

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al
Consumidor

La inaplicación del Principio de Confianza Legítima
del Indecopi en las resoluciones de productos
alimentarios envasados

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

Autor:

Katherine Huaroto Gutiérrez

Asesor:

José Carlos Gonzáles Cucho

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, GONZALES CUCHO, JOSE CARLOS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “La inaplicación del Principio de Confianza Legítima del Indecopi en las resoluciones de productos alimentarios envasados”, del autor(a) HUAROTO GUTIERREZ, KATHERINE LISSETH, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/12/2023.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

GONZALES CUCHO, JOSE CARLOS	
DNI: 44101418	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5001-6906	

RESUMEN

Los principios generales del Derecho Administrativo son enunciados normativos que forman la base para la aplicación e interpretación del Derecho, mediante estos se dirige el poder de las entidades en miras del respeto por los derechos de los administrados, En ese sentido, la aplicación de estos principios en el Derecho es esencial. No obstante, se ha verificado que en diversos pronunciamientos del Indecopi se estaría inaplicando el Principio de Confianza Legítima, el mismo que brinda un valor legal a las expectativas objetivas generadas del administrado, lo cual causaría inseguridad jurídica.

En el presente artículo voy a realizar un análisis sobre el problema mencionado, estudiando al principio en sí, sus fundamentos e importancia, la normativa vigente aplicable. Además, voy a analizar algunas resoluciones del Indecopi, sobre productos alimenticios envasados, en las que desconoce las competencias de una entidad sectorial competente al no tomar en cuenta los títulos habilitantes que esta emite causando así, inseguridad jurídica a los administrados que se ven confundidos al tener dos opiniones distintas de dos entidades de la Administración Pública.

Finalmente, en la parte final de este artículo se propone una posible solución al problema identificado, la cual busca definir las competencias de las dos entidades en base a los objetos jurídicos que cada una protege, poniendo límites sus actuaciones de acuerdo a dichas competencias.

Palabras clave

Principio de Confianza Legítima, inseguridad jurídica, título habilitante, entidad sectorial competente.

ABSTRACT

The principles of Administrative Law are normative statements that form the basis for the application and interpretation of the Law, through which the power of the entities is directed in order to respect the rights of those administered. In that respect, the application of these principles In law it is essential. However, it has been verified that in various Indecopi pronouncements the Principle of Legitimate Trust is not being applied, which provides legal value to the objective expectations generated by the administrator, which would cause legal uncertainty.

In this article I am going to analyze the aforementioned problem, studying the principle itself, its foundations and importance, and the current applicable regulations. In addition, I am going to analyze some resolutions of Indecopi, on packaged food products, in which it ignores the powers of a competent sectoral entity by not taking into account the enabling titles that it issues, thus causing legal uncertainty for those administered who are confused when have two different opinions from two entities of the Public Administration.

Finally, in the final part of this article a possible solution to the identified problem is proposed, which seeks to define the powers of the two entities based on the legal objects that each one protects, setting limits on their actions according to said powers

Keywords

Principle of Legitimate Trust, legal uncertainty, enabling title

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. ¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA?.....	7
1.1 <i>Los Principios del Procedimiento Administrativo: el Principio de Confianza Legítima</i>	7
1.2 <i>El error inducido por la Administración como eximente de responsabilidad administrativa</i>	9
1.3 <i>Principio de Confianza Legítima y su vinculación con la Protección al consumidor en materia de alimentos y bebidas industrializados</i>	11
2. LOS CAMBIOS DE CRITERIOS EN LAS RESOLUCIONES DEL INDECOPI EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR	15
2.1 <i>Caso Pura Vida Nutrimax, Resolución N° 0273-2018/SDC-INDECOPI</i>	16
2.2 <i>Caso San Fernando, Resolución N° 0752-2019/SPC-INDECOPI</i>	18
2.3 <i>Caso Braedt, Resolución N° 1873-2021/SPC</i>	21
CONCLUSIONES	26
BIBLIOGRAFÍA	27



INTRODUCCIÓN

En el año 2016, mediante el Decreto Legislativo 1272, se dictó una modificatoria al TUO de la LPAG, ley que define el régimen jurídico aplicable de la Administración Pública, de la cual destacó la incorporación de más principios del procedimiento administrativo. No obstante, cabe preguntarnos ¿Qué son los Principios del procedimiento administrativo y cuál es su importancia?

Según Morón, los principios del procedimiento administrativo se encuentran vinculados con valores sociales, éticos y políticos, son enunciados normativos que sirven de guía para la actuación de la Administración Pública, estos controlan y limitan la actuación no solo del administrado, sino también de la Administración.

Ahora bien, dentro de los principios incorporados positivamente, se encuentra el Principio de Confianza Legítima o de predictibilidad, sobre el cual nos centraremos, el mismo que busca la seguridad jurídica protegiendo las expectativas legítimas generadas del administrado, expectativas que la propia Administración Pública generó en ellos. Son muy comunes los casos en los que la Administración no sigue una actuación lineal y, por el contrario, cambia de criterios o requisitos formales repentinamente, sin previo aviso formal causando confusión a los administrados.

