

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

La falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima en los pronunciamientos emitidos por el Indecopi en materia de productos industrializados, su impacto en los consumidores y en el adecuado funcionamiento del mercado.

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

AUTOR

Valeria Lucía Vega Fernandini

ASESOR

Alex Ever Sosa Huapaya

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20130985

Lima, 2021

RESUMEN

El procedimiento administrativo cuenta con una serie de principios que guían su adecuado funcionamiento. Uno de estos principios será el Principio de Confianza Legítima, el cual tiene como finalidad proteger las expectativas legítimas de los administrados, así como la estabilidad del ordenamiento jurídico. Sin embargo, en los últimos años, Indecopi ha emitido algunos conocidos pronunciamientos sobre productos industrializados que no están cumpliendo con dicho principio. Entonces, cabe preguntarnos ¿A qué se debe la falta de aplicación de este principio? ¿Podría existir alguna alternativa de solución?, ello teniendo en consideración que este principio tiene como base la seguridad jurídica, la cual es una garantía para el correcto funcionamiento del mercado.

Para encontrar una respuesta a este cuestionamiento, en la presente investigación, a través de un análisis a fondo de la normativa vigente, así como de la doctrina relacionada a la materia se podrá demostrar finalmente que, - en muchas ocasiones - los administrados pueden ser inducidos a error por la propia Administración Pública y la aplicación del Principio de Confianza Legítima es de suma importancia para evitar que se produzca un impacto negativo en la elección y expectativa de los consumidores respecto a los productos, así como en el propio desenvolvimiento del mercado.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública, Procedimiento Administrativo, Confianza Legítima, Productos Industrializados, Protección al Consumidor.

ABSTRACT

The administrative procedure has a series of principles that guide their own operation. One of these principles will be the Principle of Legitimate Expectations, which will have the purpose of protect the legitimate expectations of the administrators as well as the stability of the legal system. However, in recent years, Indecopi has released some well-known decisions about industrialized products in which it is possible to see the evidence non-application of this principle.

Considering this situation, it is appropriate asking ourselves why is this principle not being applied? Could there be any alternative of solution? especially, taking into consideration that this principle will be based on legal security which is a guarantee for the correct functioning of the system.

In order to find an answer to this issue, in this research, through a exhaustive analysis of the current laws, as well as the analysis of the doctrine related to the matter; The objective of this article will be to demonstrate that in many occasions the individuals are induced to make mistakes by the Public Administration and the application of the Principle of Legitimate Expectations would have great importance, otherwise, this could have a negative impact on the election and expectations of consumers regarding the products, as well as on the development of the system.

KEYWORDS: Public Administration, Administrative Procedure, Legitimate Expectations, Industrialized Products, Consumer Protection.



ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUCCIÓN	1
1. La Administración Pública y su organización: El Procedimiento Administrativo	3
1.1. Los principios del procedimiento administrativo: El Principio de Confianza Legítima y la finalidad de su aplicación en el procedimiento administrativo 5	
1.2. ¿Es el Principio de Confianza Legítima una garantía para la estabilidad y adecuado funcionamiento del mercado?	8
1.3. El Principio de Confianza Legítima y su relación con el consumidor en el marco de los pronunciamientos emitidos sobre productos industrializados 11	
2. La falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima en los pronunciamientos del Indecopi sobre productos industrializados.....	15
2.1. Caso Pura Vida Nutrimax - Resolución N° 2623-2018/SPC-INDECOPI y Resolución N°0273-2018/SDC: Consecuencias de la falta de aplicación de este principio	16
2.2. Caso La Segoviana - Resolución N°1380 -2020/CC2-INDECOPI: Un nuevo pronunciamiento que podría vulnerar la estabilidad del mercado	22
PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.....	25
CONCLUSIONES.....	28
BIBLIOGRAFIA	30

INTRODUCCIÓN

Todo Estado debidamente organizado requiere de un sistema administrativo que permita velar por el interés general. En el caso del Perú, la función administrativa es ejercida a través de la Administración Pública. Esta, se encuentra comprendida por una organización predeterminada constitucionalmente y con mecanismos que crean efectos jurídicos en los individuos. Uno de estos mecanismos es el procedimiento administrativo, el mismo que cuenta con diversos principios que encausan la actuación tanto de la Administración Pública como de los administrados con el fin de tutelar sus derechos fundamentales, no solo frente a terceros si no también frente a los propios actos de la Administración.

A raíz de la modificación de la Ley N°27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, “LPAG”) en el año 2016, se incorporó explícitamente el Principio de Confianza Legítima, que además de proteger a los administrados frente a cualquier acto de la Administración Pública que pudiera defraudar sus expectativas legítimas, garantiza un marco jurídico estable para que los agentes económicos y los consumidores realicen sus operaciones económicas y no se vean perjudicados ante un cambio de criterio y/o actuación de las entidades administrativas.

No obstante, si bien este principio es reconocido por las instituciones de la Administración Pública, la presente investigación se centrará en el caso específico del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (en adelante, “Indecopi”), ya que si bien ha hecho referencia al Principio de Confianza Legítima en diversos pronunciamientos en materia de productos industrializados, lo cierto es que, recién a partir de la Resolución del caso Pura Vida Nutrimax emitida en el año 2017, se pone en evidencia una falta de aplicación de dicho principio. Ello, no solo genera un perjuicio al administrado o proveedor sino también al propio consumidor y, en general, al mercado.

Desde luego, hasta fines del año 2020, el Indecopi seguía evidenciando la falta de aplicación de dicho principio ante este tipo de procedimientos de productos industrializados, prueba de ello, es la Resolución emitida en primera instancia por la Comisión de Protección al Consumidor N°2 respecto al Caso La Segoviana,

pronunciamiento que, si bien aún no es firme, podría encontrarse sujeta a una serie de cuestionamientos.

Siendo ello así, se formuló la siguiente interrogante: ¿Por qué el Indecopi como autoridad perteneciente a la Administración Pública ha inaplicado este principio en sus últimos pronunciamientos sobre productos industrializados? ¿Ello podría generar algún impacto en los consumidores y – en general – en la estabilidad del mercado?

De esta forma, de acuerdo a la interrogante planteada, se puede ver que existen situaciones - como las descritas anteriormente – en las cuales se cuestiona la naturaleza del producto, y en donde es de suma importancia la aplicación de la Confianza Legítima, puesto que de no hacerlo, ocasiona perjuicios no solo al administrado - el mismo que puede ser inducido a error-, si no también impacta en el ámbito del propio consumidor, puesto que al ser productos consumidos por la ciudadanía y – eventualmente – ser retirados del mercado, provoca que dichos consumidores vean afectadas sus posibilidades de elección y sus expectativas respecto del producto.

Siendo esta la situación, el presente estudio se basa en una mirada amplia y una reflexión acerca del concepto jurídico del Principio de Confianza Legítima, su importancia y adecuada aplicación por parte de la Administración Pública en los procedimientos de productos industrializados, de manera que no se afecte al consumidor y la estabilidad del mercado.

En ese sentido, para realizar un adecuado análisis del presente tema, en la primera parte, se realizará un breve desarrollo sobre el concepto de Confianza Legítima y la finalidad de su aplicación dentro del ámbito de la Administración Pública, así como su relación con los consumidores y la estabilidad del libre mercado.

Teniendo ello definido, en una segunda parte, se procederá con el desarrollo de dos casos de conocimiento público que son: el Caso pura Vida Nutrimax y la reciente Resolución del Caso La Segoviana como ejemplos de pronunciamientos en los cuales ha existido un cuestionamiento acerca de la naturaleza de dichos productos que contaban con un título habilitante para su comercialización, para – a partir de ello – denotar como la falta de aplicación de la Confianza Legítima puede ocasionar consecuencias en los consumidores y en el mismo ordenamiento jurídico, lo cual finalmente afecta al mercado.

1. La Administración Pública y su organización: El Procedimiento Administrativo

En el Perú, la estructura y funcionamiento del Estado se concretiza mediante tres poderes que son: el Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo, cuya autonomía y competencias emanan a partir del mandato constitucional establecido en la Constitución Política del Perú.

