada, coco y naranja”, la Comisión consideró que esta frase no estaba dentro de la “parte captatoria” del anuncio.

II.2. Hechos relevantes del caso

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:

Con fecha 26 de febrero de 2020, la Secretaría Técnica imputó a Perufarma la presunta infracción al principio de legalidad, establecido en el artículo 17 de la LRCD por inobservancia al mandato del literal m), artículo 8 de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. Este mandato señala que la publicidad dirigida a niños no debe mostrar imágenes de productos naturales si estos no lo son. Así, Perufarma habría difundido publicidad en empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” con imágenes de una fresa de color rojo y verde, lo cual daría a entender que está elaborado a base de frutas.

Con fecha 10 de junio de 2020, Perufarma presentó sus descargos en contra de la imputación al principio de legalidad. Entre ellos, señaló que el *trade dress* es de aspecto colorido en todos los productos de la marca “Bauducco”.

Con fecha 27 de octubre de 2020, la Secretaría Técnica realizó una nueva imputación de cargos, la cual fue notificada el 10 de diciembre de 2020:

- a. Presunta infracción al **PRINCIPIO DE LEGALIDAD**, establecido en el artículo 17 de la LRCD por inobservancia al mandato del literal m), artículo 8 de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, la cual señala que la publicidad dirigida a niños no debe mostrar imágenes de productos naturales si estos no lo son, debido a que vendría difundiendo publicidad en empaque del producto “Bauducco” con imágenes de la fruta fresa de color rojo y verde como con rodajas de la misma fruta.
- b. Presunta comisión de **ACTOS DE ENGAÑO**, establecido en el artículo 8 de la LRCD debido a que el incluir imágenes destacadas de la misma fruta y palabra “fresa” darían a entender a los consumidores que contendría entre sus ingredientes esta fruta cuando en realidad ello no sería cierto.

Con fecha 28 de diciembre de 2020, Perufarma presentó sus descargos e indicó lo siguiente:

- La difusión del empaque cuestionado cesó con anterioridad a la notificación de la nueva Resolución de imputación de cargos. Por tanto, solicitó que se aplique el eximente de responsabilidad en la medida que se habría configurado la subsanación voluntaria.
- Perufarma señaló que no infringió la normativa de competencia desleal en la modalidad de actos de engaño, porque en el mercado de galletas es usual que la publicidad en empaque contenga imágenes referenciales

de frutas. Esto se realiza con el objetivo de identificar el sabor del producto y diferenciarlo de otros.

- También, recalcó que en el empaque del producto se consigna que la imagen es una foto ilustrativa y que en el empaque figura que es “sabor fresa”.

Con fecha 13 de abril de 2021, la Comisión suspendió de oficio el procedimiento a través de la Resolución 2 para que OEE pueda determinar el beneficio económico al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 009-2009-PCM. Este Informe fue remitido el 18 de septiembre de 2023. Posteriormente, con fecha 14 noviembre de 2023, la Comisión decidió levantar la suspensión del procedimiento mediante la Resolución 3.

PRONUNCIAMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA POR LA CCD
(RESOLUCIÓN 154-2023/CCD-INDECOPI)

Con fecha 14 de noviembre de 2023, la Comisión emitió la Resolución 154-2023/CCD - INDECOPI, mediante la cual señaló lo siguiente:

- En relación con la caducidad administrativa, la Comisión consideró que el plazo de caducidad es de 195 días hábiles; no obstante, debido a la suspensión, sólo transcurrieron 152 días hábiles.
- En relación con el acto de engaño, la Comisión consideró que la mención “sabor” en el empaque no se percibe de manera clara, de modo que no forma parte de la “parte captatoria”. Asimismo, la Comisión afirmó que el mensaje integral y superficial daría a entender que cuenta con fresas en su composición, lo cual no se condice con la realidad. También, señala que el consumidor podría no prestar mayor atención a la información contenida en caracteres reducidos del anuncio.
- En relación con la vulneración al principio de legalidad, la Comisión consideró que -si bien se han utilizado imágenes a colores de la fruta fresa- no se aprecia un elemento adicional de la publicidad que permite

evidenciar que se busca llamar la atención de manera preferente a menores de 16 años.

- En relación con la sanción, la Comisión decidió no aplicar la recomendación del Informe de OEE y no graduar la sanción en base al beneficio ilícito, toda vez que no determina el valor de la multa base.
- En relación con el eximente de responsabilidad, la Comisión consideró que -si bien habría sido retirado el 17 de febrero de 2020, los anuncios no solo tienen un efecto inmediato sino también un efecto residual que perdura en el tiempo y que se manifiesta en la subsistencia de la confianza de los consumidores, de modo que no resulta aplicable lo establecido en el TUO de la LPAG.

RECURSO DE APELACIÓN PRESENTADO POR PERUFARMA:

Con fecha 19 de diciembre de 2023, Perufarma apeló la Resolución 154-2023/CCD- INDECOPI. Entre sus argumentos, el administrado señaló lo siguiente:

El artículo 30 del ROF del Indecopi debe interpretarse restrictivamente por lo que se ha vulnerado el derecho a obtener una decisión dentro de un plazo razonable. La suspensión fue de manera indeterminada, se prolongó la suspensión por 634 días hábiles.

- La Comisión no se pronunció sobre los cuestionamientos a la Resolución 2
- La Comisión no evaluó de manera integral la publicidad controvertida, pues no expresó por qué no consideraba la mención sabor fresa como parte de dicha publicidad.
- La Comisión no evaluó que la difusión de la publicidad había cesado antes de la notificación de la imputación de cargos.

PRONUNCIAMIENTO EN SEGUNDA INSTANCIA POR LA SDC
(RESOLUCIÓN 0016-2025/SDC-INDECOPI)

Con fecha 28 de enero de 2025: la Sala emitió la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI, mediante la cual revocó la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI que declaró fundada la imputación de oficio formulada contra Perufarma. Así, la Sala señaló lo siguiente:

- En relación con la caducidad administrativa, la Sala consideró que la imputada no habría apelado la Resolución 2 que suspende el procedimiento, de modo que esta decisión ha quedado firme. En consecuencia, el procedimiento se llevó a cabo en 132 días hábiles.
- La Sala evidenció un problema de corte regulatorio, en tanto la suspensión de un procedimiento no cuenta actualmente con un límite legalmente establecido. Pone en conocimiento del Consejo Directivo la ausencia de regulación sobre la duración de suspensiones de procedimientos dirigidos a reprimir actos de competencia desleal.
- En relación con el vicio de motivación, consideró que si bien la Comisión no se pronunció sobre los argumentos de la nulidad de la Resolución 2, este puede conservarse si tiene un vicio no trascendente (la Resolución 2 había quedado firme).
- En relación con el acto de engaño, la Sala consideró que el término “sabor” sí está incluido en la parte captatoria de la publicidad del producto, lo que da a entender que dicho producto tiene sabor a fresa.

VOTO EN DISCORDIA

El vocal Andrés Francisco Calderón López emitió un voto en discordia con la finalidad de declarar la caducidad del procedimiento bajo la explicación de los siguientes argumentos:

- El procedimiento duró casi 3 años desde el 10 de diciembre de 2020 hasta el 29 de noviembre de 2023. Esto es 3.5 veces el plazo máximo

de 195 días hábiles previsto en la ley, lo cual excede todo parámetro de razonabilidad.

- Si bien la Resolución 2 no fue apelada y adquirió firmeza, esto no significa que la suspensión se pueda prolongar de manera indeterminada e impredecible para los administrados. Si aquello ocurriese, es deber de la autoridad administrativa advertir la vulneración del derecho a un plazo razonable.
- En relación con la decisión de no impugnar, esta pueda sustentarse en no retrasar la duración del procedimiento y evitar otra controversia contra la autoridad administrativa. Asimismo, no se le puede exigir al administrado que cuestione en el día 1 o 15 una situación que no sabía ni tenía cómo saber que iba a perjudicarlo por casi tres años.
- La ausencia de un plazo máximo previsto por la ley no puede significar la inexistencia del derecho a un plazo razonable, el cual tiene reconocimiento expreso en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- La suspensión es un acto excepcional, de modo que no debe entenderse de forma amplia, pues afecta el derecho de los administrados.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

III.1. Problema principal I:

- **¿Perufarma ha incurrido en un acto de competencia desleal en la modalidad de actos de engaño, en tanto daría a entender que el producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” cuenta con fresa dentro de su composición?**

Problemas secundarios:

- Determinar el mensaje, de una interpretación integral y superficial, de la publicidad del empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*”
- Determinar si la doctrina de la “parte captatoria” aporta en la determinación del mensaje del anuncio publicitario

III.2. Problema principal II:

- **¿Hubo una vulneración al principio del debido procedimiento, establecido en el artículo IV del TUO de la LPAG en el marco del Expediente 0075-2020/CCD?**

Problemas secundarios:

- Determinar si la autoridad administrativa concluyó que no operaba la caducidad de conformidad con el marco legal que resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador en materia de competencia desleal
- Determinar si correspondía aplicar el eximente de responsabilidad en tanto el administrado realizó la subsanación de la conducta de manera previa a la notificación de cargos

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Problema principal 1:

A partir de los hechos del caso, considero que Perufarma no incurrió en un acto de engaño. En este caso, la información relevante que se trasladaba a los consumidores permitía diferenciar el producto respecto de otras galletas a través del elemento característico: sabor a fresa. Ello lo diferencia, por ejemplo, del sabor a chocolate. Es en este sentido que en el empaquetado figuraban elementos gráficos que representaban una fresa.

Problema secundario 1:

- En relación con la delimitación del mensaje, considero que la publicidad daría a entender a los consumidores que el producto cuenta con sabor a fresa. Ello, en tanto -de una revisión del empaquetado- el término “sabor” se encuentra en el empaquetado de forma visible y en la parte central del empaquetado.

Problema secundario 2:

- En relación con la doctrina de la “parte captatoria”, el jurista Carlos Fernández Nóvoa (1989) señala que la parte captatoria es aquella que “está dotada de una especial estructura o configuración con objeto de atraer la mirada o el oído del público hacia la correspondiente expresión publicitaria” (p. 85).
- Este criterio ha sido adoptado por el Indecopi para interpretar el mensaje publicitario en el marco de una presunta infracción a los actos de engaño. Sin embargo, esta definición no se encuentra establecida en la LRCD (Sosa, 2013, p. 47). Por el contrario, el criterio de interpretación del mensaje publicitario debe ser en virtud del análisis integral y superficial. En consecuencia, la definición de “parte captatoria” resulta contraproducente a efectos de comprender el mensaje del anuncio publicitario

Problema principal 2:

En el caso concreto, considero que sí hubo una vulneración al debido procedimiento. Este derecho, además de encontrar sustento en el artículo IV del TUO de la LPAG, cuenta con desarrollo constitucional en virtud del STC 00091-2005-PA/TC, el cual precisa el alcance del derecho al debido proceso en la vía administrativa.

Problema secundario 1:

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 259 del TUO de la LPAG, el plazo de caducidad es de 9 meses, los cuales pueden ser prorrogables por 3 meses. No obstante, la Sala ratificó la posición de la Comisión respecto a que el plazo de caducidad es de 195 días hábiles. Sobre el particular, considero que esto resulta una interpretación incorrecta del numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG. Este artículo señala que la excepción al plazo de 9 meses será cuando la ley especial cuenta con plazo de caducidad mayor. No obstante, la LRCD no establece un plazo de caducidad, con lo cual debería aplicarse la regla general.

Problema secundario 3:

- En este caso, considero que existe una vulneración expresa a los eximentes de responsabilidad. En particular, la subsanación voluntaria ha sido desnaturalizada. En el caso en concreto, esto se efectuó de manera previa a la nueva imputación de cargos que la autoridad administrativa realizó (27 de octubre de 2020).

IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

La postura adoptada, de una revisión de la Resolución 016-2025/SDC-INDECOPI, es que la Sala advirtió correctamente el error de la Comisión y, en consecuencia, revocó la Resolución de primera instancia, en tanto no se ha configurado un acto de engaño, establecido en el artículo 8 de la LRCD. Sin perjuicio de ello, realizaré una crítica al uso de la “parte captatoria” por parte de la autoridad administrativa.

Asimismo, la crítica también estará enfocada en la vulneración al debido procedimiento desde diversas aristas, tales como la caducidad administrativa y la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

V.1. La interpretación del mensaje publicitario del producto “Bauducco, sabor fresa, *Strawberry*” realizado por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi y la presunta comisión de actos de engaño respecto a la composición del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*”

De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución, la iniciativa privada es libre y se ejerce en el marco de una economía social de mercado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la economía social de mercado es la base del Estado social y democrático de derecho que debe ejercerse sobre valores constitucionales de libertad y justicia. Entre las características principales de este modelo se encuentran tres elementos: el bienestar social, el mercado libre y un estado subsidiario y solidario (Exp. 00008-2003-AI, fundamento 13). Asimismo, el artículo 59 establece la libertad de empresa. Lo anterior supone que los agentes económicos puedan perseguir objetivos económicos basados en la eficiencia y la competitividad.

De acuerdo con Baldo Kresalja y César Ochoa, el mercado es una institución que permite que la oferta y la demanda pueda interrelacionarse entre sí sobre una determinada mercancía. Añaden que este mercado va a requerir una estructura política y jurídica basada en la libertad de acceso, libertad de contratar, libre competencia, libertad de apropiación del beneficio empresarial y la libertad de los consumidores (2016, p. 83-84).

Este marco de libertades y la competencia, en efecto, generará una variación en la oferta y la demanda. Es decir, entre los competidores siempre habrá ganadores y perdedores. Ello no implica necesariamente que el daño concurrencial constituya un daño ilícito, puesto que el daño puede generarse por medio del principio de competencia por eficiencia. En contraposición, cuando el daño concurrencial vulnere la competencia por eficiencia se considera un daño ilícito.

En nuestro ordenamiento jurídico, la competencia desleal se encuentra regulada por medio del Decreto Legislativo 1044. Esta norma derogó el Decreto Ley 26122 y el Decreto Legislativo 691 con la finalidad de evitar un régimen dual que pudiera generar deficiencias.

Al respecto, existen tres modelos de represión de la competencia desleal: el modelo paleoliberal, el modelo profesional y el modelo social. Nuestro ordenamiento ha adoptado el modelo social, cuyo enfoque es principalmente el mercado y la represión de la vulneración al adecuado funcionamiento del proceso competitivo sin que requiera un daño efectivo, sino un perjuicio potencial. El modelo profesional, en cambio, estaba enfocado en una relación de competencia directa; sin embargo, no analiza el interés colectivo de los consumidores y a la sociedad en su conjunto (Bullard & Patrón, 1999, p. 437 - 438).

Ahora bien, como lo señalado previamente, la LRCD derogó el Decreto Legislativo 691. De este modo, el Derecho de la Publicidad ha sido integrado en la regulación a las normas de represión de la competencia desleal.

A continuación, en la medida que la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI versa sobre un acto de competencia desleal en la modalidad de engaño respecto de un anuncio publicitario, consideramos necesario definir a la publicidad comercial y los parámetros de interpretación. Ello permitirá determinar si a la luz de la regulación sobre los actos de engaño, se puede determinar que Perufarma infringió un acto de competencia desleal y si la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi interpretó correctamente el mensaje de la publicidad.

V.1.1. ¿Qué es la publicidad comercial?