El presente trabajo abordará un problema identificado en varios casos resueltos por el Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (En adelante "Indecopi"), en los cuales se desconoce un título habilitante, certificado sanitario, emitido por la Dirección General de Salud (En adelante "Digesa"), certificado que brindaba al administrado la confianza legítima y certeza de que su actuación era correcta conforme al Derecho. En tales resoluciones el Indecopi sanciona a los administrados por el uso del propio título habilitante que la Digesa le otorgó para que lo utilice en el mercado.

Es así que, lejos de tomar en cuenta al certificado emitido por la entidad sectorial, en varias de sus resoluciones el Indecopi cuestiona los títulos habilitantes emitidos, señalando que estos no cumplen con la normativa internacional aplicable; asimismo, señala que por tales motivos dicho certificado no brinda confianza legítima a los administrados.

Tales pronunciamientos del Indecopi solo originan mayor inseguridad jurídica ya que, además de desconocer las competencias de la Digesa, genera incertidumbre en los administrados. Si seguimos la línea de los pronunciamientos del Indecopi, entonces cabría preguntarnos ¿De qué sirven los certificados de la Digesa? Si estos van a ser desconocidos y puedo ser sancionado por utilizar la denominación que este me otorgó. Asimismo, si no es la Digesa, autoridad sectorial competente, quien debe decirnos qué denominación usar; entonces, ¿quién lo es?

El presente trabajo, desarrollará el problema identificado para así demostrar la afectación que está causando la actuación del Indecopi en los administrados. Asimismo, se realiza una propuesta de solución, la cual se enfoca principalmente en la delimitación de competencias del Indecopi, mediante la emisión de una Directiva, la cual servirá para que el Indecopi enfoque su actuación de la mano con lo emitido por la Digesa.

1. ¿Cuál es la importancia del Principio de Confianza Legítima?

Los Principios Generales del Derecho son enunciados o pautas orientadoras sobre la interpretación y aplicación de las normas, estos fundamentan al derecho mismo y corresponden a una fuente de derecho. “Los principios generales del derecho son conceptos que ayudan a llenar los vacíos legales. Estos principios tienen niveles que van desde aquellos que tienen valor universal hasta aquellos principios cuya aplicación está limitada a alguna de las ramas del derecho”. (Obregón Sevillano, 2011, p. 375)

Ahora bien, los principios del Derecho Administrativo son la base del procedimiento administrativo, estos son pautas para la actuación administrativa tanto de la Administración como del administrado. “Los principios del procedimiento administrativo son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento”. (Morón, 2019, pág. 74). En tal sentido, la función de los principios no es únicamente la protección de los administrados frente a la Administración, sino que también el control y limitación de discrecionalidad de la Administración pública.

1.1 Los Principios del Procedimiento Administrativo: el Principio de Confianza Legítima

En el Texto Único Ordenado de la Ley 2744 - Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) en el artículo IV del Título Preliminar se encuentra una lista de principios generales. Uno de los principios recogidos es el principio de confianza legítima, el cual nos indica que la administración, a través de sus actuaciones, genera confianza en los administrados, los cuales guían su conducta de acuerdo a dicha confianza generada. Es por tal motivo que la autoridad no puede variar su actuación de manera arbitraria, irrazonable o inmotivada.

Este principio atribuir 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, generando graves perjuicios que aquellos no tienen el deber jurídico de soportar. (Arrieta Pongo, 2011, p. 46).

En ese sentido, mediante la aplicación de este principio se busca proteger al administrado de las contradicciones o cambios de criterios arbitrarios o irrazonables de la Administración. De esta forma, se brinda un valor legal a la expectativa generada en el administrado.

Ahora bien, para que la expectativa sea protegida por este principio, esta no deberá ser una expectativa subjetiva; por el contrario, esta debe sostenerse en una base objetiva, es decir, lo que ha generado confianza en el administrado debe ser legítimo, debe estar dentro de la ley, e irrefutable.

Asimismo, el principio de confianza legítima está relacionado con el principio de seguridad jurídica. “La seguridad jurídica consiste en la predictibilidad de las conductas, especialmente de los poderes públicos frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho” (Tribunal Constitucional, 2002).

Según Juan Carlos Morón, la seguridad jurídica administrativa puede estar ubicada en tres momentos relevantes, en primer lugar, la certeza en el conocimiento del Derecho Administrativo, es decir, en la confianza en una norma vigente, publicitada de manera debida; así como también en pronunciamientos claros y debidamente notificados, evitándose las decisiones confusas, las derogaciones tácitas, etc. En segundo lugar, la certeza en la actuación de determinadas potestades administrativas que se ven en las nulidades de oficio, revocación de actos. Y finalmente, la certeza en los cambios regulatorios, si bien es cierto que la administración puede variar sus criterios, esto debe darse con

reglas de tránsito adecuadas, evitando así vulnerar las expectativas ya generadas. (Morón, 2019, pág. 132)

Por otro lado, en la doctrina se ha desarrollado una lista de requisitos que determinan si una conducta puede ser susceptible de generar confianza legítima, (i) que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger. (ii) que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables. (iii) que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, es decir, conforme al ordenamiento jurídico. y (iv) que exista una actuación estatal posterior que rompa con la confianza previamente creada o incluso alentada. (Arrieta, 2011, pág. 47)

I.2 El error inducido por la Administración como eximente de responsabilidad administrativa

En el artículo 257 de la LPAG se encuentran los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, la misma que recoge como eximente de responsabilidad al error inducido por la Administración.