En el caso del Poder Ejecutivo, este ejercerá principalmente la función administrativa del Estado, la misma que debe ser entendida como el conjunto de decisiones y operaciones mediante las cuales se procura dentro de las orientaciones generales trazadas por las políticas públicas y el gobierno a través de normas legales, el estímulo, coordinación u orientación de actividades para asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos (Morón Urbina, 2011, p. 22).

Sin embargo, para que esta función administrativa pueda llevarse a cabo plenamente, se necesita de una organización que se encuentre conformada por un conjunto de entidades y órganos que ejerzan dicha función, lo cual – a su vez - implica no solamente el hecho de ejecutar y/o aplicar la normativa correspondiente si no también emitir disposiciones, así como resolver controversias.

Es así que, esta organización será la Administración Pública la cual no solo se constituirá como un complejo orgánico que tiene la función de emitir normas, actos y/o declaraciones, si no que servirá – a su vez – como instrumento para lograr su objetivo primordial que será el interés colectivo.

Esta, tendrá un mandato prescriptivo de tutelar los derechos fundamentales de los administrados, como su finalidad primordial de su actividad estatal. Entonces, el Estado – en ejercicio de sus potestades ordinarias y discrecionales – debe configurar su potestad administrativa y su actuación prestacional en función de los principios constitucionales, para proteger de esta manera los derechos fundamentales de los administrados no solo frente a la misma Administración, si no también frente a terceros y particulares. (Landa, 2016, p. 202-203)

En general, la Administración Pública es el conjunto de organismos a cargo de la función administrativa y es indispensable para atender aquellas funciones o servicios que son

inherentes a la misma y para poder imputar con claridad la carga de deberes, responsabilidades y competencias determinadas. (Morón Urbina, 2019, p. 30). Es en realidad, una organización instrumental orientada a la atención y cumplimiento de fines públicos.

Si bien se entiende que cumple un rol fundamental en la sociedad pues busca garantizar el interés general de los ciudadanos a partir de una estructura predeterminada; no obstante, su determinación no se basará en la simple función calificada como administrativa, sino – además -, en la existencia de órganos de esta naturaleza que conforman una estructura administrativa, esto es, un cuerpo de sujetos de derecho público y organismos administrativos. (Rojas, 2015, p. 196).

Esto quiere decir que, para que la Administración Pública puede ejercer dicha función administrativa, necesitará de organismos y/o entidades públicas organizadas que tengan diversas competencias, ya que esta no actúa por sí sola. Así pues, entidades variarán de acuerdo a cada Estado y, en el caso del Perú, estas pueden adquirir sus competencias por mandato constitucional, así como otras a través de leyes.

Lo previamente mencionado, de igual manera, lo reafirma Richard Martin al indicar que la Administración Pública es una organización de poder público que ejerce funciones administrativas, donde dicha organización debe estar compuesta por entidades públicas que ejerzan funciones administrativas. (Martin Tirado, 2011, p. 47).

Dentro de esta estructura que tiene la Administración Pública, existirán diversos medios para lograr su fin primordial que es la protección del interés general y de los derechos de los ciudadanos. Uno de ellos, será el procedimiento administrativo como el conjunto de actos y diligencias que tiene por finalidad la obtención de un acto administrativo que producirá determinados efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados. (Círculo de Derecho Administrativo, 2018).

El procedimiento administrativo será – entonces - pieza fundamental para el ejercicio de la función administrativa puesto que servirá de nexo entre la Administración y los administrados y, además de ello, estará dirigido la satisfacción directa del interés público. En este sentido, tiene un carácter instrumental, lo que no obsta a que se busque el aseguramiento de los derechos de los particulares. Las formas —y el procedimiento

administrativo lo es— cumplen un doble rol tuitivo, pues aseguran la eficacia de la gestión de la administración y el respeto de los derechos individuales. (Ivanega, 2011, p. 156).

Entonces, la esencia del procedimiento administrativo radicará en asegurar el cumplimiento de los derechos e intereses del administrado de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Cabe resaltar que, para que el procedimiento logre tal objetivo, su estructura y funcionamiento deberá regirse a partir de diversos principios que serán los pilares o pautas generales que garantizarán su eficiencia, lo que conllevará, a su vez, a garantizar la defensa de los derechos del administrado no solo de forma individual si no también colectiva.

1.1. Los principios del procedimiento administrativo: El Principio de Confianza Legítima y la finalidad de su aplicación en el procedimiento administrativo

Los principios conforman la base del procedimiento administrativo y pueden ser considerados como los elementos básicos para encausar, controlar y limitar tanto la actuación de los administrados como de la Administración en el marco de dicho procedimiento.

Asimismo, estos principios constituirán pautas o directrices que definen y justifican la existencia del mismo procedimiento permitiendo explicar más allá de las regulaciones procesales dogmáticas el por qué y para qué del mismo. (Molina Dimitrijevič, 2001, p. 260).

Por otro lado, estos principios poseen un dinamismo potencial que permite que puedan ser aplicados a cualquier forma de actuación administrativa (de policía, inspectiva, sancionadora, de fomento, solución de controversias, etc.) e incluso, no solo respecto a la realidad prevista por el legislador, sino también, respecto a cualquier realidad futura que pueda presentarse en el quehacer estatal. (Morón Urbina, 2011, p. 58).

Es así que, estos principios no solamente servirán para proteger los derechos de los administrados dentro del procedimiento administrativo, frente a terceros o la propia Administración, sino también para controlar la actividad discrecional de esta última al momento que apliquen o interpreten la normativa correspondiente.

Por esta razón, las autoridades administrativas tendrán una vinculación directa con estos principios, sin necesidad de una regulación adicional, reglamentación, orden superior o cualquier acción jurídica intermedia al caso que se encuentra en trámite. Ello, debido a que constituyen deberes funcionales por ser operativos directamente, para los procedimientos en general. (Morón Urbina, 2019, p. 75)

Uno de estos principios será el Principio de Confianza Legítima, el cual tendrá la función de velar que la actuación de la Administración Pública sea coherente con los precedentes y, además, con las expectativas generadas de acuerdo a los principios de certeza, previsibilidad y seguridad jurídica. (Rodríguez-Arana, 2013, p. 65).

Dentro de nuestra normativa, dicho principio se encuentra regulado de forma expresa desde el año 2016 a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1272 que modificaba el Texto Único Ordenado de la LPAG. Así pues, el artículo IV, numeral 1.15 de la referida Ley agregará el concepto de Principio de Confianza Legítima señalando que las actuaciones de la autoridad administrativa deberán ser congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas tanto por la práctica y como por los antecedentes administrativos. Por ello, la autoridad administrativa no podrá actuar arbitrariamente, ya que está sometida al ordenamiento jurídico vigente.

Del concepto precedente podemos afirmar que, este principio garantizará la tutela de los derechos del administrado frente a la actuación de la Administración, protegiendo sus expectativas legítimas.

Sin embargo, cuando hablamos de expectativas legítimas, se deberá tener en cuenta que la aplicación de este principio se realizará no solo cuando hay una convicción psicológica de cada administrado, si no que deberá basarse necesariamente en actuaciones concluyentes de la Administración que induzcan razonablemente a que los administrados confíen en la actuación de la misma. (De La Torre, 2020, p. 422)

Así, el ámbito del principio de confianza legítima se ciñe a estas expectativas o creencias legítimas de los ciudadanos de un comportamiento debido por la Administración Pública. Es una técnica de protección de las situaciones jurídicas consolidadas por los particulares. (Lorenzo de Membiela, 2006, p. 261).

Adicionalmente a ello, este principio atribuirá responsabilidad al poder público cuando mediante su actuación, desconozca la confianza que los ciudadanos depositan en la estabilidad de determinado acto administrativo o – en general – de su actuación, generándoles graves perjuicios que aquellos no tienen el deber jurídico de soportar. (Arrieta Pongo, 2011, p. 46).

Así pues, este principio tendrá la finalidad primordial de proteger las expectativas legítimas de los administrados frente a las actuaciones de la administración que pueden inducirlos a error dentro de un procedimiento administrativo. Esto es así, ya que si se habilita que los individuos o administrados se dediquen a una determinada actividad cumpliendo con los criterios estipulados, no sería razonable que tiempo después estos se cambien y se exija que sean cumplidos sin existir motivación suficiente alguna o en un periodo de tiempo breve que termina siendo irrazonable.