De acuerdo con Aida Kemelmajer (1989), la publicidad es indispensable para hacer posible la libre competencia y que los consumidores puedan decidir los bienes o servicios en base a sus preferencias de forma libre (p. 70).

Ahora bien, la publicidad puede ser con fines comerciales o de interés público. En el caso de la publicidad institucional, por ejemplo, este tiene como objeto fomentar determinadas conductas consideradas que deben aplicarse dentro de la sociedad (Sosa & Rodríguez, 2014, p. 15). En cambio, la finalidad de la publicidad comercial es, principalmente, persuadir a los destinatarios para que realicen transacciones comerciales.

Como antecedente, el Decreto Legislativo 691 únicamente realizaba una referencia, por medio del artículo 1, a la publicidad comercial en tanto los bienes y servicios se regían por las normas del Decreto Legislativo -a la fecha- derogado.

En la actualidad, la LRCD sí establece una definición respecto a la publicidad comercial a través del numeral d) del artículo 59. A partir de esta definición, podemos identificar cuatro características de la publicidad comercial: i) puede ser difundida a través de cualquier medio o soporte, ii) debe estar dirigida a promover la contratación o realización de transacciones sobre productos o servicios de una persona, y iii) debe ser en el marco de una actividad concurrencial.

Ahora bien, lo cierto es que esta definición establecida por la LRCD guarda concordancia con lo señalado por la Sala en el año 1996 a través de un precedente vinculante. A mayor abundamiento, mediante la Resolución 096-96-TDC-INDECOPI, la Sala señaló que la publicidad comercial, supervisada por Indecopi, es “cualquier forma de comunicación pública que tenga por finalidad o como efecto fomentar, directa o indirectamente, la adquisición de bienes o la contratación de servicios, captando o desviando, de manera indebida, las preferencias de los consumidores”.

Esta definición que realiza un énfasis en el carácter persuasivo de la publicidad comercial ha sido previamente regulada en España. En específico, el artículo 2 de la Ley General de Publicidad 34/1998 alude -de forma idéntica a nuestra regulación- a la publicidad comercial.

De esta manera, la publicidad comercial cuenta con una característica principal: tiene como finalidad persuadir al destinatario a realizar una contratación para satisfacer sus intereses. Para ello, el agente económico, en la búsqueda de que el consumidor realice transacciones, utilizará distintos mensajes y técnicas publicitarias (Isler, 2010, p. 128).

Sin perjuicio de que la función persuasiva es el elemento central de la publicidad comercial, en la doctrina se señala que la publicidad también cuenta con una función informativa que puede ser de forma directa o indirecta (Sumar & Avellaneda 2010, p. 47). Esto permitirá reducir la asimetría informativa, en tanto el consumidor tendrá a su alcance información respecto del producto o servicio reduciendo los costos que puede implicar conseguir dicha información por sus propios medios.

Finalmente, la publicidad comercial expresa el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de empresa, la libre iniciativa privada y la libertad de expresión (2007, p. 108-109).

V.1.2. ¿Qué criterios se deben utilizar para interpretar la publicidad comercial?

En este caso, resulta imprescindible establecer el sentido jurídicamente relevante de la expresión publicitaria. En la LRCD, el artículo 21 dispone criterios de cómo debe interpretarse la publicidad. Específicamente, identificamos cuatro pautas interpretativas que la norma establece de manera literal: i) el análisis debe ser integral, ii) el análisis debe ser superficial; iii) el análisis debe incluir las palabras, números, hablados y escritos, las presentaciones visuales, musicales y efectos sonoros; y, finalmente, iv), la interpretación debe realizarse desde la óptica del destinatario de la publicidad.

El análisis integral

Por medio del análisis integral, la norma dispone que los anuncios publicitarios deben entenderse como un todo. En contraposición, no cabe las lecturas fragmentadas del anuncio, toda vez que lo anterior es susceptible de vulnerar el principio de indivisibilidad (Sosa & Rodríguez, 2014, p. 21). En línea concordante con lo anterior, los anuncios publicitarios no deben descomponerse en sus partes integrantes, debido a que debe considerarse la unidad del anuncio.

El análisis superficial

El análisis superficial tiene como presupuesto que el destinatario de la publicidad no realizará un análisis detenido y profundo. De este modo, la interpretación que se otorga debe ser la más inmediata sin que exista la posibilidad de realizar interpretaciones forzadas o artificiosas.

Para Fernández Nóvoa, el fundamento de este análisis estriba en la abundancia de información que reciben los consumidores a partir de la publicidad. En este sentido, el autor señala que se debe tener presente la actitud irreflexiva del consumidor sobre las manifestaciones publicitarias (1989, p. 82 - 83).

El análisis debe incluir las palabras, números, hablados y escritos, las presentaciones visuales, musicales y efectos sonoros

En la interpretación de los anuncios publicitarios no deben emplearse únicamente los criterios gramaticales o filológicos (Fernández, 1989, p. 73). Por el contrario, el mensaje publicitario implica que se atienda a todas las circunstancias que pudieran considerarse relevantes (García, 1997, p. 139). Ello implica, entonces, atender a las palabras, las formas de presentación de la información, los sonidos y el medio por el que llega la información

La interpretación debe realizarse desde la óptica del destinatario de la publicidad.

Bajo este criterio, la interpretación que la autoridad administrativa realice sobre el mensaje publicitario debe partir desde lo que un consumidor entiende cuando revisa el anuncio publicitario. En esta línea, la interpretación que el

anunciante pueda realizar no incide en el análisis, así como tampoco aquella que realice la propia autoridad.

Luego de precisar que la interpretación del destinatario es el criterio válido para determinar el mensaje publicitario, resulta relevante examinar si es aplicable la categoría de un consumidor medio o un consumidor razonable. Sobre el particular, la doctrina no cuenta con una posición unánime al respecto.

Por un lado, Fernández Nóvoa señala que, en la interpretación del anuncio, “ha de buscarse siempre el significado que le atribuye el tipo medio de consumidor dentro del círculo correspondiente” (1989, p. 89). Este consumidor medio debe entenderse como una persona normalmente informada y atenta que actúa en base a las máximas de experiencia (Massaguer, 1999, p. 235).

Por otro lado, la figura de un consumidor razonable es “un estándar abstracto de lo que sería el comportamiento socialmente deseable de un individuo” (Bullard & Patrón, 1999, p. 444). En este sentido, el consumidor razonable busca promover que los consumidores adopten decisiones de consumo de manera diligente. En otras palabras, esta figura incentiva al consumidor a conductas adecuadas en beneficio del bienestar social.

Ahora bien, la LRCD no establece de forma expresa el tipo de consumidor que será tutelado en la publicidad comercial. Sin embargo, por medio de la Resolución 0363-2014/SDC-INDECOPI, la Sala de Defensa de la Competencia ha establecido que el principio de veracidad respecto de los anuncios publicitarios debe analizarse desde el estándar de consumidor razonable.

Sobre el análisis de la parte captatoria:

Dentro de los criterios del Derecho de la Publicidad, existe la figura de “la parte captatoria” del anuncio publicitario. Al respecto, Carlos Fernández Nóvoa define a la parte captatoria de la siguiente manera:

(...) aquella parte que está dotada de una especial estructura o configuración con objeto de atraer la mirada o el oído del público hacia la correspondiente expresión publicitaria (1989, p. 85).

De este modo, la parte captatoria constituye una excepción al principio de indivisibilidad del mensaje publicitario. Sobre la base de este concepto, existirán determinadas partes en el anuncio publicitario que adquieran una especial atención por parte de los consumidores. Sin embargo, la parte captatoria -en tanto constituye una excepción al principio de indivisibilidad- afecta al análisis de la parte integral como criterio de interpretación respecto de los anuncios publicitarios.

En esta línea, De la Cuesta Rute (como se cita en Sosa & Rodríguez 2014, p. 23), afirma que el mensaje publicitario no debe ser el resultado de mensajes aislados, pues rompe la regla de la impresión global, “el cual es la única adecuada en todo proceso comunicativo”.

A pesar de que el uso de esta figura cuenta con un reconocimiento en la doctrina nacional y extranjera, lo cierto es que la LRCD señala que la interpretación de la publicidad debe ser de forma integral y superficial. Esto implica que nuestro marco normativo no incluye a la parte captatoria como método interpretativo

De acuerdo con lo señalado previamente, queda claro que la LRCD es la que establece los criterios que se deben adoptar para que la autoridad administrativa interprete el mensaje publicitario. Lo anterior es relevante a efectos de determinar una presunta vulneración al principio de veracidad por medio de un acto de engaño.

Actualmente, los órganos resolutivos en materia de competencia desleal han adoptado la doctrina de la parte captatoria a través de reiterados pronunciamientos; sin embargo, el análisis como hemos visto debe realizarse sobre toda la pieza publicitaria en su conjunto.

V.1.3. La regulación de los actos de engaño en la Ley de Represión de Competencia Desleal

Los actos de engaño se encuentran tipificados en el artículo 8 de la LRCD. Así, se considerará un acto de engaño cuando un agente induzca a error respecto

de las características de un producto, siendo que el efecto puede ser real o potencial.

Lo anterior es considerado por Javier Pazos como una definición amplia sobre estos actos (2023, p. 36). Ciertamente, la norma no regula las expresiones falsas, sino aquellas que puedan inducir a error. En consecuencia, incluso aquellos actos que no falten a la verdad podrán ser sancionados a través de los actos de engaño, pues el efecto es real o potencial.

De acuerdo con Massaguer, la regulación del acto de engaño es necesaria para fomentar la transparencia en el mercado, el cual es un objetivo de la represión de la competencia desleal (1999. p. 217). Si bien el acto de engaño afecta al mercado, también afecta a los consumidores y a los demás agentes del mercado. En el caso de los consumidores, el acto que induce a error afecta en las decisiones de consumo. En el caso de los demás competidores, es susceptible que disminuya la demanda en virtud del acto de engaño.

La regulación de los actos de engaño no supone que toda afirmación realizada por los anunciantes sea objeto de cuestionamiento. En esta línea, la regulación de los actos de engaño permite el empleo de afirmaciones subjetivas tales como las exageraciones publicitarias. Pues, conforme lo establece el artículo 8.4. de la LRCD, los actos de engaño aluden a mensajes sobre características comprobables. De esta manera, serán las alegaciones objetivas las que se encuentren bajo el parámetro del principio de veracidad.

Adicionalmente, el artículo 8.3 y 8.4 de la LRCD aluden al deber de sustanciación previa. La norma establece que será el anunciante quien tiene la carga de acreditar la veracidad y exactitud de sus afirmaciones. Para Carlos Patrón (1995), “los elevados costos de probanza desincentivarían la presentación de denuncias por parte de los consumidores” (p. 246).

Además de ello, se debe tener en cuenta que los anunciantes no requieren de una aprobación para la difusión de anuncios publicitarios y los consumidores asumen como verdaderos y comprobables; de ahí que el anunciante asuma

una obligación en correspondencia a la libertad de determinar el contenido del mensaje publicitario (Aramayo et al. 2013, pp. 97 - 98).

En complemento con lo anterior, la prueba que presente el denunciado para acreditar la veracidad de la afirmación debe ser de fecha previa al inicio de la difusión del anuncio publicitario.

V.1.4. Análisis del mensaje publicitario del producto “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” y el fundamento señalado por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi respecto de la parte captatoria

Luego de la determinación de la publicidad comercial, los criterios de interpretación de la publicidad comercial y la regulación de los actos de engaño en la LRCD, resulta relevante analizar el mensaje publicitario que daría a entender el producto de Perufarma denominado “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*”.

Al respecto, es importante señalar que en el procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de Perufarma, bajo el Expediente 075-2020, la Sala difiere de lo señalado por la Comisión respecto del mensaje publicitario en el caso en concreto.

La Comisión interpretó que el mensaje integral y superficial daría a entender que el producto referido cuenta con fresas en su composición. En relación con el término “sabor” dentro del empaquetado del producto, la Comisión señaló que no forma parte de la parte captatoria y que el carácter reducido del término “sabor” genera que el consumidor no preste atención a dicha información.

La Sala, por su parte, consideró que el término “sabor” está incluido en la parte captatoria, de modo que el anuncio publicitario daría a entender que el producto tiene sabor a fresa. Así, en tanto la Sala no acogió la interpretación del mensaje planteado por la Comisión, la resolución de primera instancia fue revocada, pues no se había configurado un acto de competencia desleal en la modalidad de engaño.

Sobre el particular, consideramos necesario presentar la publicidad en empaque cuestionada. Esta se adjunta a continuación:



Fuente: Resolución Nro. 0016-2025/SDC-INDECOPI

De esta manera, nos cuestionamos lo siguiente: **¿La publicidad de empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry” daría a entender que el producto contendría fresa como ingrediente natural?**

De acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, la interpretación de la competencia desleal debe realizarse sobre todos los elementos del anuncio publicitario.

En ese sentido, de la revisión de la publicidad en el empaque del producto “Bauducco, *strawberry*, sabor fresa” se evidencia que existen diferentes elementos. Por un lado, existen elementos gráficos como una imagen de una fresa, una galleta y dos fresas cortadas). Por otro lado, existen elementos descriptivos como los términos “sabor”, “fresa” y “*strawberry*”.

Ahora bien, dentro de los criterios interpretativos de nuestro ordenamiento, la regla es la interpretación integral y superficial. En ese sentido, se evidencia que

el término “sabor” forma parte de la publicidad del producto. Este elemento de la publicidad, además, se encuentra en la parte central del empaquetado.

Si bien en este caso el sentido de la resolución ha sido declarado infundado, debido a la publicidad del empaque daría a entender que el producto tiene sabor a fresa.

Sin embargo, consideramos preocupante el análisis que realiza la autoridad administrativa (tanto la Sala como la Comisión), debido a que pretenden incorporar como criterio interpretativo a la figura de la “parte captatoria”. Sin embargo, nuestro ordenamiento establece el análisis integral -además de superficial-, cuya base es el principio de indivisibilidad. Estas interpretaciones de la Sala y la Comisión vulneran el artículo 21 de la LRCD.

Sin perjuicio de que la autoridad lo utilice como un criterio, se identifica que Indecopi no establece un criterio fijo sobre lo que entiende por la parte captatoria. Esta categoría atiende a que existen elementos que el anuncio publicitario enfatiza con la finalidad de captar la atención del consumidor. Desde este punto de vista, considero que el término “sabor” en el empaquetado del producto no forma parte de la parte captatoria, toda vez que el empaquetado tiene como parte llamativa a la denominación “fresa”, la misma que se muestra en distintos colores y resaltan sobre los demás elementos del empaque.

Ahora bien, lo anterior no implica *per se* una infracción a la normativa de competencia desleal, puesto que -como lo señalado previamente- la LRCD establece el análisis integral y superficial. De este análisis, aun cuando no se considera la parte captatoria, el empaquetado no transmite el mensaje de que la fresa es un ingrediente del producto “Bauducco, sabor *strawberry*, fresa”.

Específicamente, en el mercado de productos de galletería y, en específico, en la venta de productos “wafer” es usual que la publicidad en empaque de los productos incluya imágenes referenciales con el objetivo de representar el sabor y diferenciarlo de otros sabores en su categoría con su ingrediente característico.



Fuente: <https://www.rappi.com.pe/p/bridge-wafer-fresa-68-g-285951>

A modo de ejemplo, tras una revisión de los productos en el mercado, se ha podido identificar el producto “Wafer Bridge Doble Crema Fresa”. En la publicidad en empaque se utiliza también la imagen de una fresa y la denominación “fresa” en la parte superior que aluden a la característica que diferencia sobre otro tipo de producto: sabor a fresa.

De igual manera, se verificó la existencia del producto “Wafer Bridge Doble Crema Chocolate”. En la publicidad en empaque se utiliza una imagen referencial del chocolate con la finalidad de representar el sabor del producto.



Fuente: <https://colombina.com/co-es/product/detail/7702011271402/index.html>

Ahora bien, en esta publicidad en empaque se señala que este producto contiene “galletas wafer con crema sabor a chocolate”. No obstante, este elemento de la publicidad se encuentra en la parte inferior, de modo que no se encuentra dentro de la parte captatoria. Ello no constituye una infracción a la comisión de actos de engaño, debido a que la LRCD establece el análisis integral y superficial.

A continuación, se realizará un análisis sobre la parte captatoria en relación con un caso similar analizado a través de la Resolución 191-2022/SDC sobre el producto “Maggi Cubito Carne de 100g”, mediante el cual la Sala declaró fundada la comisión de engaños de engaño, en tanto el producto “Maggi Cubito Carne de 100g” daría a entender de la publicidad en el empaque que el referido producto contiene carne en su composición. En este extremo, la Sala sancionó a Nestlé con una multa de 35.04 UIT.



Fuente: Resolución 027-2022/SDC-INDECOPI

Para la Sala, a diferencia de la Comisión, la frase “mezcla deshidratada sabor carne” ha sido colocada en términos neutros y descriptivos, ubicado en la parte inferior de esta. En consecuencia, la Sala consideró que esta frase no forma parte del contenido publicitario.

En este caso consideramos que la frase “mezcla deshidratada sabor carne” forma parte de la publicidad debido a que se encuentra dentro de la cara superior del empaque del producto, así como ha sido incluida en el empaque de forma visible con letras blancas y borde rojo. De esta manera, existe un carácter informativo, pero también persuasivo, de modo que debe ser considerado como un elemento publicitario.

Si realizamos un análisis sobre la parte captatoria, los elementos que la autoridad administrativa deberá utilizar serían i) la imagen del plato de comida, ii) la caricatura de un bovino, y iii) la frase “cubito CARNE”. Ello nos puede llevar a la conclusión de que el producto puede tener carne.

De ahí que existe una diferencia entre el criterio del análisis de la parte captatoria, y la interpretación integral y superficial. Este último realiza un análisis del impacto global del anuncio publicitario, lo cual es conforme con el estándar de consumidor razonable en materia de competencia desleal como hemos desarrollado previamente.

V.2 La vulneración al principio del debido procedimiento, establecido en el artículo IV del TUO de la LPAG en el marco del Expediente 0075-2020/CCD

En el marco jurídico vigente, el procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado por el TUO de la LPAG. Específicamente, el procedimiento sancionador está regulado en el Capítulo III del Título IV.

Para Jorge Danós (2019), la incorporación de un capítulo referido al procedimiento sancionador fue influenciado por el cambio de rol del Estado en la economía; es decir, su rol protagónico en la economía cambió por un rol esencialmente regulador (p. 28). Debido a lo anterior, para el referido autor, el fortalecimiento de la potestad sancionadora implicó la necesidad de establecer reglas y garantías para su correcto ejercicio, lo que no se limitó a “lineamientos esenciales”, sino a reglas sustantivas e instituciones jurídicas válidas aplicables a cualquier regulación sectorial de carácter especial (Danós, 2010, p. 631).

En este marco, el Capítulo III del Título IV incluye el principio del debido procedimiento a través del numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Por medio de este principio, el legislador tiene como objeto prohibir sanciones *inaudita pars* (“sanciones de plano”) y dotar las garantías del debido proceso a la potestad sancionadora del Estado.

Es importante señalar que el principio de debido procedimiento encuentra sustento a nivel constitucional a partir del inciso 3) del artículo 139 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, al respecto, ha ratificado dicha posición mediante el fundamento 12 del Expediente 2050-2002-AA/TC:

(...) el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución no solo tiene una dimensión, por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede “administrativa” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

De esta manera, el principio del debido procedimiento recogido en el TUO de la LPAG constituye la incorporación del debido proceso al procedimiento. Para Morón (2021), esto “conlleva a asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas” (p. 417).

Por consiguiente, los procedimientos administrativos sancionadores en materia de represión de la competencia desleal deben observar el principio de debido procedimiento, junto con las garantías e instituciones que forman parte de ella. En este marco analizaremos lo resuelto por la autoridad administrativa respecto

de la caducidad administrativa, la suspensión administrativa y la subsanación voluntaria.

5.2.1 La caducidad administrativa

La figura de la caducidad administrativa no fue prevista originalmente en el texto primigenio de la Ley del Procedimiento Administrativo. Mediante el Decreto Legislativo 1272, promulgado en el año 2016, se introdujo expresamente la caducidad dentro de su cuerpo normativo. Cabe resaltar que, pese a su reciente incorporación, ha sido modificada mediante el Decreto Legislativo 1452 en el año 2018.

Ahora bien, conforme con lo señalado por Lucio Sánchez Povich y Gianpierre Valverde, existen tres manifestaciones de la caducidad en el ámbito del Derecho administrativo: i) la caducidad - carga, ii) la caducidad sanción, y iii) la caducidad - perención (2019, p. 81-82). Este último tipo de caducidad, que regula el procedimiento sancionador en nuestro ordenamiento, plantea la terminación anormal de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado o de la Administración Pública (Sánchez Povich & Valverde, 2019, p. 82-83).

Al respecto, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

(...)

A partir de lo dispuesto en el artículo 259, el plazo para que opere la caducidad administrativa es de 9 meses, el cual puede ser prorrogable -de manera excepcional- por 3 meses adicionales. Este plazo no será aplicable cuando la normativa especial establezca un plazo de caducidad - perención.

En relación con sus efectos, la norma señala expresamente que transcurrido el plazo de caducidad se entiende automáticamente caducado. En otras palabras, se extingue el procedimiento sancionador. Este resultado se sustenta en el principio de seguridad jurídica y el principio de eficacia (Guzmán, 2020. p. 414). De esta manera, se garantiza que los administrados conozcan cuánto tiempo durará el procedimiento sancionador.

Conforme lo señala Oscar Guzmán Alejos (2020), “la idea detrás es que el procedimiento sancionador tiene que avanzar, porque (i) si de verdad existen infracción, esta debe ser reprimida y corregida cuanto antes; y, (ii) si no existe infracción, el ciudadano debe liberarse del procedimiento también tan rápido como sea posible” (p. 415).

Entre otras características, la norma señala que i) la caducidad debe ser declarada de oficio por el órgano competente, ii) la autoridad puede iniciar un nuevo procedimiento sancionador, iii) la caducidad del procedimiento no interrumpe la prescripción, y iv) se mantienen los efectos de las actuaciones de fiscalización y los medios probatorios, así como las medidas preventivas, correctivas y cautelares durante el plazo de 3 meses adicionales en tanto se disponga del inicio de un nuevo procedimiento.

Análisis de la caducidad en el caso en concreto:

Para efectos del análisis de la caducidad, la Sala consideró pertinente considerar los siguientes hechos del caso:

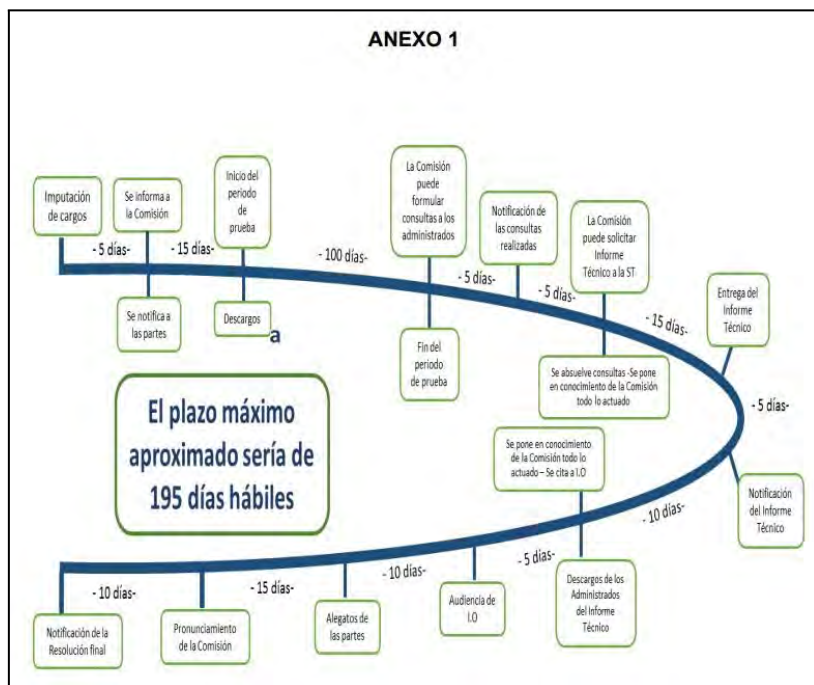
- La notificación de la imputación de cargos fue realizada el 10 de diciembre de 2020.
- La Resolución 2 -que resolvió suspender el procedimiento- fue emitido el 13 de abril de 2021
- La fecha de remisión del informe técnico de la OEE fue el 18 de septiembre de 2023
- La notificación de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI fue el 29 de noviembre de 2023.

En base a las fechas señaladas previamente, la Sala determinó que no operó la caducidad en el presente procedimiento, debido a que la suma de periodos es de 132 días hábiles, lo cual resulta menor al plazo máximo para que la Comisión se pronuncie. La Sala ha determinado que dicho plazo máximo corresponde a 195 días hábiles.

La Sala sostiene que, aunque la LRCD no fija un plazo global para resolver el procedimiento, sí prevé plazos específicos para las distintas etapas del procedimiento. En adición a ello, la Sala fundamenta el plazo de 195 días hábiles a partir de la Consulta Jurídica 15-2017/JUS-DGDNCR, emitida el 04 de julio de 2017 por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUS (en adelante, la Dirección). Esta consulta jurídica tenía por objeto establecer el plazo del procedimiento sancionador de conformidad con el Decreto Legislativo 1034.

Así, la Dirección señaló que el plazo del procedimiento podía inferirse del periodo dispuesto para cada una de sus etapas procedimentales así la norma no establezca un plazo determinado para resolver. Bajo este fundamento, la Sala erróneamente “aplica” lo señalado por la Dirección, en tanto la LRCD también tiene etapas procedimentales. Bajo esta premisa, la Sala determina el plazo de 195 días hábiles.

A continuación, presentamos el Anexo 1 de la Resolución, mediante la cual la Sala determina el plazo de 195 días hábiles.



Fuente: Anexo 1 de la Resolución 0167-2021/SDC-INDECOPI

Al respecto, considero que la interpretación realizada por la Sala sobre el plazo máximo de 195 días hábiles contraviene lo dispuesto en el artículo 259 del TUO de la LPAG. Si bien este dispositivo establece una excepción al plazo de 9 meses, esto solo es aplicable cuando la normativa especial señale un plazo mayor para resolver la caducidad, esto es cuando existe como premisa una ley que así lo determine. De una revisión de la LRCD, verificamos que la norma no contempla expresamente ningún plazo de caducidad-perención.

Sin embargo, la Sala pretende establecer un plazo máximo a partir de plazos específicos que forman parte de las etapas del procedimiento sancionador en materia de competencia desleal. El propósito de estos plazos es perseguir el hecho infractor y determinar si existe una infracción administrativa.

Al respecto, Juan Alonso Santamaría Pastor (2005) ha abordado la diferencia entre un plazo máximo de resolución y un plazo interno de tramitación. Así, ha

señalado expresamente que debe contarse a efectos de la caducidad un plazo máximo, mas no plazos parciales internos (p. 24).

La figura de la caducidad no persigue el hecho infractor, a diferencia de los plazos que se invocan para justificar el cómputo de 195 días hábiles. En este sentido, puede advertirse que el incumplimiento de los plazos señalados por la Sala no tiene como efecto el archivo del procedimiento.

Adicionalmente, la Sala fundamenta la suma de etapas procedimentales a partir de una Consulta Jurídica, emitida por la Dirección que -inclusive- la materia en consulta versa sobre el análisis de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas.

Al respecto, estas Consultas Jurídicas se realizan con la finalidad de brindar asesoría jurídica a las entidades del sector público conforme el artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ahora bien, las referidas consultas no eximen a la autoridad administrativa del deber de cumplir con lo establecido en el TUO de la LPAG, toda vez que contempla expresamente la regulación de la caducidad en procedimientos sancionadores a partir del artículo 259. Esta posición de la Sala no puede suplir a aquello que la ley establece. La falta de este plazo no debe desnaturalizar la regla de la caducidad.

En el caso materia de análisis, además, debió declararse la caducidad del procedimiento, debido a que la suspensión administrativa con la finalidad de determinar el beneficio económico de Perufarma fue desde el 13 de abril de 2021 hasta el 18 de septiembre de 2023. Esta suspensión debe ser de forma excepcional en virtud del principio de celeridad e impulso de oficio. Sin embargo, a la luz de los hechos del caso, consideramos que se vulnera el derecho al plazo razonable, debido a que transcurrieron más de 2 años y 5 meses para determinar un beneficio que, inclusive, no se utilizó para determinar la sanción aplicable en primera instancia.

De esta manera, la vulneración al debido procedimiento se configura con la garantía de todo administrado de ser juzgado dentro de un plazo razonable. Esto exige que la potestad sancionadora se ajuste estrictamente al marco normativo vigente, sin dilaciones indebidas y sin que la autoridad pueda establecer nuevos plazos. Asimismo, esta vulneración se evidencia también en el excesivo e irrazonable plazo de suspensión (2 años y 5 meses) en el marco de este procedimiento. En este extremo, consideramos que el procedimiento debió declararse caducado.

5.2.3. La subsanación voluntaria

En relación con la subsanación voluntaria, esta figura se encuentra contemplada como eximente en el literal f), numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

De acuerdo con Rafael Caballero Sánchez, citado por Jorge Danós (2014), los eximentes de responsabilidad “actúan después de cometerse la infracción impidiendo la exigencia de responsabilidad a su autor por distintos motivos” (p. 14). Entre los motivos que establece nuestro marco normativo se encuentra el caso fortuito o de fuerza mayor, el ejercicio legítimo de un derecho de defensa, el error inducido por la Administración, la subsanación voluntaria, entre otros.

Específicamente, la subsanación voluntaria ha sido incluida como eximente de responsabilidad con el Decreto Legislativo 1272. Esta inclusión obedece a razones político-legislativas, las cuales buscan privilegiar el enfoque preventivo (Huapaya et al., 2018, p. 599). La razón de ello es que, si solo hubiera un enfoque punitivo, se podría perjudicar “la buena voluntad de aquellos [administrados] motivados por un sentido de responsabilidad” (Huapaya et al., 2018, p. 600).

Adicionalmente, César Neyra Cruzado fundamenta la subsanación voluntaria desde la teoría de la *Responsive Regulation* y la Teoría de la Justicia Reparativa (2020, p. 82). La primera teoría entiende a la subsanación voluntaria como una alternativa razonable a fin de lograr el cumplimiento normativo, mientras que la segunda teoría sostiene que el objeto del procedimiento sancionador es reparar a la víctima antes que sancionar al administrado infractor.