Ahora bien, para que este principio pueda ser aplicado, la Administración como presupuesto tiene que haber generado en el administrado la convicción de que ha actuado efectivamente conforme a derecho. Esto, debido a que solo se podrá exonerar de responsabilidad o liberar de una sanción al administrado cuando efectivamente se compruebe que la supuesta infracción se debió a la convicción que se tenía de haber actuado de manera lícita.

Lo anteriormente señalado, también lo reafirma Juan Carlos Morón al señalar que el requisito para aplicar la eximente de responsabilidad al administrado es que la acción infractora cometida este estrechamente vinculada con la convicción generada por estas actuaciones; motivo por el cual esta acción, en la psiquis del administrado, se cree no contraria al Derecho, habiendo ausencia de antijuridicidad. Por ello, cuando se genera esta convicción no puede sancionarse la infracción cometida sobre la base del error que ha sido inducido por la Administración Pública. (Morón Urbina, 2019, p. 520).

Todo ello se justifica básicamente en que, el Estado – *latu sensu* – no puede dejar sin efecto sus actos genrales (leyes y reglamentos) o particulares (actos administrativos) de forma ilimitada ni tampoco desconocer las prácticas administrativas y/o criterios jurisprudenciales sin debido fundamento, si no solo bajo ciertas condiciones, respetando las expectativas razonables creadas en los individuos respecto del mantenimiento de las

normas, actos y conductas reveladoras de una posición inequívoca. (Rey Vásquez, 2014, p. 317).

Por lo tanto, podemos decir que, la Administración Pública – en el marco de un procedimiento administrativo - se encuentra sujeta a diferentes principios que regirán su actuación y, en el caso concreto del Principio de Confianza Legítima, su finalidad apunta – como se ha mencionado – a proteger las expectativas legítimas de los administrados para que así no se defraude la confianza que estos depositan en esta entidad que, finalmente, encausan su actuación.

1.2. ¿Es el Principio de Confianza Legítima una garantía para la estabilidad y adecuado funcionamiento del mercado?

La razón de ser del Principio de Confianza Legítima radica en que la actuación de los administrados necesita de ciertas regulaciones que encausen su comportamiento y así puedan asegurarse que actúan conforme a derecho.

En general, la actuación de los individuos en una sociedad como en la que vivimos, requiere del comportamiento de otros sujetos de derecho que, con sus comportamientos y/o procedimientos, marquen y determinen el nuestro. No hay mercado sin confianza. Para poder confiar en los reguladores o instituciones, es necesario contar con medidas institucionales y reglamentarias, que permitan articular la existencia de ciertos principios que permitan la confianza en las reglas del juego y en que éstas se mantendrán. (Bermúdez Soto, 2005, p. 87).

Por este motivo, este principio será importante en materia de libre mercado, puesto que serán tanto los agentes económicos como también los consumidores los que necesitan de una normativa estable para poder realizar sus diversas contrataciones de bienes o servicios.

Así pues, de acuerdo a lo afirmado por Sanz Rubiales, la confianza legítima tiene especial relevancia para el desenvolvimiento de un ordenamiento jurídico basado en el libre mercado, en el que los operadores económicos —y, en general, todos los ciudadanos— necesitan un marco jurídico relativamente estable para poder proyectar, con alguna certeza, las diversas operaciones, compromisos e inversiones económicas. (Sanz Rubiales, 2000, p. 94).

Por ese motivo, el Indecopi ha considerado de manera expresa reconocer este principio y una muestra de ello, es la Resolución N°3092-2013/SPC-INDECOPI¹ en la cual señaló que el Principio de Confianza Legítima formaba parte del ordenamiento jurídico pese a que – en ese entonces – no se encontrara contemplado en la LPAG y que, se aplicaba con el objetivo de proteger la confianza de un administrado respecto de un cambio de criterio por parte de la Administración.

Siendo ello así, entonces se puede afirmar que este principio será una garantía para un adecuado funcionamiento del mercado puesto que asegurará que existan normas, decisiones o criterios uniformes y coherentes para que no solo los administrados, si no también los posteriores proveedores y consumidores, tengan una certeza de que las relaciones que entablan son correctas y, adicionalmente a ello, saber las consecuencias a las cuales pueden atenerse. Lo cual facilitará el marco jurídico necesario para el desenvolvimiento adecuado del libre mercado.

Para que se pueda asegurar esta estabilidad, esta confianza legítima tendrá como base la seguridad jurídica, la cual si bien no se encuentra estipulada de forma expresa en la Constitución Política del Perú, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional como un principio consustancial al Estado de Derecho. De acuerdo al Tribunal Constitucional, esta consiste en la predecibilidad de las conductas – en especial – de los podere públicos frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho. (Morón Urbina, 2019, p. 130).

Así, la seguridad jurídica pretende consolidar un sistema en el que se puedan predecir, con probabilidad de acierto, las consecuencias en el ámbito social y económico de las actuaciones de los particulares y de los poderes públicos y de la decisión de las controversias sometidas a resolución del sistema judicial y de las autoridades administrativas, lo que contribuye positivamente a la paz social (y, por ende, al progreso económico), ya que previene y evita los conflictos. (Vives, 2013, p. 76)

Es importante aclarar en este punto que, si bien es cierto, como parte de la propia dinámica y desarrollo del Estado, la regulación y criterios puedan modificarse en algún momento,

¹ El expediente corresponde al señor Andrés Avelino Flores Venegas como denunciante contra el Banco de Crédito del Perú como denunciado.

lo que se protege es que este cambio no sea arbitrario, es decir, surja de una motivación adecuada y sin contravenir lo señalado por otras entidades correspondientes a la propia administración de manera que así no exista incertidumbre y se proteja todo el marco jurídico necesario tanto para los agentes económicos como también para los consumidores.

En palabras de Vives, la inexistencia de una estructura legal, completa y bien desarrollada en todos los niveles y de instituciones técnicamente sólidas, bien preparadas y que actúen con transparencia es un obstáculo para el correcto desenvolvimiento de la actividad económica. En efecto, puede llegar a mermar la confianza en la protección que pueden ofrecer las leyes, e incluso impedir que los operadores alcancen la necesaria certeza respecto a que los poderes públicos ejercerán sus potestades en un marco legal suficiente delimitado y dentro del cual no tengan cabida comportamientos arbitrarios o inesperados. (Vives, 2013, p. 76)

Por ello, la seguridad jurídica un mandato jurídico-constitucional al cual le corresponde, una importancia de elevado rango que ha de observar tanto la legislación como la administración, como también la jurisprudencia. Debido a que, los efectos en la libertad y el desarrollo económico son, además, enormes. (Losing, 2002, p. 282)

A partir de lo señalado, entonces podemos decir que la seguridad jurídica será fundamental para un ordenamiento basado en el libre mercado. Por esta razón la aplicación de la confianza legítima será importante, ya que de no existir este principio habría una ruptura de esta predictibilidad que se necesita que tenga no solo la Administración Pública si no todo el ordenamiento jurídico.

Sin confianza en los procedimientos administrativos, pronunciamientos y/o decisiones de las entidades no habría desarrollo y progreso económico por el riesgo de incertidumbre que existiría, lo cual perjudicaría también a los consumidores, ya que existiría riesgo para invertir lo cual conllevaría a menos opciones de elección en el mercado y, como se verá posteriormente, en el supuesto de los productos industrializados, también existirá un riesgo respecto a la comercialización del producto en sí mismo ya que podría existir una vulneración de sus expectativas legítimas generadas.

1.3. El Principio de Confianza Legítima y su relación con el consumidor en el marco de los pronunciamientos emitidos sobre productos industrializados

Anteriormente se indicó que el Principio de Confianza Legítima será un principio clave para que la Administración Pública cumpla con brindar y actuar en un marco normativo previsible para los administrados.

Entonces, para poder determinar la importancia de la aplicación de este principio de cara a los consumidores, se debe analizar el rol que cumple el consumidor en el mercado partiendo desde lo establecido en la Constitución Política del Perú.

Así pues, el artículo 65 de la Constitución Política del Perú reconoce expresamente que el Estado cuenta con un deber especial de protección a los consumidores y usuarios. Específicamente indica que «El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población ».

Ello implica que, el Estado tendrá como una de sus prioridades la defensa del consumidor, lo que traerá consigo distintas exigencias que recaerán sobre los órganos estatales; estas son, tanto la tarea preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios, como la de establecer procedimientos apropiados para que estos puedan - mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos - solicitar la protección de aquellos derechos e intereses. Es decir, no basta una buena ley, sino que es necesario que ella se pueda cumplir con eficiencia, y para ello es importante todo el entorno respectivo. (Purizaca Vega, 2010, p. 91)

Esto será de suma importancia puesto que la Constitución no solo protegerá a los agentes económicos sobre la base de la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, si no que, además, protegerá a ese consumidor que será el generador de demanda y el fin de toda actividad económica al momento que adquiere un producto o un servicio que satisfaga sus necesidades como destinatario final de los mismos.

Por esta razón, y amparado en este mandato constitucional que señala la Constitución, el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, “el Código”), en su artículo IV, numeral 1.1, establece que «se entenderá por consumidores a las personas

naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios (...), en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional (...)).»

Así, se puede determinar que esta norma condensa en un solo documento una serie de disposiciones tanto de carácter legal como administrativo que regulan los derechos del consumidor, en tal virtud esta ley da un carácter orgánico al tratamiento jurídico de los derechos del consumidor y su sola nomenclatura evidencia hacia donde se apunta desde el punto de vista jurídico en esta materia para el futuro. (Durand Carrión, 2016, p. 95)

Vemos que, el Estado – mediante sus instituciones – es el responsable de proveer una normativa que garantice el respeto de los derechos de los consumidores. No obstante, es importante precisar que los derechos de los consumidores no solo se verán protegidos mediante normas, si no que, además de ello, debe existir una estructura administrativa coherente que permita ello. Será justamente en materia de protección al consumidor que la Administración Pública - mediante un procedimiento administrativo sancionador – tutelaré estos derechos frente a las infracciones que pueden cometer los proveedores.

Sin embargo, ¿Tendrá el Principio de Confianza Legítima alguna vinculación con los consumidores? En líneas anteriores, se ha señalado que habrán ocasiones en las cuales los proveedores cometerán supuestas infracciones al ser inducidos a error por la propia Administración Pública. Ello, conllevaría a una falta de predictibilidad en los criterios de los diversos pronunciamientos emitidos por la autoridad, que en este caso es el Indecopi.

Así pues, tal como indica Alvites Carpio, en diversas resoluciones administrativas, Indecopi, no ha recogido sus criterios anteriores, lo que apreciamos son elementos dispersos en varias de sus resoluciones a fin de motivar su variación de criterio. De esta forma no se crea verdadera predictibilidad y certidumbre en los proveedores -pues estos se encuentran inmersos en un procedimiento sancionador donde se aplican reglas y principios plenamente establecidos-, ni en los consumidores -quienes en la mayoría de las veces también intervienen como parte en el procedimiento administrativo-. (Carpio, 2015, p. 27).

Entonces, aquí es donde radica la importancia de la aplicación del Principio de Confianza Legítima. Se ha señalado que este principio tiene como finalidad proteger las expectativas

legítimas de los administrados frente a los cambios de criterios de la autoridad cuando ya existe una situación previamente reconocida. Siendo esto así, entonces la falta de aplicación de este principio lo que generará es que el proveedor además de ser inducido a error, vea afectadas sus expectativas legítimas por una decisión que puede no contener un fundamento o motivación jurídica suficiente. Sin embargo, esta afectación no solo se circunscribirá al ámbito del proveedor si no que se extenderá y tendrá un impacto en el ámbito del consumidor, ya que podría afectar sus intereses y sus expectativas respecto del producto ofrecido por desconocer el criterio de la entidad administrativa.

Ahora bien, el cuestionamiento respecto a la aplicación de la Confianza Legítima se ha enfatizado más en el ámbito de los productos industrializados, puesto que este tipo de productos - previo a su comercialización - necesitan de un registro sanitario de la autoridad técnica competente, para que así se entienda que son aptos para el consumo humano y cumplan con la denominación necesaria para que puedan ser distribuidos, y, posteriormente adquiridos por el consumidor al cual se le brinda la información necesaria de los mismos.

Así, será la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, “DIGESA”), la entidad encargada de otorgar este tipo de autorización que será título habilitante para que dichos productos puedan comercializarse. Ello, a partir de lo establecido en el Decreto Supremo N°008-2017-SA – Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, el cual en su artículo 78 indica que este órgano será el competente para reconocer derechos, otorgar certificaciones, brindar autorizaciones, así como el registro sanitario de los productos industrializados para que puedan ser comercializados.

Adicionalmente a ello, respecto al registro sanitario de productos industrializados el artículo 101 y 102 del Decreto Supremo N°007-98-SA – Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, menciona que esta entidad tiene competencia para inscribir, modificar, suspender y cancelar los mismos. Asimismo, precisa que este tipo de registro será obligatorio para los alimentos y bebidas industrializados entendiéndose estos como los productos finales destinados al consumo humano que contienen ciertos aditivos.

Entonces, el problema surgirá al momento de la actuación del Indecopi en el marco de un procedimiento administrativo. Si bien esta autoridad tiene una competencia ex-post,

existirán casos en donde la autoridad considerará que el proveedor ha cometido una supuesta infracción al no denominar sus productos de acuerdo a su verdadera naturaleza, lo cual genera una falta en la expectativa legítima creada en el administrado, ya que de forma previa contaba con una autorización de DIGESA para comercializar su producto, la cual esta autoridad desconoce. Incluso, pueden existir supuestos en donde la propia autoridad se haya pronunciado sobre los mismos hechos; no obstante decide cambiar de criterio sin motivación alguna.

Frente a esta situación, la falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima traerá como consecuencia que existan dos autoridades administrativas que prácticamente realicen la misma función aunque cuenten con diferentes competencias. Ello, perjudicará tanto al proveedor, ya que tendría que tener una doble autorización o pasar un “doble filtro” para denominar sus productos, así como al consumidor puesto que se encontrará en una especie de incertidumbre y no sabrá verdaderamente si la información que se le brinda es acorde a la naturaleza del producto y, finalmente, al mercado puesto que pierde esa eficiencia que necesita para que los productos puedan ser comercializados y se puedan realizar operaciones económicas.

Siendo ello así, Vilcapoma Alvarado indica que el operador del mercado debe tener conocimiento que el cumplimiento de normas administrativas también implica calidad, no se cuestionan que el producto sea de mala calidad o sea dañino para la salud; puesto que, existe todo un procedimiento destinado a establecer que los productos cumplen con estándares de calidad y análisis sobre la sanidad de los mismos. Sin embargo, la idoneidad no implica solamente tener un producto de buena calidad en estricto, sino que además, los proveedores deben cumplir con las normas administrativas aplicables de forma general y las sectoriales conforme a sus productos, como en el caso de productos alimentarios. (Vilcapoma Alvarado, 2018, p. 29)

Por lo tanto, se debe tener en cuenta que un consumidor se ve impulsado a adquirir un producto con la finalidad de satisfacer una necesidad. Es aquí donde aparecen los proveedores para ofrecer a los consumidores los productos de su preferencia brindándoles la información correspondiente para que finalmente pueda adquirirlo. No obstante, – en el supuesto de los productos industrializados – esta información que se le brinda al consumidor proviene de una autorización previa, es decir, no es información otorgada de

forma discrecional por los mismos. Al contrario, debe seguir un procedimiento para la aprobación de su denominación y posterior comercialización.

En ese sentido, en algunas ocasiones, los pronunciamientos o decisiones emitidas por el Indecopi podrían ser objeto de cuestionamiento puesto que en lugar de exonerar de responsabilidad a un agente económico que ha cumplido con el procedimiento para denominar sus productos, finalmente lo termina sancionando. Ello, sin tomar en cuenta que, como regulador del mercado, podría estar generando un perjuicio al consumidor, transmitiéndole el mensaje de que ha sido inducido a error o ha sido engañado al ofrecerle un producto que no tendría las características ofrecidas, cuando ello en realidad no haya sucedido de esa forma.