Ahora bien, se evidencia que es necesario la configuración de 2 requisitos para la determinación de la subsanación voluntaria:

- Debe realizarse antes de la notificación de la imputación de cargos que da inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- Adicionalmente, la subsanación debe realizarse de forma voluntaria, de manera que no será considerado un eximente si es que la corrección del administrado fue producto de un mandato de la autoridad.

A partir de lo anterior, procederemos a analizar la figura de la subsanación voluntaria en el marco del Expediente 0075-2020/SDC.

Análisis de la subsanación voluntaria en el caso en concreto:

En este caso, Perufarma fue notificado inicialmente el 02 de marzo de 2020 con la Resolución de Imputación de Cargos S/N de fecha 26 de febrero de 2020. Posteriormente, la Secretaría Técnica de la Comisión realizó una nueva imputación de cargos con fecha 10 de diciembre de 2020.

En la presentación de sus descargos, con fecha 28 de diciembre de 2020, Perufarma alegó la figura de la subsanación voluntaria, debido a que el empaquetado del producto cuestionado “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*” no es comercializado desde el 17 de febrero de 2020.

Para acreditar la modificación del empaquetado, Perufarma presentó la nueva pieza publicitaria, así como también adjuntó enlaces electrónicos dirigidos a su página web, mediante la cual acreditaban la comercialización del producto “Bauducco Wafer Fresa” con un diferente empaquetado.

La Comisión -mediante la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI- resolvió lo siguiente:

“Sobre el particular, este Colegiado estima conveniente mencionar que los anuncios no sólo tienen un efecto inmediato, sino también un efecto residual que perdura en el tiempo y que se manifiesta en la subsistencia de la confianza de los consumidores en aquella transmitida por el anunciante. Por tanto, **en la medida que el efecto residual de una publicidad conlleva un nivel de recordación en la mente de los consumidores que perdura en el tiempo, para este Colegiado no resulta aplicable lo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**”

[El subrayado es nuestro]

De esta manera, para la Comisión no es aplicable la subsanación voluntaria debido al efecto residual de la publicidad, pues el consumidor recordará el anuncio incluso si se ha dejado de difundir.

Bajo este entendido, para las infracciones por actos de engaño en materia de competencia desleal no existiría ningún supuesto en el que los administrados puedan alegar la subsanación voluntaria de la conducta infractora. Esta medida adoptada por la Administración Pública es ilegal, debido a que transgrede lo dispuesto en el artículo 257 del TUO de la LPAG. El criterio adoptado por la Comisión evidencia cómo la Administración pretende limitar la figura de la subsanación voluntaria.

Resulta pertinente destacar que el Vigésimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado ha analizado la figura de la subsanación voluntaria a través de una acción contenciosa administrativa interpuesta por Alicorp S.A. en contra de la Resolución N° 080-2023/SDC-INDECOPI. Previamente, la autoridad administrativa sancionó a Alicorp con una multa de 162.60 UIT por la comisión de actos de engaño, toda vez que daría a entender que el producto “Galleta Tentación Chocolate” contendría chocolate.

En este extremo, el Juzgado verificó que el empaque cuestionado fue utilizado por Alicorp en el periodo comprendido entre junio de 2014 a diciembre de 2017, mientras que la imputación de cargos fue realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión el 07 de diciembre de 2021.

Ahora bien, el Juzgado señaló lo siguiente sobre el efecto residual de la infracción al principio de veracidad en materia publicitaria:

UNDÉCIMO: Es conveniente precisar que, contrariamente a lo señalado por LA SALA en el considerando 108 antes citado, el literal f) del artículo 257° del TUO de la LPAG, no establece en el supuesto de la subsanación voluntaria la reversión de los efectos del periodo en que se desplegó la conducta infractora, para aplicar el eximente de responsabilidad.

DUODÉCIMO: Por tales motivos, **no siendo un requisito la reversión de los efectos de la conducta infractora durante el tiempo que se llevó a cabo, para la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, no correspondía que la Autoridad Administrativa desestime dicho pedido por ALICORP;** y, por el contrario, amparando el mismo, debió declarar improcedente la denuncia de oficio seguido contra la ahora demandante.

[El resaltado es nuestro]

En este sentido, si bien la Sala revoca y declara infundada la comisión de actos de engaño por parte de Perufarma en el caso en concreto, es menester visibilizar la inaplicación de la subsanación voluntaria por parte de los órganos resolutivos en materia de competencia desleal, lo cual transgrede el principio de debido procedimiento.

La subsanación voluntaria, en nuestro ordenamiento, entró en vigencia el 22 de diciembre de 2016 a través del Decreto Legislativo 1272. A pesar de ello, este es un caso en el que el ensamble de nuevos preceptos entra en conflicto con la fuerte resistencia por parte de operadores jurídicos para incluir estos preceptos dentro de la realidad jurídica (Santamaría 2005, p. 8).

El derecho a la defensa, el cual forma parte del debido procedimiento no implica únicamente la posibilidad de presentar alegaciones o pruebas. También, la autoridad debe evaluar todos los hechos, más aún cuando el administrado alega una subsanación voluntaria, en la cual el administrado corrige su acción indebida y satisface el interés público alterado (Morón 2021, p. 534).

VI. CONCLUSIONES

A continuación, brindamos las conclusiones arribadas luego del desarrollo de los problemas principales en torno al Informe Jurídico elaborado en base a la Resolución 0016-2025/SDC-INDECOPI en el marco del Expediente 075-2020/CCD.

En primer lugar, la decisión de la Sala de Defensa de la Competencia de revocar lo resuelto por la CCD es correcta, debido a que Perufarma no ha cometido un acto de engaño a través del producto que comercializa, denominado “Bauducco, sabor fresa, *strawberry*”.

En segundo lugar, se evidencia que los órganos resolutivos en materia de competencia desleal utilizan la figura de la parte captatoria para determinar la comisión de un acto de engaño. Inclusive, el argumento principal de la Sala en el caso en concreto es que la denominación “sabor” se encuentra dentro de la parte captatoria cuando ello no es correcto. El análisis se encuentra regulado de forma expresa en nuestra LRCD, la cual recoge el principio de indivisibilidad de los anuncios publicitarios, de manera que no es posible interpretar mensajes aislados para determinar el mensaje de un anuncio.

En tercer lugar, se evidencia que el plazo de 195 días hábiles para el cálculo de la caducidad administrativa no es conforme a ley. La LRCD no establece un plazo perentorio, de manera que el plazo de caducidad es de 9 meses. Inclusive, hemos advertido que el sustento de este plazo se basa en una Consulta Jurídica, atendida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre el plazo de caducidad en el Decreto Legislativo 1034.

En cuarto lugar, hemos corroborado en el Expediente 075-2020/CCD que Perufarma había realizado el cese de la publicidad en empaque cuestionada antes de la notificación de imputación de cargos sobre la presunta infracción a los actos de engaño. En este sentido, los órganos resolutivos debieron advertir la aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. Cabe señalar que el literal f) del artículo 257 de la LPAG no establece como excepción el efecto residual de la difusión de la publicidad.

VII. RECOMENDACIONES

A modo de recomendación, se sugiere a la autoridad abstenerse de analizar los anuncios publicitarios únicamente a partir de la parte captatoria, en tanto las reglas de interpretación de la publicidad se encuentran establecidas en el artículo 21 de la LRCD. Si bien en los anuncios es válido que puedan existir partes más destacadas que otras, lo cierto es que nuestro marco normativo

consagra el principio de indivisibilidad de los anuncios publicitarios, pues la interpretación debe ser de forma integral y superficial.

Asimismo, se recomienda a la autoridad administrativa -en su rol de operador jurídico- revisar su posición sobre la figura de la caducidad administrativa y la subsanación voluntaria, toda vez que su interpretación actual no se condice con lo dispuesto en el TUO de la LPAG.

En el caso de la caducidad administrativa, ante la ausencia de un plazo perentorio en la LRCD, es imperativo la aplicación del artículo 259 del TUO de la LPAG. Asimismo, en caso la naturaleza del procedimiento administrativo requiera un plazo diferente, la vía debe ser la promulgación de una norma de rango de ley que incorpore un plazo de caducidad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores sobre competencia desleal

En particular, en el caso de la subsanación voluntaria, la interpretación sobre el efecto residual de la publicidad como motivo de inaplicación no cuenta con respaldo en el Poder Judicial. En este extremo, corresponde que la autoridad excluya dicho criterio como un requisito para la subsanación voluntaria.

BIBLIOGRAFÍA

Aramayo, A., Gagliuffi, I., Maguiña, R., Rodas, C., Sosa, A., & Stucchi, P. (2013). *Competencia Desleal y Regulación Publicitaria*. Lima, Lima, Perú: Indecopi.

Alejos, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho y Sociedad*, 54, 413-428.

Bullard. A. & C. Patrón (1999). El otro poder electoral: apuntes sobre la experiencia peruana en materia de protección contra la competencia desleal. *Themis - Revista de Derecho*, 39, 433-451.

Danós, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Administrativo*, 17, 26-50.

Danós, J. (2010). La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General respecto de las normas especiales sobre la materia. *Modernizando el Estado para un país mejor*. 628-643.

Danós, J. (2014). La extinción de las infracciones y sanciones administrativas. *Derecho Administrativo: Innovación, Cambio y Eficacia*.

Fernández, C. (1989). La interpretación jurídica de las expresiones publicitarias. *Estudios de Derecho de la Publicidad, Libro Homenaje de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Compostela*. 57 - 128.

García, J. (1997). La publicidad como vertiente de la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 77- 101.

Huapaya, R., Sánchez Povis, R. & Alejos, O (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano*, 581-604.

Isler, E. (2010). Aproximación a la publicidad engañosa, desde la perspectiva de la competencia desleal y la protección al consumidor. *Ars Boni et Aequi*, 6 (1), 125-148.

Kresalja, B & C. Ochoa (2016). *Derecho constitucional económico*. Fondo Editorial PUCP.

Neyra, C. (2020). La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos. *Derecho y Sociedad*, 54, 79-92.

Massaguer, J. (1999). *Comentarios a la Ley de Competencia Desleal*. Civitas.

Morón, J. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.

Patrón, C. (1995). El principio de veracidad y la substanciación previa en materia publicitaria. *Themis - Revista de Derecho*, 32, 239-248.

Pazos, J. (2023). Derecho de la Publicidad. Fondo Editorial PUCP.

Kemelmajer, A. (1998). La publicidad y los consumidores en el fin del siglo. *Gaceta Jurídica*, 69 - 83.

Santamaría, J. (2005). Caducidad del procedimiento. *Revista de Administración Pública*, 168, 7-56.

Sánchez Povis, L. & G. Valverde (2019). La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano. *Revista de Derecho Administrativo* 17, 78-94.

Sosa, A & G. Rodríguez, G. (2020). Con licencia para anunciar: Un tratado de derecho publicitario en el Perú (2da edición ed.). *Editorial Jurídica Themis*.

Sosa, A. (2013). La “parte captatoria” en la interpretación del mensaje publicitario. *Anda News*, 18 (129), abril.

Stucchi, P. (2007). Aplicación de los principios de licitud sobre los diferentes tipos de publicidad comercial. *Ius Et Veritas*.

Súmar, O & J. Avellaneda (2010). Paradojas en la regulación de la publicidad en el Perú. Universidad del Pacífico.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0016-2025/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0075-2020/CCD

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA
COMPETENCIA DESLEAL DEL INDECOPI
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO INICIADO DE OFICIO
DENUNCIADA : PERUFARMA S.A.¹
TERCERO
ADMINISTRADO : JULIO CÉSAR GARCÍA
MATERIA : PUBLICIDAD COMERCIAL
ACTOS DE ENGAÑO
ACTIVIDAD : VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA

SUMILLA: se **REVOCA** la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre de 2023 que declaró fundada la imputación de oficio formulada contra Perufarma S.A., por la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de engaño, supuesto contemplado en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal; y, en vía de reforma, se declara **INFUNDADA** dicha imputación.

Esta decisión se sustenta en que, a partir de una apreciación superficial e integral de la publicidad en el empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry” –la cual, entre otros, consigna el término “sabor”, “fresa” y “strawberry”–, los consumidores entenderán que dicho producto cuenta con sabor a dicha fruta, mas no que esta forma parte de su composición.

Asimismo, en base a lo anterior, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta, la medida correctiva ordenada y la orden de inscripción de la imputada en el Registro de Infractores creado por la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal.

Lima, 28 de enero de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución s/n del 27 de octubre de 2020², la Secretaría Técnica de

¹ Persona jurídica identificada con RUC 20100052050.

² Cabe indicar que, previamente, el 5 de febrero de 2020, el señor Julio César García presentó una denuncia informativa contra Perufarma S.A., alegando la presunta comisión de actos de competencia desleal por infracción al principio de legalidad, supuesto establecido en el artículo 17 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal. Lo anterior, dado que dicha empresa habría incumplido el literal m) del artículo 8 de la Ley 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, ya que vendría difundiendo publicidad en el empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”, que mostraría imágenes de una fresa, cuando dicho producto no sería natural.

Sobre el particular, mediante Resolución s/n del 26 de febrero de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal inició un procedimiento de oficio contra la mencionada empresa por los hechos



la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) imputó a Perufarma S.A. (en adelante, Perufarma) la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de engaño, supuesto previsto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal³ (en adelante, Ley de Represión de la Competencia Desleal)⁴. Lo anterior, debido a que habría difundido publicidad en el empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”, consignando imágenes destacadas de una fresa (en color rojo y verde) y dos (2) rodajas de la referida fruta, así como la palabra “fresa”, lo cual daría a entender a los consumidores que tal producto contendría dicha fruta, cuando ello no sería cierto.

2. El 28 de diciembre de 2020, Perufarma presentó sus descargos ante los hechos imputados, señalando lo siguiente:
 - (i) La publicidad en empaque cuestionada dejó de difundirse y fue reemplazada antes de la notificación de la imputación de cargos; por lo que se ha configurado la eximente de responsabilidad prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la Ley 27444).

denunciados por el señor Julio César García. No obstante, mediante la Resolución s/n del 27 de octubre de 2020, se realizó una nueva imputación de cargos, imputándose actos de engaño y actos contra el principio de legalidad.

Adicionalmente, a través de la Resolución s/n del 18 de agosto de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal integró al señor Julio César García a la relación procesal del presente procedimiento en calidad de tercero administrado.

³ **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**
Artículo 8.- Actos de engaño

8.1.- Consisten en la realización de actos que tengan como efecto, real o potencial, inducir a error a otros agentes en el mercado sobre la naturaleza, modo de fabricación o distribución, características, aptitud para el uso, calidad, cantidad, precio, condiciones de venta o adquisición y, en general, sobre los atributos, beneficios o condiciones que corresponden a los bienes, servicios, establecimientos o transacciones que el agente económico que desarrolla tales actos pone a disposición en el mercado; o, inducir a error sobre los atributos que posee dicho agente, incluido todo aquello que representa su actividad empresarial.
(...)

- ⁴ Adicionalmente, en dicha resolución, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó a Perufarma la presunta comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de infracción al principio de legalidad, supuesto establecido en el artículo 17 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal; debido a la presunta inobservancia del literal m) del artículo 8 de la Ley 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes –que prevé que la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 16 años debe estar acorde a las políticas de promoción de la salud; no debiendo mostrar imágenes de productos naturales, si no lo son–. Lo anterior, toda vez que dicha empresa presuntamente habría difundido publicidad en el empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”, que mostraría imágenes de una fresa y 2 rodajas de esta, aunque el referido producto no sería natural.