2. La falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima en los pronunciamientos del Indecopi sobre productos industrializados

En el capítulo anterior, se ha podido delimitar que el Principio de Confianza Legítima será aquel principio que tendrá como objetivo proteger las expectativas legítimas de los administrados frente a un cambio de normativa y/o criterios por parte la Administración Pública, a su vez, asegurar un marco jurídico estable para que los proveedores puedan realizar sus operaciones económicas basadas en el libre mercado y, asimismo, los consumidores tengan la certeza de que la información brindada acerca de un producto está acorde con lo que solicitan sin poder ser inducidos a error.

Si bien este es un principio que está reconocido expresamente por el Indecopi, en los últimos años, esta misma institución ha omitido aplicar este principio sobre todo para el supuesto de los productos industrializados, en donde se conoce que existe una autoridad previa que verifica la denominación de este tipo de productos antes de su comercialización en el mercado otorgándoles un título habilitante para ello.

Entonces, a pesar de ello, veremos que el Indecopi procedió con la sanción de estos proveedores pese a que cumplían con lo requerido por la autoridad técnica competente para poder comercializar sus productos. Esto, generó una especie de incertidumbre no solo por parte de los administrados / proveedores que vieron sus expectativas legítimas vulneradas porque encausaron su actuación a partir de lo dispuesto por dicha autoridad,

si no también por parte de los consumidores que asumieron se les había inducido error a partir del mensaje del producto transmitido.

En las próximas líneas, se procederá a mencionar algunos pronunciamientos relevantes en materia de productos industrializados y a realizar un análisis sobre la decisión determinada por el Indecopi para ver si es que efectivamente existió una falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima y si ello – a su vez – podría haber ocasionado alguna consecuencia a los consumidores.

2.1. Caso Pura Vida Nutrimax - Resolución N° 2623-2018/SPC-INDECOPI y Resolución N°0273-2018/SDC: Consecuencias de la falta de aplicación de este principio

Luego de los conceptos descritos previamente, se procederá a efectuar el análisis del pronunciamiento correspondiente al caso “Pura Vida Nutrimax”, el mismo que fue centro de una serie de cuestionamientos debido a la decisión adoptada por la autoridad administrativa y que tuvo su inicio a partir de una noticia proveniente de Panamá que generó un impacto en la comercialización de dicho producto en nuestro país.

A continuación se desarrollarán los pronunciamientos que se llevaron a cabo tanto en el ámbito de Protección al Consumidor, así como también en el ámbito de la Represión de la Competencia Desleal.

Resolución N°2623-2018/SPC-INDECOPI

Este caso se inició a partir de una denuncia de parte formulada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, “ASPEC”) contra Gloria S.A. por la presunta infracción de los artículos 18, 19 y 32 del Código de Protección al Consumidor al haberse verificado que la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax” no reflejaba la verdadera naturaleza del producto incumpliendo así las disposiciones establecidas por el Codex Alimentarius.

Si bien se decidió finalmente sancionar a Gloria S.A. con una multa de 450 UIT y ordenar una medida correctiva que tuviera la finalidad de modificar la denominación del producto “Pura Vida Nutrimax” para que así no induzca a error al consumidor; lo cierto es que -

de igual manera - se debía determinar si era aplicable o no el Principio de Confianza Legítima, puesto que ambas instancias administrativas señalaron que dicho principio no podía ser aplicable al caso en cuestión.

Respecto al Principio de Confianza Legítima, Gloria S.A. manifestó que a partir de una consulta por parte de los proveedores respecto a la denominación que debían asignar al etiquetado de sus productos lácteos para que se encuentre acorde a la normativa vigente, la DIGESA emitió el Informe N°005376-2014/DHAZ/DIGESA de fecha 20 de octubre de 2014. En dicho informe, estableció las disposiciones que estos proveedores debían seguir para denominar dichos productos. Siendo que, para el caso de los productos que contengan un componente lácteo e ingredientes no lácteos, en su denominación se debía señalar el término “leche” más la descripción de los otros insumos.

Con ello, se podía determinar que desde el año 2014, la Administración Pública había dispuesto lineamientos para la denominación de los productos lácteos. Esto, de igual manera, estaba estrechamente relacionado con lo establecido en las normas del Códex Alimentarius en donde se indicaba que para establecer el nombre de los productos que no califiquen dentro de los criterios del Codex Stan 206-1999, se debía aplicar el numeral 4 del Códex Stan 1-1985 – Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados en concordancia con lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Es así que, en atención a los criterios establecidos por DIGESA basados en lo manifestado por el Códex Alimentarius y el Código de Protección al Consumidor, Gloria S.A. - en marzo del año 2015-, solicitó la modificación de la denominación de su producto “Pura Vida Nutrimax” en base a las disposiciones contenidas en dicho informe. Por esta razón, mediante anotación de fecha 31 de marzo del 2015, realizó dicha modificación y se inscribió el mismo bajo el registro sanitario A3860814N/NAGOSA otorgándole así la siguiente denominación al producto: “Leche evaporada parcialmente descremada con leche de soya, maltodextrina, grasa vegetal, minerales (hierro y zinc) y enriquecida con vitaminas (A y D)”.

Ello, nos deja claro que, previo a la comercialización de un producto industrializado, debe existir necesariamente un procedimiento de aprobación de la denominación del mismo, así como el otorgamiento de un registro sanitario el cual será el acto administrativo o

título habilitante que, además de autorizar la salida de dicho producto al mercado, avala que el mismo se encuentra en óptimas condiciones para el consumo humano, es decir, es inocuo.

Tal como señala Vilcapoma, DIGESA es una entidad que se ocupa de la fiscalización ex ante, lo cual no quiere decir que no pueda o deba verificar las denominaciones de los productos. Al verificar de forma previa los productos, tienen la responsabilidad sobre el primer control para su entrada al mercado. (Vilcapoma Alvarado, 2018, pág. 21)

Pese a ello, la Sala de Protección al Consumidor, al momento de realizar el análisis del caso, manifestó que la DIGESA tenía la función central de velar por la calidad sanitaria y control de los productos alimenticios y que, sin perjuicio de ello, podía emitir opiniones o informes técnicos acerca de la denominación de los productos. Sin embargo, el Indecopi era la autoridad que tenía el deber de verificar que dicha denominación refleje la verdadera naturaleza del producto, por ser la autoridad competente en materia de etiquetado.

Es por ello que, a criterio de la Sala, el informe emitido por la DIGESA no era capaz de producir efectos jurídicos respecto a la correcta denominación de los productos lácteos, ya que esta es considerada como una mera opinión técnica que serviría para garantizar la calidad e inocuidad del producto, más no sustituía la función del Indecopi respecto a velar por el cumplimiento del deber de información.

Por lo tanto, dicho informe no podía ser vinculante y generar una confianza legítima a Gloria S.A. debido a que al ser una empresa con amplia trayectoria en el mercado, tenía pleno conocimiento que la competencia de DIGESA se enmarca en un plano ex-ante velando principalmente por la calidad del producto.

Adicionalmente a ello, respecto al registro sanitario, manifestó que el otorgamiento del mismo no significa por sí mismo el cumplimiento del deber de información debido a que este tipo de procedimiento era de aprobación automática sin una evaluación de por medio por parte de la entidad técnica competente. Por lo tanto, no podía ser un parámetro a tomar en cuenta para determinar que haya existido una vulneración o falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima.

Resolución N°0273-2018/SDC-INDECOPI

Este caso, al igual que el mencionado previamente, se inició a raíz de una denuncia presentada por diversas asociaciones de consumidores contra Gloria S.A. por la presunta comisión de actos en la modalidad de engaño vulnerando así el artículo 8 de la LRCD, ya que se habrían difundido diversos anuncios publicitarios del producto “Pura Vida Nutrimax” que trasladaban el mensaje al consumidor que dicha leche sería pura de vaca cuando ello no sería cierto.