Sin embargo, mediante la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre de 2023, la Comisión declaró infundado dicho extremo de la imputación, indicando que –de una revisión de la publicidad– no se podía inferir que estuviera dirigida preferentemente a menores de 16 años. Por lo tanto, dado que dicho extremo no ha sido apelado por las partes, quedó consentido; y, por ende, no corresponde que la Sala Especializada en Defensa de la Competencia emita pronunciamiento sobre el referido extremo.

- (ii) En el mercado de venta de productos de galletería –y, sobre todo, de “wafer”– es usual que la publicidad en empaque contenga imágenes referenciales a frutas, con las cuales se busca representar el sabor del producto y diferenciarlo. Asimismo, en el empaque cuestionado se señala que la imagen de una fruta es ilustrativa; agregando que dicho empaque contiene dos (2) indicaciones de que el producto es “sabor fresa”.
 - (iii) Por lo anterior, la publicidad materia de imputación no podría inducir a error a los consumidores, pues comunica con claridad que el producto publicitado solo tiene sabor a fresa, mas no que contiene dicha fruta.
3. Por Resolución 2 del 13 de abril 2021⁵, la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante, la Comisión) suspendió de oficio la tramitación del procedimiento, hasta que la Oficina de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, OEE) emita un informe en el que determine el beneficio económico que Perufarma habría obtenido por la difusión de la publicidad cuestionada.
4. El 23 de agosto de 2022, Perufarma presentó un escrito mediante el cual solicitó que se declare la nulidad de la Resolución 2 y la caducidad del presente procedimiento, sustentándose en los siguientes argumentos:
 - (i) La Resolución 2 vulneró el derecho de la imputada a obtener una decisión en un plazo razonable, que forma parte del derecho al debido procedimiento contemplado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444. Lo anterior, pues dicha resolución, sin base legal, suspendió de manera indeterminada el presente procedimiento.
 - (ii) La referida decisión también contraviene el principio de predictibilidad o confianza legítima, por cuanto ha llevado a que el procedimiento se vea suspendido por un período notoriamente mayor al de otros procedimientos, defraudando las expectativas legítimas de Perufarma.
 - (iii) En consecuencia, atendiendo a que dicha resolución resultaba nula, se debía entender que no se ha realizado la suspensión del procedimiento y, en ese sentido, ya había vencido el plazo máximo para emitir una decisión final. Por lo tanto, corresponde declarar la caducidad del procedimiento.
5. La OEE absolvió el requerimiento señalado en el numeral 3 del presente pronunciamiento, mediante el Informe 0145-2023-OEE/INDECOPI del 18 de

⁵ Notificada a Perufarma el 22 de abril de 2021, conforme se advierte en la constancia de remisión electrónica que obra a fojas 134 del expediente.



setiembre de 2023⁶. En consecuencia, la primera instancia consideró que se había levantado la suspensión del procedimiento, declarando ello por medio de la Resolución 3 del 14 de noviembre de 2023.

6. Por Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre de 2023, la Comisión declaró fundada la imputación efectuada contra Perufarma por la realización de actos de engaño y la sancionó con una amonestación⁷. El referido pronunciamiento se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la presunta caducidad del procedimiento

- (i) Desde la imputación de cargos (el 27 de octubre de 2020), hasta la emisión de la resolución final de la Comisión (14 de noviembre de 2023), han transcurrido 152 días hábiles⁸.
- (ii) Por tanto, al no haberse superado el plazo máximo de 195 días con el que se cuenta para resolver el presente procedimiento, corresponde denegar la solicitud de caducidad formulada por Perufarma.

Sobre el acto de engaño imputado

- (iii) De un examen superficial e integral sobre la publicidad en empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”, los consumidores percibirían –como contenido de su parte captatoria– a las imágenes destacadas de una fresa (en color rojo y verde), de dos rodajes de la misma fruta, así como a la palabra “fresa”.
- (iv) Asimismo, la mención “sabor” consignada en el empaque –por su tipo de letra y tamaño– no se percibe de manera clara, bajo un análisis superficial e integral.
- (v) De conformidad con lo anterior, la publicidad cuestionada transmite a los consumidores la idea de que el producto anunciado cuenta con fresas en su composición.
- (vi) Sin embargo, durante el procedimiento, Perufarma ha reconocido que

⁶ Dicho informe fue remitido a la primera instancia a través de correo electrónico del 18 de setiembre de 2023.

⁷ Adicionalmente, la Comisión resolvió lo siguiente: (i) ordenar a Perufarma, en calidad de medida correctiva, el cese definitivo de la difusión de la publicidad imputada, en tanto dé a entender a los consumidores que el producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry” se encuentra elaborado a base de frutas y ello no sea cierto; y, (ii) ordenar la inscripción de Perufarma en el Registro de Infraactores creado por la Comisión.

⁸ La primera instancia precisó que esta cifra resultaría del hecho de que, desde la fecha de la Resolución s/n del 27 de octubre de 2020 (imputación de cargos) hasta la fecha en que se suspendió el procedimiento, habían transcurrido 113 días hábiles; y, desde que la OEE remitió el Informe 0145-2023-OEE/INDECOPI hasta la emisión de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, pasaron 39 días hábiles.

dicho producto se elabora con insumos artificiales y no con frutas naturales. Por ende, debido a que el mensaje publicitario transmitido no se condice con la realidad, se evidencia la configuración del acto de engaño imputado.

Sobre la graduación de la sanción

- (vii) A efectos de graduar la sanción, debe tomarse en cuenta la modalidad, el alcance y el período de duración de la conducta infractora, advirtiéndose que este último se extendió desde junio de 2013 hasta febrero de 2020, conforme a la información proporcionada por Perufarma en el procedimiento.
 - (viii) Es importante tener en cuenta que, si bien se habría retirado el anuncio cuestionado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, no debe perderse de vista que la publicidad produjo un efecto residual que se refleja en la subsistencia de la confianza de los consumidores en torno al mensaje publicitario transmitido por la imputada durante determinado período. Dado lo anterior, no es aplicable la eximente de responsabilidad recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la Ley 27444.
 - (ix) Teniendo en cuenta lo evaluado sobre la conducta infractora y los criterios establecidos por los artículos 52 y 53 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, así como el principio de razonabilidad, corresponde considerar al acto de engaño detectado como una infracción leve y sin efecto en el mercado. Por ende, se sanciona a Perufarma con una amonestación.
7. El 19 de diciembre de 2023, Perufarma apeló la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, manifestando lo siguiente:

Sobre la supuesta caducidad del procedimiento

- (i) En aras de resguardar el derecho de los administrados a obtener una decisión dentro de un plazo razonable, las disposiciones que lo limitan – como el artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por Decreto Supremo 009-2009-PCM (en adelante, el Decreto Supremo 009-2009-PCM)– deben interpretarse restrictivamente.
- (ii) No obstante, la Resolución 2 fue sustentada en una interpretación laxa de dicha disposición. En efecto, la Comisión interpretó que se había configurado el supuesto de hecho de la referida norma, pese a que ello

no fue así⁹. Además, se suspendió el presente procedimiento de manera indeterminada.

- (iii) Además, la Resolución 2 también fue contraria al principio de impulso de oficio y al principio de predictibilidad o confianza legítima¹⁰; por lo que deviene en ilegal.
- (iv) Cabe indicar que el tiempo durante el cual se prolongó la suspensión del presente procedimiento (634 días hábiles), fue excesivo en comparación con las suspensiones acaecidas en otros procedimientos (entre 3 y 6 meses¹¹); por lo que se afectó el principio de predictibilidad o confianza legítima.
- (v) Ahora bien, como consecuencia de la ilegalidad de la Resolución 2, debe entenderse que, en el presente caso, no se suspendió el procedimiento. De este modo, el plazo límite para resolver venció el 21 de setiembre de 2021; por lo que ha operado la caducidad. En ese sentido, corresponde declarar la nulidad de la resolución apelada, en el extremo que desestimó la solicitud de declarar la caducidad.

Sobre la motivación de la resolución apelada

- (vi) La Comisión no se pronunció sobre los cuestionamientos que había esgrimido contra la Resolución 2 –a través del escrito del 23 de agosto de 2022–. Así pues, la resolución apelada vulneró el derecho de la imputada a obtener una decisión debidamente motivada.
- (vii) Asimismo, la primera instancia omitió evaluar la integridad de la publicidad controvertida, pues no expresó por qué no consideraba la mención “Sabor fresa” como parte de dicha publicidad.
- (viii) Por ende, la resolución apelada adolece de una motivación defectuosa, de modo que es nula.

⁹ Sobre el particular, Perufarma indicó que la solicitud de opinión a la OEE sobre el beneficio ilícito que habría obtenido dicha empresa no se encuentra dentro del supuesto regulado en el artículo 30 del Decreto Supremo 009-2009-PCM. Lo anterior, ya que la determinación del beneficio ilícito es una parte inherente del procedimiento, siendo una actividad que está bajo la responsabilidad de la Comisión. Además, el hecho de que se pueda solicitar una opinión interna no califica como un pronunciamiento –siendo que este último término (pronunciamiento) implica emitir una calificación jurídica–.

¹⁰ Al respecto, la recurrente precisó que la Resolución 2 vulneraría: (i) el principio de impulso de oficio, debido a que propició la dilatación del procedimiento al disponer su suspensión indefinida; y, (ii) el principio de predictibilidad o confianza legítima, dado que supuso que no se tenga certidumbre sobre la duración del procedimiento.

¹¹ Cabe indicar que, sobre dicho punto, hizo referencia a los procedimientos en lo que se emitieron las Resoluciones 054-2019/SDC-INDECOPI del 19 de marzo de 2019, 194-2021/CCD-INDECOPI del 12 de octubre de 2021 y 060-2022/SDC-INDECOPI del 21 de abril de 2022.

Sobre el acto de engaño imputado

- (ix) Reiteró el argumento descrito en el punto (ii) del numeral 2 del presente pronunciamiento y añadió que las dos (2) menciones consignadas en la publicidad cuestionada –respecto de que el referido producto tiene sabor a fresa– cuentan con un tamaño proporcional a otros elementos del anuncio. En ese sentido, sí resultan visibles para el público, máxime si se tiene en cuenta que la pieza publicitaria en cuestión se dirigió a consumidores razonables que carecen de la ingenuidad propia de los menores de edad.
- (x) Asimismo, se debe considerar que, por su condición de publicidad adherida al empaque del producto, estuvo en mayor contacto con los consumidores, permitiéndoles acceder a toda la información del anuncio cuestionado.
- (xi) De lo expuesto, se concluye que los consumidores, mediante una evaluación integral del anuncio cuestionado, captarían el mensaje de que el producto tiene sabor a fresa –y no que es uno de sus ingredientes–.
- (xii) Finalmente, reiteró que había cesado la difusión de la publicidad cuestionada antes de la notificación de la imputación de cargos. Al respecto, indicó que el posible efecto residual del mensaje cuestionado se ha visto mitigado, ya que ha puesto en circulación un nuevo empaque –que sustituyó al cuestionado–.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 8. De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante, la Sala) determinar lo siguiente:
 - (i) Si el procedimiento seguido contra Perufarma ha caducado;
 - (ii) si la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI adolece del alegado vicio de motivación;
 - (iii) si Perufarma incurrió en el acto de engaño imputado; y,
 - (iv) de ser el caso, si corresponde confirmar la sanción y la medida correctiva impuestas.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre la alegada caducidad del procedimiento

9. En apelación, Perufarma alegó que el presente procedimiento habría caducado. Al respecto, indicó que, a efectos del cómputo del plazo máximo de 195 días hábiles para resolver el procedimiento, no se debió considerar la suspensión efectuada mediante la Resolución 2, pues dicho acto administrativo sería ilegal.
10. Sobre este último punto, la recurrente señaló que la referida resolución: (i) se habría sustentado en una interpretación del artículo 30 del Decreto Supremo 009-2009-PCM que resulta incompatible con el derecho a un plazo razonable; y, (ii) habría vulnerado los principios de impulso de oficio y de predictibilidad o confianza legítima.
11. En mérito a lo alegado por la imputada, corresponde que la Sala determine si en el presente procedimiento operó la caducidad contemplada en el artículo 259 del TUO de la Ley 27444.

III.1.1. Marco normativo de la caducidad administrativa

12. La caducidad administrativa constituye una figura jurídica que es consecuencia de la inactividad y/o paralización de la Administración Pública durante la tramitación de un procedimiento sancionador, dando lugar al archivo del expediente¹². El motivo de la incorporación normativa de esta figura y su aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores fue otorgar una salida jurídica a la falta de pronunciamiento de la autoridad pese al transcurso del tiempo, a fin de preservar las condiciones básicas de seguridad jurídica y, de este modo, evitar que un procedimiento se prolongue indefinidamente sin una solución definitiva¹³.
13. De esta manera, el artículo 259 del TUO de la Ley 27444 regula esta figura jurídica en los siguientes términos:

¹² «La caducidad de la instancia es una técnica introducida en el Derecho procesal español a finales del siglo XIX al objeto de superar el viejo criterio de que la acción ejercitada en juicio no prescribe nunca, lo que permitía mantener paralizados procesos por plazos superiores a los previstos para la prescripción de las correspondientes acciones, generándose así pleitos más que centenarios, que los herederos del demandado se veían obligados a continuar» (V. SILVA MELERO, 1951: 507). LÓPEZ RAMÓN, Fernando. En: Revista de Administración Pública ISSN: 0034-7639, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), págs. 11-47.

¹³ En la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1272, que introdujo la figura de la caducidad en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se señaló lo siguiente:

«I.11.3.5 Nuevas pautas sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador (Artículo 237-A)

La necesidad de darle una salida distinta al mero transcurso del tiempo ante la falta de pronunciamiento ante un procedimiento sancionador en trámite llevó al establecimiento de la caducidad frente a estos casos. (...) Así, en aras de preservar condiciones básicas de seguridad jurídica, se establecen ciertas pautas a seguir que buscan cerrar una situación para que esta no quede indefinidamente sin una solución definitiva.»

**DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444,
LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL****“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador**

1. *El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses, contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.*

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. *Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.*

(...).”

(Subrayado agregado)

14. Como se puede observar del texto del artículo citado, el plazo para resolver los procedimientos administrativos sancionadores es de nueve (9) meses, el cual es susceptible de ser ampliado por tres (3) meses más, desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Si este plazo transcurriera sin que se notifique la resolución respectiva, operará la caducidad administrativa y se procederá al archivo del procedimiento.

15. No obstante, la referida norma también indica que, en el caso de aquellas entidades que cuenten con una ley especial que establezca un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de este último plazo.

III.1.2. Sobre el plazo máximo para resolver los procedimientos administrativos sancionadores en materia de represión de competencia desleal

16. Conforme con lo indicado, en aquellos procedimientos sancionadores cuya ley especial establezca un plazo para resolver mayor a nueve (9) meses, aquel plazo particular será el aplicable para determinar la caducidad administrativa.

17. Dado que el procedimiento sancionador por actos de competencia desleal cuenta con una ley especial –esto es, la Ley de Represión de la Competencia Desleal–, corresponde verificar si esta norma legal contempla un plazo para que la autoridad competente (es decir, la Comisión) emita su pronunciamiento final en el referido procedimiento. Al respecto, dicha ley no prevé un plazo global para resolver el procedimiento, pero sí contiene plazos determinados para cada una de las etapas que lo integran.

18. Con relación a este punto, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento



Jurídico¹⁴ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, el Minjus) ha manifestado, ante una consulta efectuada por el Indecopi relacionada con el plazo del procedimiento administrativo sancionador que se tramita de conformidad con el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas¹⁵, que si bien la referida norma legal no establece un plazo determinado para resolver, este podía inferirse del período dispuesto para cada una de sus etapas procedimentales. Así, el Minjus indicó que, en tanto la mencionada ley especial establecía un plazo para resolver mayor a nueve (9) meses, la caducidad operaría al término del plazo previsto en dicha norma legal.

19. De manera similar a la norma que fue objeto de consulta, la Ley de Represión de la Competencia Desleal también establece plazos para cada una de sus etapas procedimentales, por lo que esta Sala considera oportuno aplicar, al presente caso, lo señalado por el Minjus.
20. De la sumatoria de los plazos previstos para las diferentes etapas del procedimiento administrativo sancionador orientado a la represión de actos de competencia desleal¹⁶—desde la notificación de la imputación de cargos hasta la notificación de la resolución final¹⁷—, se obtiene como resultado que el

¹⁴ Actualmente, la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (DGDNCR).

¹⁵ Consulta Jurídica 15-2017/JUS/DGDNCR del 4 de julio de 2017. Esta consulta fue emitida en respuesta al requerimiento realizado por la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi mediante Carta 216-2017/PRE-INDECOPI, que solicitó a la referida dirección general opinión sobre los alcances del artículo 237-A de la Ley 27444 —cuyo texto corresponde actualmente al artículo 259 del TUO de la referida ley— y los procedimientos tramitados bajo el Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de la Conductas Anticompetitivas.

CONSULTA JURÍDICA 15-2017-JUS/DGDNCR DEL 4 DE JULIO DE 2017

"14. El título V del Decreto Legislativo 1034, se encarga de regular el procedimiento administrativo sancionador en materia de represión de conductas anticompetitivas. Si bien dicho título no establece de forma precisa el plazo de caducidad del procedimiento sancionador, este plazo lo podemos sacar del iter procedimental establecida en la citada norma.

(...)

20. El segundo párrafo del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la Ley 27444 hace suponer que si el plazo para (sic) resolver el procedimiento establecido en la ley especial es mayor a los nueve (9) meses más su ampliación, entonces la caducidad del procedimiento sancionador operará al término de dicho plazo especial.

21. Ahora bien, de un análisis comparativo entre el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la Ley 27444 y lo regulado en el Decreto Legislativo 1034, se logra advertir [que] los plazos establecidos para tramitar el procedimiento administrativo sancionador en materia de libre competencia superan los plazos de caducidad regulados en el referido TUO. Por tanto, esta Dirección General considera que el plazo para declarar la caducidad del citado procedimiento sancionador será el plazo máximo para resolver establecido en el Decreto Legislativo 1034, en su condición de ley especial, ello en virtud del segundo párrafo del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la Ley 27444.

(...)"

¹⁶ Entre los cuales se encuentra el plazo para presentar descargos, el período de prueba, la audiencia de informe oral, entre otros, hasta la notificación de la resolución final. Estos plazos se encuentran establecidos en los artículos 31, 32, 35, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

¹⁷ De acuerdo con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la Ley 27444, el plazo para resolver el procedimiento sancionador, para los fines de la caducidad administrativa, se computa desde la notificación de la imputación de cargos. Además, de acuerdo con el numeral 2 de dicho artículo, la caducidad operará cuando transcurra el plazo para resolver sin que se notifique la resolución respectiva (ver el numeral 13 de la presente resolución).



procedimiento cuenta con un plazo para resolver de ciento noventa y cinco (195) días hábiles, el cual es mayor al plazo general para resolver de nueve (9) meses dispuesto en el artículo 259 del TUO de la Ley 27444.

21. Por lo anterior, conforme ha indicado esta Sala en anteriores oportunidades¹⁸, se concluye que el plazo para resolver de ciento noventa y cinco (195) días hábiles, que se deriva de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, será el aplicable a fin de determinar si ha operado la caducidad administrativa, el cual se contabilizará desde la fecha de inicio del presente procedimiento –fecha de notificación de la imputación de cargos– hasta la fecha de notificación de la resolución final de la primera instancia. En consecuencia, si transcurre este plazo sin que la referida autoridad haya resuelto la materia controvertida y notificado su pronunciamiento, la caducidad administrativa quedará configurada.

III.1.3. Aplicación al caso

22. De la revisión de los actuados en el presente procedimiento, se advierte que, mediante Resolución s/n de fecha 27 de octubre de 2020, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó a Perufarma la presunta comisión de actos de engaño. Dicha resolución fue notificada a la imputada el 10 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para la presentación de descargos comenzó el 11 de diciembre de 2020¹⁹.

¹⁸ Al respecto, ver las Resoluciones 0167-2021/SDC-INDECOPI del 25 de noviembre de 2021, 0084-2022/SDC-INDECOP del 31 de mayo de 2022 y 0112-2024/SDC-INDECOPI del 9 de julio de 2024.

¹⁹ Se debe indicar que la notificación señalada se rigió por la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1511, Decreto Legislativo que crea el Procedimiento Acelerado de Refinanciación Concursal ("Parc") para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del Covid-19 –norma vigente al momento de la referida notificación–.

DECRETO LEGISLATIVO 1511. DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL PROCEDIMIENTO ACELERADO DE REFINANCIACIÓN CONCURSAL ("PARC") PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD EN LA CADENA DE PAGOS ANTE EL IMPACTO DEL COVID-19

Sexta. Disposiciones especiales para la notificación

Durante la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, así como el Estado de Emergencia Nacional establecido mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, las notificaciones de los actos administrativos y demás actuaciones emitidas por el INDECOPI en el marco de los procedimientos administrativos que se inicien y los que se encuentran en curso, se realizan vía correo electrónico u otro medio digital.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo precedente, los administrados remiten una comunicación al INDECOPI, en la que consignen una dirección electrónica y números telefónicos de contacto con el número de expediente en trámite o indicarlos al inicio del procedimiento administrativo. En su defecto, el INDECOPI puede solicitar estos datos directamente por cualquier otro medio.

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando el INDECOPI remita la comunicación, surtiendo efectos al día siguiente de la remisión del correo electrónico. Es de cargo del administrado asegurar la disponibilidad y correcto funcionamiento de la dirección electrónica, en caso contrario, el INDECOPI puede realizar la notificación por cualquier otro medio disponible, para lo cual emite la directiva correspondiente.

(Subrayado agregado)



23. En atención a lo anterior, corresponde que este colegiado verifique si, a la fecha en que la Comisión notificó a la recurrente la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI –es decir, al 29 de noviembre de 2023²⁰–, se había excedido el plazo con el que contaba para resolver el presente procedimiento (195 días hábiles); y, por tanto, si había operado la caducidad administrativa.
24. Sobre el particular, se debe recordar que, mediante Resolución 2 del 13 de abril de 2021, la Comisión resolvió suspender el procedimiento hasta que la OEE emita el informe en el que determine el beneficio económico que podría haber obtenido Perufarma por la presunta conducta imputada y envíe tal documento a la Secretaría Técnica de la Comisión²¹.
25. Cabe mencionar que, desde la notificación de la imputación de cargos hasta la fecha de emisión de la Resolución 2, transcurrieron 82 días hábiles. Asimismo, corresponde indicar que el 18 de setiembre de 2023, la OEE remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión el referido informe técnico.
26. En base a lo anterior, en la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, la Comisión determinó que el procedimiento estuvo suspendido desde la emisión de la Resolución 2 hasta que la OEE remitió el mencionado informe técnico. Así pues, la primera instancia consideró que el procedimiento se reanudó el 19 de setiembre de 2023 –día hábil siguiente al envío de dicho informe a la Secretaría Técnica de la Comisión–. En consecuencia, el referido órgano resolutivo concluyó que no se había excedido el plazo de ciento noventa y cinco (195) días hábiles para que emita su pronunciamiento.
27. Sobre el particular, este colegiado advierte que, desde el día hábil siguiente a

Asimismo, cabe tener en cuenta lo dispuesto por el numeral 144.1 del artículo 144 del TUO de la Ley 27444 en relación con el cómputo de plazos en los procedimientos administrativos.

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 144.- Inicio de cómputo

144.1 El plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última.

(...)

²⁰ Toda vez que el acuse de recibo se cursó en tal fecha, según se aprecia en el folio 218 del expediente.

²¹ En efecto, en la Resolución 2 del 13 de abril de 2021, se dispuso lo siguiente:

“(...)

4. DECISIÓN DE LA COMISIÓN

SUSPENDER DE OFICIO la tramitación del presente procedimiento hasta que la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi emita el Informe en el que se determine el beneficio económico que pudo haber obtenido Perufarma S.A. por las conductas cuestionadas, y lo remita a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal.

(...)”

la notificación de la imputación de cargos (11 de diciembre de 2020) hasta la fecha de emisión de la Resolución 2 –que resolvió suspender el procedimiento– (13 de abril de 2021) transcurrieron 82 días hábiles. Asimismo, desde el día siguiente a la fecha de remisión del informe técnico de la OEE (19 de setiembre de 2023) hasta la notificación de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI a Perufarma (29 de noviembre de 2023) transcurrieron 50 días hábiles. Conforme se puede apreciar, la suma de ambos períodos es de 132 días hábiles en total, lo cual es menor que el plazo máximo para que la Comisión se pronuncie.

28. Ahora bien, Perufarma alegó que la Resolución 2 –con la cual la Comisión determinó la suspensión del procedimiento– sería ilegal, debido a que habría vulnerado el derecho de dicha empresa a obtener una decisión dentro de un plazo razonable, así como los principios de impulso de oficio y de predictibilidad o confianza legítima²².
29. Al respecto, corresponde mencionar que el artículo 46 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal²³, así como el artículo 31 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi (en adelante, el Decreto

²² **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL TÍTULO PRELIMINAR**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

²³ **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

Artículo 46.- Recurso de apelación.

46.1.- La resolución final de la Comisión es apelable por el imputado, por quien haya presentado la denuncia de parte y por los terceros con interés legítimo que se hayan apersonado al procedimiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

46.2.- Asimismo, son apelables, en el mismo plazo, los siguientes actos de la Secretaría Técnica o la Comisión, según corresponda:

- a) Los que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento; y,
- b) Los que puedan producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

(...)



Legislativo 1033)²⁴, establecen que el recurso de apelación procederá contra los siguientes actos emitidos por la Comisión o su Secretaría Técnica, de corresponder: (i) la resolución final; (ii) los que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento; y, (iii) los que puedan producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

30. En esa misma línea, el numeral 217.2 del artículo 217 del TUO de la Ley 27444²⁵ también prevé que son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y aquellos actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
31. Conforme con lo anterior, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de competencia desleal, se podrá impugnar, entre otros actos, aquellos que determinen la imposibilidad de continuar con su tramitación –es decir, que impidan que prosiga el trámite hasta la emisión de la resolución final–, los cuales evidentemente comprenden a las resoluciones que determinan la suspensión del procedimiento.
32. Adicionalmente, corresponde recordar que, de conformidad con el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la Ley 27444, los recursos administrativos —como el de apelación— contra los actos impugnables pueden presentarse dentro del plazo de quince (15) días hábiles perentorios²⁶. Cabe indicar que el artículo 222²⁷ del mismo cuerpo legal señala que, una vez vencido el plazo para

²⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**

Artículo 31.- Apelación de resoluciones y su sustentación ante la segunda instancia.

31.1. Las resoluciones de las Comisiones que pongan fin a la instancia determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o causen indefensión podrán ser apeladas ante la Sala del Tribunal que tenga competencia en la materia.

(...)

²⁵ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 217.- Facultad de contradicción

(...)

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

(...)

²⁶ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 218. Recursos administrativos

(...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días

(Texto vigente al momento de los hechos)

²⁷ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 222.- Acto Firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.



interponer el recurso administrativo respectivo, se perderá el derecho a formularlo, quedando firme el acto que se pretende cuestionar.

33. En el presente caso, se aprecia que la Resolución 2, la cual suspendió el procedimiento, no fue objeto de impugnación en su oportunidad²⁸, por lo que quedó firme. En ese sentido, los cuestionamientos planteados por Perufarma contra la referida resolución no resultan atendibles en el presente pronunciamiento, debido a que no es posible revisar en esta etapa del procedimiento la referida decisión adoptada por la Comisión.
34. Corresponde subrayar que, a través de la Resolución 2, no solo se dispuso la suspensión de la tramitación del procedimiento; sino que la Comisión señaló expresamente en dicho acto, que la referida suspensión sería levantada cuando la OEE emitiera y enviara a la Secretaría Técnica de la Comisión el informe económico requerido. Así pues, mediante la referida resolución, se determinó que la suspensión del procedimiento estaba sujeta al cumplimiento de una condición específica vinculada a la actuación de un órgano distinto (la OEE).
35. Sin embargo, en tanto que Perufarma no impugnó oportunamente ningún extremo de dicha resolución, corresponde concluir que, tanto la decisión de suspender el procedimiento como el establecimiento de la condición para levantarla –contenida en el mismo acto– han quedado firmes.
36. En consecuencia, tampoco corresponde atender, en este pronunciamiento, las alegaciones formuladas por la imputada dirigidas a cuestionar que la suspensión se haya mantenido hasta el cumplimiento de la condición establecida (emisión y envío de informe económico de OEE); toda vez que dicho extremo también ha quedado firme.
37. De acuerdo con lo anterior, corresponde tomar en cuenta el período de suspensión dispuesto por la Resolución 2. Al respecto, conforme se indicó en el numeral 27 de la presente resolución, se aprecia que la tramitación del procedimiento en primera instancia se llevó a cabo en 132 días hábiles en total. Por consiguiente, al haberse notificado la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI dentro del plazo de ciento noventa y cinco (195) días hábiles dispuesto por la norma especial, no ha operado la caducidad administrativa.
38. De otro lado, Perufarma alegó que el plazo durante el cual estuvo suspendido el procedimiento resultó sumamente excesivo, más aún si se consideran los tiempos de suspensión en procedimientos pasados, de modo que se vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima.

²⁸ En efecto, la referida resolución de suspensión fue notificada a Perufarma el 22 de abril de 2021, por lo que dicha empresa tuvo hasta el 13 de mayo de 2021 para presentar la respectiva apelación.