De igual manera, en este pronunciamiento, se sancionó a Gloria S.A. con una multa de 700UIT y se ordenó como medida correctiva consistente el cese definitivo e inmediato del material publicitario del producto “Pura Vida Nutrimax” que induzca a error al consumidor, entendiéndose por este, el retiro de la imagen de la vaca de la etiqueta de dicho producto.

Ahora bien, sobre el Principio de Confianza Legítima, de la misma forma a lo argumentado en el caso llevado a cabo en materia de Protección al Consumidor, Gloria S.A., señaló que encausó su comportamiento a partir del Informe N°005376-2014/DHAZ/DIGESA, denominó su producto de acuerdo a los criterios señalados en el mismo y que, por esta razón, no había posibilidad de cometer infracción alguna.

Asimismo, señaló que, Indecopi – en el año 2010 – a través de la Resolución N°061-2010/CC-INDECOPI², ya se había pronunciado respecto a la misma materia cuestionada correspondiente a la publicidad del producto – en ese entonces denominado - “Pura Vida Rica y Nutritiva”. En dicho pronunciamiento, indicó expresamente que tras realizar un análisis superficial e integral del anuncio publicitario, se podía concluir que la imagen de la vaca en un campo verde no podía considerarse como acto de engaño alguno puesto que un consumidor, a partir de dichos elementos, no podía interpretar que el producto era leche puramente de vaca.

Si bien, en el pronunciamiento antes mencionado aún no se había emitido el informe de DIGESA, para el año 2016 – cuando ya se había emitido el mismo -, Indecopi se volvió

² El caso corresponde a Laive S.A. como denunciante y Gloria S.A. como denunciada por la presunta comisión de actos de engaño establecidos en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1044 – Ley de Represión de la Competencia Desleal por la publicidad de su producto “Pura Vida”, el cual contenía en su publicidad en envase la imagen de una vaca en un campo verde y con el sol sobre el cielo azul, lo cual induciría a error a los consumidores.

a pronunciar respecto a la misma materia mediante la Resolución N°972-2016/PS0-INDECOPI-PIU³. En la misma, señaló que Gloria S.A. no había inducido a engaño alguno al consumidor pues el producto ya denominado “Pura Vida Nutrimax” efectivamente había sido elaborado a partir de la leche de vaca y al cual se le habían agregado ingredientes adicionales; por lo que, la imagen de una vaca solo respondía al origen animal del producto.

Ahora, respecto a la denominación de producto, manifestó que la misma estaba avalada por DIGESA como autoridad competente y que, en base a los criterios establecidos, se le otorgó el registro sanitario.

Así pues, a pesar de que existía una situación previamente reconocida en la cual se expresaba que dicha publicidad no podía inducir a error al consumidor, ello sumado a la autorización otorgada por DIGESA como afirmación de que se cumplía con la denominación correcta para comercializar el producto “Pura Vida Nutrimax”, de igual manera, la Sala de Especializada en Defensa de la Competencia, consideró que no había motivo alguno para aplicar el Principio de Confianza Legítima.

Como se indicó, a criterio de la Sala, dicho principio no debía aplicarse debido a que en el informe de DIGESA no se evaluaron aspectos publicitarios y si estos podían ser susceptibles de inducir a error o no al consumidor sobre la naturaleza del producto; por lo que, el referido informe no podía tomarse en cuenta como un parámetro a seguir a fin de analizar la publicidad en cuestión. Por último, respecto a los pronunciamientos de los años 2010 y 2016, expresó que cada uno de ellos se refirió a materias distintas a las reclamadas en el presente caso.

Consecuencias de la falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima en los casos “Pura Vida Nutrimax”

Luego de presentar a detalle ambos casos, se ha podido denotar que tanto en el ámbito de Protección al Consumidor como de Represión de la Competencia Desleal no se consideró necesaria la aplicación del Principio de Confianza Legítima, ya que no había situación alguna que genere una expectativa legítima en Gloria S.A. No obstante, dentro del análisis realizado, no tomaron en consideración las diversas consecuencias que dicho

³ El caso corresponde al señor Juan José Julca Preciado como denunciante y Gloria S.A. como denunciada por la presunta comisión de actos de engaño establecidos en el artículo 8 del Decreto Legislativo N°1044 – Ley de Represión de la Competencia Desleal por ofrecer el producto denominado “Pura Vida Nutrimax” como leche de vaca, cuando ello no sería así.

pronunciamiento y la falta de aplicación del principio podía generar al proveedor y a los consumidores de dicho producto.

Cabe precisar en este punto que, si bien actualmente existe un Reglamento de Productos Lácteos emitido en el año 2017 por el MINAGRI, en donde se establecen criterios más específicos para la denominación de productos lácteos, de igual manera, a la fecha de la emisión del pronunciamiento del producto “Pura Vida Nutrimax”, el único documento o normativa existente respecto a la denominación de los productos lácteos era – además del Códex – el informe emitido por la DIGESA en el año 2014.

No obstante lo señalado, es importante resaltar que, Indecopi cada vez que emite un pronunciamiento regula el mercado. Por esta razón, al momento de imponer una sanción y señalar que no existe necesidad alguna de aplicar el Principio de Confianza Legítima, debe analizar ¿Cuál es el mensaje que se transmite con ello al administrado y/o proveedor?, este sería que está actuando de forma contraria a ley porque no se está cumpliendo con lo dispuesto para la denominación de su producto, pese a que existe una autoridad técnica que delimitó los criterios para la denominación de los productos lácteos. De la misma forma, esto trae como consecuencia que el proveedor pueda incurrir en sobre costos porque no solo implica el pago de la multa impuesta si no también el hecho de retirar la publicidad y modificar la denominación que induciría a error al consumidor.

Adicionalmente a ello, partir de los pronunciamientos emitidos, un consumidor puede tener la incertidumbre de que Gloria S.A. no le haya brindado una información cierta acerca de la naturaleza del producto, siendo que no habría una correlación entre lo ofrecido y lo que verdaderamente han adquirido, suponiendo – de esa forma – que han sido inducidos a error. Lo mencionado, también puede traer como efecto que los consumidores generen una especie de desconfianza hacia la marca - en este caso - Gloria S.A., puesto que si bien el cuestionamiento se plasma en torno al producto “Pura Vida Nutrimax”, un consumidor podría considerar que esta misma incertidumbre podría presentarse en otros productos lácteos de la misma empresa.

Esto, debido a que las marcas son un medio de publicidad por excelencia. A través del poder de asociación que se crea entre una marca y un producto o servicio, las marcas familiarizan al público con ese producto o servicio. Así, las marcas ayudan a sus titulares a estimular y conservar la demanda de los consumidores y, simultáneamente, sirven para

informar al consumidor sobre los productos y servicios de que dispone en el mercado. Por ello, es importante que estas no induzcan a confusión ni sean engañosas y que no contribuyan de otro modo a actos de competencia desleal. (Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Industrial , 1983, págs. 15 - 16).

Por último, se debe advertir que, la falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima traer implicancias en el correcto funcionamiento de la Administración Pública, debido a que se desconoce la competencia de la DIGESA para la denominación de productos lácteos y, partir del cual, posteriormente el proveedor – en este caso Gloria S.A. - realizará la publicidad y etiquetado de su producto. Esto ocasionará, un aparente conflicto de competencias entre ambas autoridades, puesto ambas se considerarán competentes para los mismos supuestos y ello, finalmente, también generará una inseguridad jurídica en el mercado.

2.2. Caso La Segoviana - Resolución N°1380 -2020/CC2-INDECOPI: Un nuevo pronunciamiento que podría vulnerar la estabilidad del mercado

Luego de haber descrito a detalle el pronunciamiento del caso “Pura Vida Nutrimax”, veremos ahora un nuevo pronunciamiento que se ha resuelto en primera instancia de forma reciente sobre el producto “Hot Dog de Pollo” de la empresa La Segoviana y en el cual se ha adoptado la misma línea argumentativa que en el caso analizado de manera precedente, es decir, no existió una aplicación del Principio de Confianza Legítima pese a que se trataba de un producto industrializado que necesitaba para su comercialización una autorización previa por parte de la DIGESA.