39. Al respecto, corresponde recordar que la referida suspensión fue declarada por la Comisión, a través de un pronunciamiento que adquirió firmeza, a raíz de la falta de impugnación de la recurrente (la Resolución 2); sustentándose en el artículo 30 del Decreto Supremo 009-2009-PCM.
40. Asimismo, cabe precisar que la extensión de la suspensión de un procedimiento responde a las particularidades específicas acaecidas de cada caso, siendo que el tiempo para dichas actuaciones no cuenta actualmente con un límite legalmente establecido.
41. Por lo tanto, conforme con el marco normativo vigente, el tiempo de suspensión en un caso determinado no necesariamente será el mismo que en casos previos. En tal sentido, no se aprecia que se haya contravenido el principio invocado por la apelante (principio de predictibilidad o confianza legítima).
42. Sin perjuicio de lo anterior, este colegiado no desconoce que, en este procedimiento en particular, si bien durante el período de suspensión se llevaron a cabo actuaciones tanto de la Secretaría Técnica de la Comisión como de la OEE, así como coordinaciones entre ambos órganos²⁹, lo cierto es que aquellas supusieron una dilación importante de la suspensión del procedimiento.
43. Tal situación pone de manifiesto una problemática de corte regulatorio, al no estar delimitados los tiempos de suspensión de los procedimientos dirigidos a la detección y sanción de actos de competencia desleal. En efecto, la Ley de Represión de la Competencia Desleal y el Decreto Supremo 009-2009-PCM no contemplan disposición alguna al respecto³⁰.
44. Cabe indicar que la referida situación puede impactar en el tiempo de tramitación de los procedimientos en materia de competencia desleal, al no existir reglas de tiempo claras para su suspensión, lo cual puede mellar la eficiencia de la labor resolutoria de la autoridad y -lo que resulta más gravoso- puede generar un estado de incertidumbre a los administrados que, en algunos casos, como el que nos ocupa, puede tornarse en desproporcionado.
45. Por tanto, corresponde poner en conocimiento del Consejo Directivo del Indecopi la preocupación de este colegiado con respecto a la ausencia de una

²⁹ Estas actuaciones estuvieron vinculadas a la obtención de la información requerida para estimar el beneficio ilícito que habría conseguido la imputada por los hechos cuestionados. A modo de ejemplo, véanse el Memorando 105-2021-GEE/INDECOPI del 29 de abril de 2021, emitido por la OEE y la Carta 026-2021/CCD-INDECOPI del 3 de mayo de 2021, expedida por la primera instancia.

³⁰ En contraste, legislaciones como la referida a la represión de conductas anticompetitivas sí contienen disposiciones sobre el particular. Así pues, el artículo 33 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobado por Decreto Supremo 111-2024-PCM, dispone que la suspensión dentro de los procedimientos en materia de libre competencia no podrá exceder, en ningún caso, de los 90 días hábiles.

regulación sobre la duración de las suspensiones de los procedimientos dirigidos a identificar y reprimir actos de competencia desleal. Lo anterior, con el fin de que puedan impulsarse modificaciones a la normativa interna que rige los procedimientos de los órganos resolutivos del Indecopi, así como la elaboración de las propuestas legislativas que sean necesarias para establecer límites máximos para el tiempo de suspensión de los referidos procedimientos.

46. De esta manera, se podrá abordar de forma directa y eficaz el problema detectado, resguardando la seguridad jurídica e impidiendo que las suspensiones se extiendan más allá de un plazo máximo transparente, predecible y aplicable de forma general a todos los administrados.

III.2. Sobre la alegación de vicios contra la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI

47. En apelación, Perufarma manifestó que, a través de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, la Comisión habría incurrido en los siguientes vicios: (i) habría omitido evaluar de manera integral la publicidad en empaque objeto de cuestionamiento, pues no indicó las razones por las que no estimaba como parte de dicha publicidad a la mención "Sabor fresa". Además, (ii) habría omitido pronunciarse sobre los cuestionamientos que la apelante, mediante escrito del 23 de agosto de 2022, planteó en contra de la Resolución 2.
48. Conforme se puede apreciar, las referidas alegaciones planteadas por la apelante se dirigen a cuestionar que la referida resolución no habría cumplido con el requisito de validez relacionado a la motivación de los actos administrativos.
49. Al respecto, se debe recordar que el artículo 3 del TUO de la Ley 27444³¹ contempla los requisitos de validez de los actos administrativos, siendo uno de ellos, la motivación del acto. En particular, el numeral 4 del referido artículo prevé que los actos administrativos deben estar debidamente motivados en proporción a su contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Adicionalmente, el artículo 6 del mencionado cuerpo normativo establece que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, e incluir una exposición

³¹ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

de las razones jurídicas y normativas que justifican la decisión adoptada³².

50. Con relación al presunto vicio de motivación referido en el punto (i) del numeral 47 del presente pronunciamiento, esta Sala observa que la Comisión, al evaluar la publicidad en empaque objeto de imputación, señaló que la parte captatoria de esta contenía imágenes destacadas de una fresa, en colores rojo y verde, así como de 2 rodajas de la misma fruta y la palabra fresa. Además, manifestó que los consumidores, de un análisis integral y superficial de dicha publicidad, únicamente percibirían tal parte captatoria; y, que el término “sabor” no sería percibido debido a que se encontraba expresado en caracteres reducidos³³.
51. Conforme con lo anterior, la primera instancia sí evaluó integralmente la publicidad cuestionada, identificando los componentes del empaque que, a su criterio, integraban su parte captatoria; señalando expresamente los motivos por los que consideraba que el término “sabor” no se encontraba en la parte señalada.
52. En este punto, cabe indicar que el hecho de que la Comisión no haya efectuado un desarrollo exhaustivo y pormenorizado de los argumentos por los que consideraba que cada uno de los restantes elementos del empaque evaluado no integraban la publicidad, no supone un incumplimiento a su deber de motivación.
53. En efecto, como ha señalado Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 1230-2002-HC/TC, el derecho a la debida motivación no se ve infringido siempre que: (i) exista fundamentación jurídica, (ii) se constate la congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y (iii) se exprese una suficiente

³² **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

³³ **RESOLUCIÓN 154-2023/CCD-INDECOPI DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2023**

(...)

En el presente caso, la “parte captatoria” del anuncio imputado incluye las imágenes destacadas de la fruta “fresa”. En consecuencia, a criterio de la Comisión, la información que percibirían los consumidores mediante un análisis superficial del anuncio publicitario sería aquella contenida en la “parte captatoria” del anuncio. Cabe precisar que, si bien se señaló en la publicidad la palabra “sabor”, la Comisión considera que, de un análisis superficial e integral, dicha palabra no se percibe por los consumidores de manera clara; en la medida que se encuentra colocada en un tipo de letras y tamaño que no son fácilmente perceptibles. Lo señalado guarda coherencia con el hecho de que un consumidor podría no prestar mayor atención a la información contenida en caracteres reducidos del anuncio.

(...)

justificación de la decisión adoptada, aun si esta resulte breve o concisa³⁴. De este modo, con respecto al caso concreto y conforme a lo expuesto, se verifica la presencia de los elementos antes referidos, por lo que se desestima el cuestionamiento evaluado en este extremo.

54. De otra parte, en relación con lo señalado en el punto (ii) del numeral 47 de esta resolución, de la revisión de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, se puede advertir que la primera instancia, si bien hizo alusión a lo solicitado por Perufarma en su escrito de fecha 23 de agosto de 2022 –que se declare la nulidad de la Resolución 2–, no se pronunció sobre los argumentos formulados por la imputada para sustentar dicha solicitud³⁵. En tal sentido, corresponde determinar si se trata de un vicio de validez trascendente que acarree la nulidad del referido pronunciamiento.
55. Al respecto, el artículo 14 del TUO de la Ley 27444 establece que los actos administrativos que tengan vicios de validez pueden conservarse, en caso se traten de vicios no trascendentes³⁶. En tal sentido, esta norma establece que podrán ser subsanables, entre otros, el acto que contenga una motivación insuficiente o parcial o cuando se concluya que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido de no haberse producido el vicio.

³⁴ **SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 1230-2002HC/TC**

"11. (...)

La Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

Tampoco garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones que las partes puedan formular dentro del proceso sean objeto de un pronunciamiento expreso y detallado. En materia penal, el derecho en referencia garantiza que la decisión expresada en el fallo sea consecuencia de una deducción razonable de los hechos del caso, las pruebas aportadas y la valoración jurídica de ellas en la resolución de la controversia. En suma, garantiza que el razonamiento empleado guarde relación y sea proporcionado y congruente con el problema que al juez penal corresponde resolver."

(Subrayado agregado)

³⁵ Ver acápite 4.1. de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI.

³⁶ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 14.- Conservación del acto.

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

14.3 No obstante la conservación del acto subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución.

56. En el presente caso, la omisión de la Comisión de pronunciarse sobre los argumentos que sustentaron la solicitud de nulidad presentada por Perufarma en su escrito del 23 de agosto de 2022, respecto a la Resolución 2, configuraría un vicio no trascendente.
57. Lo anterior, puesto que –como se indicó en los numerales 29 al 33 del presente pronunciamiento–, la Resolución 2 había quedado firme, en tanto que no fue impugnada oportunamente. Ello dado que la referida resolución solo pudo ser impugnada hasta el 13 de mayo de 2021³⁷. Así pues, no correspondía que la primera instancia atienda los cuestionamientos contra dicha resolución.
58. En tal sentido, una evaluación de los argumentos aludidos por la imputada no hubiese llevado a un contenido distinto de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI. Por consiguiente, la falta de evaluación de las referidas alegaciones constituye un vicio no trascendente, razón por la cual corresponde declarar la conservación del acto administrativo, conforme a lo previsto por el numeral 14.2.4 del artículo 14 del TUO de la Ley 27444.

III.3. Sobre los actos de engaño imputados

III.3.1. Marco normativo sobre los actos de engaño

59. El numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal³⁸ desarrolla y define a los actos de engaño como actuaciones contrarias al principio de veracidad. En ese sentido, la norma establece que los actos de engaño son aquellos que inducen a error a otros agentes del mercado sobre la naturaleza, características, calidad, cantidad y, en general, sobre los atributos o beneficios que presentan determinados bienes o servicios.
60. En línea con el numeral 8.3 del artículo 8 de la precitada ley³⁹, solo las expresiones que razonablemente se interpreten como objetivas, a diferencia de las subjetivas (como las exageraciones publicitarias), son susceptibles de ser comprobadas fácticamente y, por ende, se encuentran sujetas al límite de no engañar previsto en la ley.
61. En este sentido, frente a esta clase de afirmaciones, los anunciantes deben

³⁷ Ver nota al pie 28 de la presente resolución.

³⁸ Ver nota al pie 3 de la presente resolución.

³⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

Artículo 8.- Actos de engaño

(...)

8.3.- La carga de acreditar la veracidad y exactitud de las afirmaciones objetivas sobre los bienes o servicios anunciados corresponde a quien las haya comunicado en su calidad de anunciante.

(...)

cumplir con el deber de sustanciación previa establecido en el numeral 8.4 del artículo 8 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, en virtud del cual —de manera previa a la difusión del anuncio— se encuentran obligados a contar con las pruebas que acrediten la veracidad y exactitud de la información trasladada⁴⁰.

62. Por otra parte, el artículo 21 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal⁴¹ establece las pautas de enjuiciamiento e interpretación de las manifestaciones publicitarias, precisando que su análisis se debe efectuar de manera integral y teniendo en cuenta el hecho de que el consumidor queda influenciado mediante un examen superficial del mensaje publicitario, esto es, captando el referido mensaje en su conjunto y sin efectuar una evaluación detenida de la publicidad, sino mediante una lectura sencilla y propia de un entendimiento usual.
63. Asimismo, debe recordarse que quien atribuye el significado al anuncio es el consumidor y no el anunciante, por lo que la intención de este último será irrelevante para delimitar el mensaje de la expresión publicitaria⁴².
64. Sobre la base de las premisas antes expuestas, y conforme lo señalado por la Sala en anteriores pronunciamientos⁴³, la metodología para evaluar si determinada información contenida en un anuncio infringe el principio de veracidad o no, consta de los siguientes pasos:

(i) **Delimitación del mensaje:** se debe establecer, a partir de una

⁴⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

Artículo 8.- Actos de engaño

(...)

8.4.- En particular, para la difusión de cualquier mensaje referido a características comprobables de un bien o un servicio anunciado, el anunciante debe contar previamente con las pruebas que sustenten la veracidad de dicho mensaje.

⁴¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**

Artículo 21.- Interpretación de la publicidad

21.1 La publicidad es evaluada por la autoridad teniendo en cuenta que es un instrumento para promover en el destinatario de su mensaje, de forma directa o indirecta, la contratación o el consumo de bienes o servicios.

21.2 Dicha evaluación se realiza sobre todo el contenido de un anuncio, incluyendo las palabras y los números, hablados y escritos, las presentaciones visuales, musicales y efectos sonoros, considerando que el destinatario de la publicidad realiza un análisis integral y superficial de cada anuncio publicitario que percibe. En el caso de campañas publicitarias, éstas son analizadas en su conjunto, considerando las particularidades de los anuncios que las conforman.

⁴² En el trabajo de Godin – Hoth se señala sobre el particular lo siguiente: *“al interpretar el anuncio se debe asimismo dejar a un lado la significación que la expresión publicitaria tiene para el empresario anunciante (...). Por el contrario, el anuncio y demás expresiones publicitarias son imputadas al anunciante tal y como el público las interpreta, no en el sentido en que el anunciante las entiende o hubiera querido entenderlas”*. GODIN - HOTH, Wettbewerbsrecht, Berlín, 1957, párrafo 3, anotación 5, pág. 93, cita extraída de: FERNÁNDEZ - NÓVOA, Carlos. “La interpretación jurídica de las expresiones publicitarias”. En: FERNÁNDEZ - NÓVOA, Carlos. Estudios de Derecho de la Publicidad. Madrid: Universidad Santiago de Compostela, 1999, p. 74.

⁴³ Al respecto, ver las Resoluciones 0645-2015/SDC-INDECOPI del 3 de diciembre de 2015, 0065-2016/SDC-INDECOPI del 4 de febrero de 2016, 0641-2017/SDC-INDECOPI del 13 de noviembre de 2017, 0223-2018/SDC-INDECOPI del 11 de octubre de 2018, 0146-2024/SDC-INDECOPI del 17 de setiembre de 2024; y, 0161-2024/SDC-INDECOPI del 21 de octubre de 2024.

apreciación integral y superficial del anuncio publicitario, en qué consiste el contenido del mensaje que reciben los destinatarios.

- (ii) **Verificación de la temporalidad de las pruebas anteriores a la difusión del mensaje:** una vez delimitado dicho mensaje, la autoridad constatará si el imputado cuenta con medios de prueba constituidos con anterioridad al inicio de difusión del anuncio bajo análisis, en aplicación del deber de sustanciación previa recogido en el numeral 8.4 del artículo 8 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
- (iii) **Evaluación de la veracidad del mensaje:** en el supuesto de que las pruebas se hayan constituido con anterioridad a la difusión de la publicidad respectiva, la autoridad determinará si –en efecto– tales medios probatorios demuestran la veracidad del mensaje transmitido.

III.3.2. Aplicación al caso concreto

- 65. Mediante Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI, la Comisión declaró fundada la imputación de oficio contra Perufarma por actos de engaño, al considerar que la publicidad en el empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry” contenía imágenes de fresas y de tajadas de estas en forma destacada, así como la expresión “fresa”; por lo que daría a entender a los consumidores que el producto cuestionado contendría la referida fruta, pese a que ello no era cierto.
- 66. En apelación, la imputada manifestó principalmente que, debido al contexto del mercado de venta de “wafer”, los consumidores no entenderían que la presencia de imágenes de fresas en la publicidad cuestionada denote que el producto anunciado contiene dichos insumos naturales en su composición. Asimismo, alegó que el referido empaque recogería, en un tamaño proporcional a otras piezas integrantes del mismo, dos (2) menciones alusivas a que dicho producto solo tendría sabor a fresa.
- 67. Al respecto, a efectos de analizar el mensaje que se desprende de la publicidad difundida por Perufarma en el empaque del producto imputado, es preciso analizar dicha publicidad y determinar los elementos que se encuentran a la vista de los consumidores:

VER IMAGEN EN LA SIGUIENTE PÁGINA

IMAGEN DEL LA PUBLICIDAD EN EMPAQUE IMPUTADA⁴⁴

68. De una revisión integral y superficial del anuncio publicitario materia de imputación, se observa que contiene un fondo de color amarillo que se degrada hacia blanco en el centro y, además, los siguientes elementos captatorios: (i) el logo de la marca “Bauducco”; (ii) imágenes de fresas enteras y de tajadas de esa fruta; (iii) imagen de una porción del producto publicitado (“wafer”) junto al líquido cremoso que contiene; y, (iv) las palabras “Strawberry”, “Fresa” y “Sabor”.
69. Ahora bien, cabe mencionar que esta Sala, a diferencia de la primera instancia, considera que el término “Sabor” está incluido en la parte captatoria de la publicidad del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry”. Lo anterior, dado que dicho término se encuentra ubicado inmediatamente arriba de la palabra “Fresa” –dando a entender, de una lectura usual, que dicho producto tiene sabor a fresa–. Asimismo, se debe considerar que el mencionado término (sabor) tiene un color similar (de tonalidad rosada) al de la palabra “Strawberry”; además, se encuentra en la parte central del empaque evaluado; y, está expresado en un tamaño de letra que, junto al resto de características señaladas, hacen que el referido término resulte perceptible para el público consumidor, incidiendo así en la interpretación natural que este realiza sobre la publicidad.
70. Sobre el particular, como se ha desarrollado en el acápite anterior, se debe mencionar que el consumidor es quien atribuye el significado de los anuncios a evaluar, en su condición de destinatario e intérprete de la publicidad, y define bajo sus propios parámetros y experiencia el mensaje publicitario.
71. Por consiguiente, de una revisión superficial e integral del anuncio, esta Sala, contrariamente a lo manifestado por la primera instancia, considera que el mensaje que se desprende de la publicidad en empaque del producto “Bauducco, sabor fresa, strawberry” es que se trata de un “wafer” con sabor a

⁴⁴ Ver reverso del folio 230 del expediente.



fresa –y no que necesariamente contiene entre sus ingrediente a dicha fruta–.

72. Conforme a lo expuesto, al no evidenciarse que el anuncio objeto de cuestionamiento haya transmitido el mensaje en los términos imputados por la Secretaría Técnica de la Comisión (que el producto publicitado se encontraría elaborado con la fruta fresa), esta Sala considera que no se ha configurado el referido acto de engaño objeto de imputación. De esta manera, carece de objeto pronunciarse sobre los demás argumentos señalados por la imputada en su recurso de apelación.
73. En atención a los fundamentos expuestos, corresponde revocar la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI que declaró fundada la imputación de oficio contra Perufarma por la presunta comisión de actos de engaño; y, en consecuencia, se debe declarar infundada dicha imputación.
74. Finalmente, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta, la medida correctiva ordenada y la orden de inscripción en el Registro de Infractores creado por la Comisión.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: revocar la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre de 2023, en el extremo que declaró fundada la imputación de oficio contra Perufarma S.A. por la presunta realización de actos de competencia desleal en la modalidad de engaño, supuesto establecido en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal; y, en consecuencia, se declara infundada dicha imputación.

SEGUNDO: dejar sin efecto los extremos de la Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre de 2023, referidos a la sanción impuesta a Perufarma S.A., así como a la medida correctiva ordenada y la inscripción de la imputada en el Registro de Infractores creado por la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal.

TERCERO: poner en conocimiento del Consejo Directivo del Indecopi la preocupación de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia con respecto a que la regulación sobre la suspensión de los procedimientos dirigidos a identificar y sancionar las infracciones tipificadas en el Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal, no prevé una duración máxima para dichas suspensiones. Lo anterior, a fin de que dicho órgano adopte las medidas normativas necesarias para atender la referida problemática, incluyendo la modificación de la normativa interna del Indecopi, así como la elaboración de propuestas legislativas al respecto.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0016-2025/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0075-2020/CCD

Con la intervención de los señores vocales Carlos Hugo Mendiburu Díaz, César Augusto Llona Silva, José Abraham Tavera Colugna y Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya.



Firma Digital

Firmado digitalmente por
MENDIBURU DIAZ Carlos Hugo FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.02.2025 09:34:03 -05:00

CARLOS HUGO MENDIBURU DÍAZ
Presidente





El voto en discordia del señor vocal Andrés Francisco Calderón López es el siguiente:

El vocal que suscribe el presente voto considera que el procedimiento tramitado contra Perufarma bajo el Expediente 0075-2020/CCD ha devenido en caduco, en función a los siguientes argumentos:

1. El presente procedimiento inició el 10 de diciembre de 2020 –con la notificación de la Resolución s/n del 27 de octubre de 2020–, y la Comisión notificó su decisión final (Resolución 154-2023/CCD-INDECOPI del 14 de noviembre del 2023) recién el 29 de noviembre de 2023, es decir, casi tres (3) años después. Además, el procedimiento estuvo suspendido por la Comisión desde el 13 de abril de 2021 hasta el 18 de setiembre de 2023⁴⁵, esto es, más de dos (2) años y cinco (5) meses.
2. Es decir, el presente procedimiento demoró más de 3.5 veces el plazo máximo de ciento noventa y cinco (195) días hábiles previsto en la ley⁴⁶, y estuvo suspendido durante casi 3 veces dicho plazo. Bajo ningún parámetro de razonabilidad, se puede amparar una demora de tal magnitud.
3. Con relación a la suspensión del procedimiento, es cierto que Perufarma no apeló oportunamente la Resolución 2 del 13 de abril de 2021 –que declaró la suspensión del presente procedimiento hasta que la OEE emita su informe–, por lo que dicho acto adquirió firmeza. Sin embargo, eso no significa que la suspensión decretada se pueda prolongar de manera indeterminada e impredecible para los administrados. Y, si aquello ocurriese, es deber de la autoridad administrativa advertir la vulneración del derecho a un plazo razonable.
4. Cuando un administrado se enfrenta a una resolución de suspensión, puede decidir no impugnar dicho acto de trámite, entre otras razones, para no retrasar más su duración, o para evitar enfrentarse en una controversia contra la autoridad administrativa. Pero esa aquiescencia inicial no debe suponer una convalidación de la prolongación excesiva e impredecible de la suspensión posterior. Me cuesta creer que cuando Perufarma decidió no impugnar la suspensión en abril del 2021 imaginaba que su expediente administrativo iba a mantenerse en el limbo por 29 meses. No se le puede exigir al administrado que cuestione en el día 1 o 15 una situación que no sabía ni tenía cómo saber que iba a perjudicarlo hasta el día 870. En otras palabras, la decisión de la suspensión puede haber adquirido firmeza, pero la vulneración al derecho al plazo razonable, no.

⁴⁵ Fecha en la que la OEE remitió a la primera instancia el Informe 0145-2023-OEE/INDECOPI del 18 de setiembre de 2023.

⁴⁶ Esto es, aproximadamente 9.5 meses.

5. Frente a esta posibilidad, sería recomendable que se regule expresamente el plazo máximo de suspensión de los procedimientos sancionadores por la comisión de actos de competencia desleal. Pero ese vacío legislativo no enerva el deber de la autoridad de resolver las cuestiones controvertidas que se pongan a su conocimiento⁴⁷. La ausencia de un plazo máximo previsto por ley no puede significar la inexistencia del derecho a un plazo razonable, y resulta evidente que tal derecho ha sido vulnerado en este caso.
6. Este derecho, además, tiene reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico. El numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁸ reconoce al plazo razonable como una garantía del principio de debido procedimiento, al señalar que dicho principio comprende, entre otros, al derecho a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por la autoridad competente en un plazo razonable.
7. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado en diversas sentencias que, el derecho a un plazo razonable es un contenido implícito del derecho al debido proceso⁴⁹. Dicho derecho también se encuentra regulado en la Declaración

⁴⁷ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; 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.

2. Cuando la deficiencia de la normativa lo haga aconsejable, complementariamente a la resolución del caso, la autoridad elaborará y propondrá a quien compete, la emisión de la norma que supere con carácter general esta situación, en el mismo sentido de la resolución dada al asunto sometido a su conocimiento.

⁴⁸ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

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

(...)

(Subrayado agregado)

⁴⁹ **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP. 01362-2023-PA/TC**

"3. Es preciso recordar al respecto que el plazo razonable en la administración de justicia que es en concreto el derecho por el cual se ha reclamado en el presente caso, es un componente no enumerado del derecho fundamental al debido proceso tal y cual se encuentra establecido desde temprana jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la sentencia recaída en el Exps. 0010- 2002-PI/TC, fundamentos 166 y 167, Caso: Marcelino Tineo Sulca, 01198-2019-PHC/TC fundamento 2 y otros). Como tal supone una exigencia de que todos los procesos (independientemente de la especialidad o materia sobre la que versen) se sujeten a un estándar de tramitación razonable especialmente visibilizado en los plazos de duración o desarrollo, con independencia de las peculiaridades de cada formula adjetiva. Así el plazo de un proceso o un procedimiento será razonable solo si aquel comprende un lapso que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales pertinentes que requiere el

Americana y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como, en otros instrumentos internacionales de alcance regional y universal⁵⁰.

8. Acerca del derecho obtener una decisión en un plazo razonable, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado lo siguiente⁵¹:

Sentencia del 15 de febrero de 2017, Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

“159. La Corte ha establecido que el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan en tiempo razonable. Este Tribunal ha señalado que el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta la sentencia definitiva. Asimismo, ha considerado que una demora prolongada constituye en principio, por sí misma, una violación a las garantías judiciales.”

9. Además, la propia Corte ha encontrado responsabilidad del Estado peruano cuando ha vulnerado el derecho a un plazo razonable. Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso ANCEJUB-SUNAT Vs. Perú⁵², en el que la Corte indicó que “corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar los casos y, en la eventualidad de que este no lo demuestre, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto”. Es decir, aun cuando el legislador no haya fijado un plazo máximo para resolver un caso, el juzgador puede advertir cuando se ha vulnerado el plazo razonable.
10. También es importante recordar que, en el marco del procedimiento administrativo, el TUO de la LPAG ha dispuesto la excepcionalidad de la suspensión de los procedimientos administrativos⁵³. Ello, implica que, salvo

caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, todo ello a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen los derechos u obligaciones que correspondan.

(Subrayado agregado)

⁵⁰ Tales como: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.3), el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (artículo 6.1), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículos 7.5 y 8.1).

⁵¹ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_332_esp.pdf (consultado el 28 de enero de 2025)

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Ancejub-Sunat) Vs. Perú. Sentencia de 21 de noviembre de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

⁵³ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 50.- Validez de actos administrativos de otras entidades y suspensión del procedimiento

Salvo norma especial, en la tramitación de procedimientos administrativos las entidades no pueden cuestionar la validez de actos administrativos emitidos por otras entidades que son presentados para dar cumplimiento a los

situaciones específicas y debidamente justificadas, los procedimientos no deben ser suspendidos, lo cual es congruente con los principios de celeridad e impulso de oficio⁵⁴. La citada norma estableció plazos máximos, supletorios, para la realización de las actuaciones. Si el legislador estimaba que, como regla general, la emisión de informes no deberá exceder un plazo de siete (7) días hábiles, prorrogable por tres (3) días más⁵⁵, no resulta razonable ni proporcional que en este caso la emisión de un informe de la OEE –órgano que funciona al interior del mismo Indecopi– haya tomado más de 870 días.

11. Del análisis del marco normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, resulta patente que la duración de un procedimiento administrativo (o la suspensión del mismo) no puede quedar supeditada al libre albedrío de la administración pública, sin ningún tipo de límite. Y también resulta evidente que en este caso se ha excedido en bochornosa demasía el tiempo que tenía la Comisión para resolver el procedimiento, vulnerándose el derecho al plazo razonable. En consecuencia, mi voto es por declarar que el presente procedimiento ha caducado.
12. En sintonía con los fundamentos anteriormente desarrollados, también estimo pertinente advertir lo que considero una interpretación amplia y errónea por parte de la Comisión sobre los supuestos habilitantes para declarar la suspensión de un procedimiento.
13. Como ya se indicó, la suspensión de un procedimiento es entendido como un acto excepcional en el TUO de la LPAG y así debe ser, puesto que dicha

requisitos de los procedimientos administrativos a su cargo. Tampoco pueden suspender la tramitación de los procedimientos a la espera de resoluciones o información provenientes de otra entidad.

(Subrayado agregado)

⁵⁴ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

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

⁵⁵ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 143.- Plazos máximos para realizar actos procedimentales

A falta de plazo establecido por ley expresa, las actuaciones deben producirse dentro de los siguientes:

(...)

3. Para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares: dentro de siete días después de solicitados; pudiendo ser prorrogado a tres días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros.

(...)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA
PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN 0016-2025/SDC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0075-2020/CCD

paralización puede afectar los derechos de los administrados. En tal sentido, el supuesto de hecho previsto en el artículo 30 del Decreto Supremo 009-2009-PCM⁵⁶ –norma de rango infralegal, además– no puede ser interpretado de forma amplia, sino restrictiva.

14. Así las cosas, cuando el citado artículo señala que los órganos resolutivos del Indecopi pueden suspender sus procedimientos cuando requieran del previo pronunciamiento de otro órgano que conforman la estructura orgánica de dicha entidad, debe entenderse que tal supuesto se aplica de forma excepcional únicamente a aquellos casos en los que el pronunciamiento solicitado resulte indispensable para resolver el caso. Pedir una opinión a la Oficina de Estudios Económicos sobre el cálculo de una eventual multa no lo es. Ni la opinión de la OEE es vinculante, ni tampoco es indispensable, puesto que dicho cálculo podría ser realizado directamente por la Comisión. Más aún, es obligación de la Comisión hacerlo. Requerir el apoyo de un órgano no resolutivo puede ser válido, pero no debe paralizar la labor de un órgano resolutivo.
15. No suspenderíamos un procedimiento porque requiramos el apoyo de un externo para buscar jurisprudencia o doctrina relevante. Tampoco porque no tengamos acceso momentáneo al Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). No veo razón para hacerlo cuando se requiere un cálculo matemático.
16. Si bien en este caso todos los defectos procedimentales advertidos (referidos al excesivo plazo de suspensión y duración del procedimiento) no culminaron con una decisión que dañe la situación jurídica de la imputada, debido a que la denuncia devino en infundada, expreso estas consideraciones con el propósito de evitar que eventuales administrados queden paralizados indefinidamente en un atasco procesal ocasionado por un apagón en los semáforos de la propia administración pública.



Firma Digital

Firmado digitalmente por CALDERON
LOPEZ Andres Francisco FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.02.2025 16:48:36 -05:00

ANDRÉS FRANCISCO CALDERÓN LÓPEZ
Vocal

56

DECRETO 009-2009-PCM, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI

Artículo 30.- Informes previos

Cuando el pronunciamiento de un Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, o de una Comisión o Dirección, requiera del previo pronunciamiento de otro de los órganos que conforman la estructura orgánica del INDECOPI, se suspenderá el trámite del primero, el mismo que continuará una vez emitido el pronunciamiento solicitado.

M-SDC-02/02

Vigencia del Modelo: 2020-03-11

30/30