El presente caso se inició a partir de una denuncia de parte formulada por la Asociación de Consumidores y Usuarios de la región Ancash (en adelante, “Acurea”) contra Supermercados Peruanos S.A. y La Segoviana por una presunta infracción al artículo 32 del Código de Protección al Consumidor en la medida que el proveedor habría denominado a su producto como “Hot Dog de Pollo”, el cual no reflejaría su verdadera naturaleza.

Respecto al Principio de Confianza Legítima, la Segoviana alegó que, para la aplicación de este principio, debía generarse una expectativa legítima de que se ha actuado conforme

a derecho y que – a su vez – esta actuación sea susceptible de producir efectos jurídicos. Así pues, la DIGESA le habría otorgado el registro sanitario J8701117NNFSCSI el 25 de abril de 2017 autorizando de esta forma la comercialización del producto, ya que cumplía con la regulación existente (Codex Stan 1-1985) en donde se señalaba que se debía definir la denominación del producto a partir de la proteína principal con la cual este es elaborado que – en este caso – era la proteína de pollo.

Adicionalmente a ello, precisó que, el procedimiento para el otorgamiento del registro sanitario consistía en una secuencia de pasos y no podía ser otorgado de forma automática; por lo que, de encontrar alguna observación, la entidad competente podía optar por no otorgar el título habilitante solicitado.

No obstante, pese a ello, la Comisión de Protección al Consumidor N°2 - en primera instancia - decidió sancionar a La Segoviana con una multa de 189,54 UITs por la infracción al artículo 32 del Código de Protección al Consumidor, ya que la denominación de la etiqueta no reflejaría la verdadera naturaleza del producto.

En ese sentido, reiteró – de la misma forma que en el caso “Pura Vida Nutrimax” – que el otorgamiento del registro sanitario únicamente certifica que el producto es de calidad e inocuo para el consumo humano y que la denominación autorizada es una mera opinión referencial sobre las características del producto, más no tiene carácter vinculante debido a que ese análisis posterior es realizado por el Indecopi.

Por lo tanto, el Principio de Confianza Legítima no podía ser aplicado en este supuesto, ya que no existe una actuación o comportamiento específico de la autoridad administrativa que haya sido capaz de crear un nivel de confianza o certeza tal, de manera que, el administrado tenga esa expectativa legítima de estar actuando conforme a derecho.

A partir del desarrollo del caso previamente mencionado, vemos que – nuevamente y de forma reciente – el Indecopi mediante la Comisión de Protección al Consumidor N°2 no considera necesaria la aplicación del Principio de Confianza Legítima por considerar que la DIGESA solo tiene competencia para ver la calidad sanitaria de los alimentos y que en base a ese fundamento es que otorga el registro sanitario como prueba de que el producto no afecta la salud de las personas.

Es así que, llama la atención que se vuelva a utilizar esta argumentación cuando estamos frente a este tipo de productos industrializados a pesar de que el Indecopi tiene conocimiento de que la DIGESA cuenta con competencia previa para la evaluación y denominación de este tipo de productos de forma obligatoria.

Así pues, conociendo el objetivo para el cual fue creado el Indecopi, es decir, el ser una institución que vela ex – post por la defensa de la libre y leal competencia, teniendo en cuenta que en el nuevo escenario de competencia, surgirán conflictos que deber ser resueltos por la misma de manera oportuna y especializada (Tassano Velaochaga, 2014, pág. 90), y tomando también en consideración lo argumentado por el Indecopi, en tanto manifiesta que es la autoridad con competencia para vigilar y analizar si la denominación de producto es acorde a la naturaleza del mismo, entonces podríamos preguntarnos ¿Cuál es la finalidad de la existencia de una autoridad como DIGESA y del otorgamiento de un registro sanitario?

Esto, debido que, con el pronunciamiento de dicha autoridad administrativa se podría denotar que existen dos autoridades que realizan la misma función o una autoridad que desconoce la competencia de otra, lo que – finalmente – podría causar inseguridad jurídica.

En este punto, es importante tener en consideración las funciones para las cuales ha sido creada la DIGESA y que se mencionaron anteriormente. Sus competencias no están relacionadas únicamente a velar por la inocuidad de los alimentos si no que – a su vez – cuenta con competencias técnicas y normativas dentro de las cuales se encuentra el hecho de que pueda emitir opiniones, reconocer derechos y otorgar autorizaciones.

Dichas facultades le son otorgadas, ya que se trata de una autoridad especializada en materia de sanidad alimentaria y es debido a esta especialidad, que se encuentra en mejor posición para analizar la denominación de los productos industrializados y decidir si otorgar o no el registro sanitario de los mismos. Negar esa competencia a DIGESA, implicaría que no existe una entidad que realice un control previo y cualquier denominación podría ser aprobada. (Vilcapoma Alvarado, 2018, pág. 22)

Por esta razón, el registro sanitario no es una autorización meramente declarativa y que tiene como fin conocer las características y/o ingredientes contenidos en el producto. Al contrario, el registro sanitario será elemental y obligatorio debido a que certifica lo

siguiente (i) que el producto es apto para el consumo humano y (ii) cumple con las condiciones y la denominación requerida de acuerdo a la normativa correspondiente. Es decir, estará estrechamente vinculado con el deber de información que tiene que brindar todo proveedor al consumidor para que así no sea inducido a error o engaño.

Entonces, se puede concluir que esta incertidumbre no solo se limita al sector de productos industrializados lácteos si no que también abarca otros sectores de productos industrializados como, en este caso, el de los embutidos.

Por lo tanto, si bien este es un pronunciamiento que aún sigue su curso puesto que solo se ha emitido un pronunciamiento en primera instancia, se debería realizar un análisis a fondo y tomando en cuenta las consecuencias que una decisión puede tener en el mercado y también en las mismas autoridades administrativas, ya que cada una tiene funciones distintas que deben complementarse. De lo contrario, se podría poner en riesgo la seguridad jurídica que debe tener el ordenamiento sobretodo en el ámbito de la competencia para que se puedan realizar las diversas operaciones por parte de los agentes económicos.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

Luego de haber realizado a lo largo de la presente investigación un análisis a fondo de la normativa aplicable, así como de la doctrina relativa al Principio de Confianza Legítima y ver – a partir de casos concretos – que existe una especie de incertidumbre respecto a las competencias de las autoridades administrativas que regulan los productos industrializados; es necesario plantear una alternativa de solución a este tipo de cuestionamientos para que en los pronunciamientos futuros no exista esta inseguridad jurídica que la actuación de la Administración Pública ha generado.

Hemos visto que, tanto DIGESA como el Indecopi son autoridades administrativas competentes para la regulación de productos industrializados. No obstante, la incertidumbre vendrá con la aprobación de la denominación del producto, ya que si bien DIGESA será la que aprueba dicha denominación con el otorgamiento de registro sanitario; será Indecopi quién se considerará competente para evaluar dicha denominación a pesar de haberse pasado por una etapa de evaluación previa.

Siendo ello así, una posible solución a lo mencionado previamente, sería la elaboración de una directiva que permita la delimitación de competencias de ambas autoridades. Sin embargo, si bien el Indecopi tiene como una de sus funciones el poder emitir directivas aplicables a los procedimientos seguidos ante dicha entidad; lo cierto es que, esta debe realizarse con la colaboración de la DIGESA. Ello, debido a que esta es la autoridad técnica que no solo vela por la calidad sanitaria de los productos industrializados si no que – a su vez - es la que por norma con rango de ley otorga las autorizaciones para la comercialización de los mismos.

Por esta razón, a fin de poder salvaguardar los intereses de los administrados y posteriores proveedores de los productos, tanto la DIGESA como Indecopi deberían establecer en dicha directiva los criterios a utilizar en el caso se presente un procedimiento en el cual intervengan ambas autoridades o pueda ocasionarse un conflicto de competencias y, además, incluir cuál sería el límite de actuación de las mismas.

Para efectos de la delimitación de competencias, lo más oportuno sería que se establezca claramente que DIGESA tenga la competencia para evaluar que la naturaleza del producto corresponda con la denominación que el proveedor propone, debido a que son la autoridad técnica para poder constatar en conjunto con la normativa dicha denominación. Cabe resaltar que, este procedimiento de evaluación tendría que ser incluso más exhaustivo de lo que es actualmente, de manera que, posteriormente, no sean susceptibles de poder ser cuestionado por la autoridad en materia de protección al consumidor.

Por otro lado, en el caso de Indecopi, se debería indicar específicamente en que consistirá su control posterior. Este, principalmente debería abarcar todo lo relacionado al etiquetado y/o publicidad del producto, es decir, la forma en que el proveedor plasma esa denominación en el producto que, posteriormente, le será transmitida al consumidor de la manera más adecuada y, de encontrarse alguna infracción, se podría proceder a sancionar.

Esta alternativa de solución planteada, podría ayudar no solo a delimitar de forma clara y específica las competencias de cada autoridad, si no que, también, servirá para que exista una mayor certeza en los pronunciamientos emitidos por la Administración Pública. Esto, debido a que, actualmente, algunos casos están sujetos a cuestionamientos por la presión

política u otros intereses que existen para su resolución. Una normativa de esta naturaleza marcaría el camino que se debe seguir evitando así cualquier injerencia en el procedimiento y que, finalmente, perjudique al consumidor y – en general – al ordenamiento jurídico.



CONCLUSIONES

1. Como parte de la estructura de la Administración Pública, se encuentra el procedimiento administrativo, el mismo que permitirá que los administrados puedan defender sus derechos e intereses en cuestión y, a su vez, contará con distintos principios que le sirvan como base para que este se pueda desenvolver acorde al ordenamiento jurídico y de forma eficaz. Es así que, uno de estos principios será el Principio de Confianza Legítima.
2. El Principio de Confianza Legítima tendrá como finalidad proteger las expectativas legítimas de los administrados frente a una actuación de la Administración Pública que pueda inducirlos a error en el marco de procedimiento administrativo. Por esta razón, solo podrá existir una exoneración de responsabilidad cuando se compruebe que efectivamente la infracción se generó por la convicción que el administrado tenía de haber actuado de forma lícita.
3. La falta de aplicación del Principio de Confianza Legítima en el caso de productos industrializados, no solo afectará las expectativas de los consumidores al considerar que han sido inducidos a error respecto a la naturaleza del producto si no, también, traerá consecuencias en el ordenamiento jurídico basado en el libre mercado puesto que creará una inseguridad jurídica que impedirá a los agentes económicos y consumidores realizar una adecuada contratación de bienes y/o servicios.
4. A partir del caso “Pura Vida Nutrimax” y “La Segoviana” se ha podido comprobar que, pese a que existía una autoridad técnica competente ex –ante como lo era la DIGESA, la misma que otorgaba los registros sanitarios de los productos cuestionados; de igual manera, el Indecopi procedió con sancionar a los administrados, pese a que tenían la expectativa legítima de haber actuado conforme a derecho y siguiendo el procedimiento para que sus productos puedan ser comercializados, es decir, debió ser aplicado la eximente de responsabilidad establecido en el artículo 236-A de la LPAG.
5. Si bien tanto DIGESA como Indecopi son autoridades administrativas que tienen la función de regular los productos industrializados en diferentes escenarios (ex-ante y ex-post), como propuesta de solución a esta incertidumbre, se debería emitir una

directiva que permita delimitar y dejar claramente establecidas las competencias de cada una de estas autoridades, a fin de evitar futuros conflictos respecto a la denominación de este tipo de productos.



BIBLIOGRAFIA

- Arrieta Pongo, A. (2011). Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de la Confianza Legítima. *Ita Ius Esto - Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Piura* (7), 41-50.
- Bermúdez Soto, J. (2005). El Principio de Confianza Legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* , 18 (2), 83-105.
- Carpio, C. E. (2015). *Los cambios de criterio en las resoluciones emitidas por Indecopi en materia de Protección al Consumidor con especial referencia a la aplicación del Principio de Protección de la Confianza Legítima* . Trabajo Académico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Círculo de Derecho Administrativo. (29 de agosto de 2018). *El procedimiento administrativo y la actividad de fiscalización*. Recuperado el 30 de abril de 2021, de PROMETHEO - Portal Jurídico: <https://prometheo.pe/el-procedimiento-administrativo-y-la-actividad-de-fiscalizacion/>
- De La Torre, D. (2020). La Confianza Legítima como principio fundamental ante la regulación del Estado en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19. *Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo* , 417-435.
- Durand Carrión, J. (2016). El Código de Protección y Defensa del Consumidor, retos y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú. *Revista de Actualidad Mercantil* , 94-135.
- Indecopi. (14 de abril de 2010). Resolución 061-2010/CCD-INDECOPI. Lima, Perú.
- Indecopi. (18 de noviembre de 2013). Resolución 3092-2013/SPC-INDECOPI. Lima, Perú.
- Indecopi. (26 de octubre de 2016). Resolución N°972-2016/PS0-INDECOPI-PIU. Piura, Perú.
- Indecopi. (1 de octubre de 2018). Resolución 2623-2018/SPC-INDECOPI. Lima, Perú: Expedientes acumulados 676-2017/CC2, 724-2017/CC2, 729-2017/CC2, 750-2017/CC2, 819-2017/CC2 y 916-2017/CC2.
- Indecopi. (26 de diciembre de 2018). Resolución 0273-2018/SDC-INDECOPI. Lima, Perú: Expedientes acumulados 099-2017/CCD y 117-2017/CCD
- Indecopi. (22 de octubre de 2020). Resolución 1380-2020/CC2. Lima, Perú.
- Ivanega, M. M. (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP* (67), 155 -176.
- Landa, C. (2016). La Constitucionalización del Derecho Administrativo . *THEMIS* , 199-217.
- Lorenzo de Membiela, J. (2006). El Principio de Confianza Legítima como criterio ponderativo de la actividad discrecional de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública* (171), 249 - 263.
- Losing, N. (2002). Estado de derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico . *Anuario iberoamericano de justicia contitucional* (6), 273-297.
- Martin Tirado, R. (2011). Administración Pública y procedimiento administrativo general. Razones para su vinculación. En D. y. Zegarra Valdivia, *Libro de ponencias de*

las jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General (1ra edición ed., págs. 28 -49). Lima, Perú: Palestra Editores S.A.C.

Ministerio de Salud (25 de setiembre de 1998). Decreto Supremo N° 007-98-SA-Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. Lima, Perú.

Ministerio de Salud (7 de marzo de 2017). Decreto Supremo N° 008-2017-SA – Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. Lima, Perú.

Molina Dimitrijevič, A. (2001). Los principios del Procedimiento Administrativo Genral: fundamentos, alcances e importancia . *Derecho & Sociedad* , 258 - 268 .

Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Tomo I* (14va Edición ed.). Perú: Gaceta Jurídica .

Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Tomo II* (14va edición ed.). Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2011). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General* (9na Edición ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica.

Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Industrial . (1983). *El papel de la propiedad industrial en la protección al consumidor* . Ginebra: OMPI .

Purizaca Vega, J. (2010). Los 18 años del Sistema Peruano de Protección al Consumidor . *Derecho & Sociedad* , 89-95.

Rey Vásquez, L. E. (2014). *El principio de confianza legítima: relevancia de su incorporación al Derecho Administrativo argentino. Relación con otras instituciones*. Córdoba, Argentina: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Rodríguez-Arana, J. (2013). El principio general del derecho de confianza legítima . *Ciencia Jurídica* (4), 59 - 70.

Rojas, P. (2015). Administración Pública y los principios del Derecho Administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo* , 193 - 209.

Sanz Rubiales, I. (2000). El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario. *Revista de Derecho - Universidad de Piura* , 2 (7), 91-112.

Tassano Velaochaga, H. (2014). El Rol del Indecopi en la Economía Social de Mercado . En Indecopi, *PRAECEPTUM* (págs. 1-138). Perú .

Vilcapoma Alvarado, N. M. (2018). *Entre dos fuegos: DIGESA vs. INDECOPI y la Denominación de Productos Lácteos* . Trabajo Académico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Vives, F. (2013). Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico. *España: Creer en la nueva economía global* , 75-89.