Los eximentes recogidos en la LPAG corresponden a una exculpación de responsabilidad, es decir, en estos casos el administrado no será sancionable por la infracción que haya cometido ya que, existen ciertas circunstancias que eliminan dicha responsabilidad.

En ese sentido, en el caso del eximente de error inducido por la administración, estamos ante un escenario en el cual es la propia administración la que induce a error a los administrados, en esos casos el administrado se encuentra eximido de responsabilidad. Es decir, si un administrado ha guiado su actuación en base a la norma y a lo que la administración pública le ha dictado, confiando en que está actuando conforme a derecho; no obstante, dicha actuación corresponde a

una infracción de alguna norma administrativa, se eximirá de responsabilidad al administrado ya que, su actuar fue inducido por la administración pública.

Este eximente se encuentra vinculado con el Principio de Confianza legítima ya que, es en virtud de este principio que se protege al administrado. Y es así como, en el Derecho Sancionador, dicha protección se materializa con la aplicación del eximente de responsabilidad.

“Puede ocurrir que sea la propia Administración la que induzca a error al particular, ya sea por haber facilitado una información equivocada, por haber dictado unos actos administrativos generadores de confusión o quiz s. En estos supuestos es habitual que los tribunales hablen de confianza legítima y (...) lo hagan en muchas ocasiones en un sentido” (Rebollo, Manuel; Izquierdo, Manuel; Alarcon, Lucía y Bueno, Antonio. 2010, pág. 345)

Asimismo, para la aplicación del eximente por error inducido, la actuación del administrado debió haber sido concluyente, esto es, que el autor de la infracción debió haber tenido la convicción de que su conducta era realmente lícita y, por tal motivo, porque creía que su actuación era correcta, fue que actuó de tal manera.

“El requisito para la aplicación de este eximente es que la acción infractora cometida est 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 una ausencia de antijuricidad. Por ello, generada esta convicción no puede sancionarse la infracción cometida sobre la base del error inducido por la Administración P blica” (Morón, 2010, p g. 520)

Ahora bien, la inducción a error se puede manifestar de dos maneras. En primer lugar, mediante la información errónea brindada por la administración, esto puede ser; por ejemplo, cuando el consumidor solicita información sobre los requisitos para obtener una licencia ante la autoridad competente, por mandatos confusos, por la inactividad de la administración. En segundo lugar, por una

norma defectuosa, es decir, de contenido confuso, lo cual trae como consecuencia que se genere confusión sobre lo que resulta lícito o ilícito.

1.3 Principio de Confianza Legítima y su vinculación con la Protección al consumidor en materia de alimentos y bebidas industrializados

Nuestra Carta Magna en su artículo 65 reconoce un deber de protección a los consumidores y usuarios. “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”

Esto significa que el Estado se encuentra encargado de velar por la protección del consumidor mediante la tutela adecuada de sus derechos e intereses a través de normas eficientes, procedimientos apropiados y un entorno adecuado en el que se respete dicha tutela. “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).

En ese sentido, cabe preguntarnos ¿Cómo se encuentra vinculado la Protección al Consumidor con el Principio de Confianza legítima?

Como se mencionó, tal principio brinda protección a las expectativas de los administrados generadas por la Administración. No obstante, de la revisión de diversos pronunciamientos del Indecopi, se puede concluir que no se mantiene una estabilidad sobre los criterios que se aplican en la materia de Protección al Consumidor. Es así como, no se brinda una predictibilidad necesaria al administrado de cómo guiar su actuación, y esto afecta tanto a proveedores como a consumidores.

El no brindar tal certidumbre al proveedor provoca que este no sepa como actuar en ciertas situaciones y pueda ser inducido a error. Esto tiene consecuencias en el consumidor ya que, el consumidor es el destinatario final del producto que brinda el proveedor, de acuerdo con el artículo IV, numeral 1.1 del Código, que indica que los consumidores son “las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios”. En ese sentido, si el proveedor no sabe cómo actuar con respecto al producto o servicio que está ingresando al mercado, el consumidor al ser a quien va dirigido dicho producto será afectado por dicha incertidumbre.

Es por tal motivo que se genera la importancia de la aplicación del Principio de Confianza Legítima. Como se mencionó, uno de los supuestos en el que se debe aplicar este principio es cuando nos encontramos frente a los cambios de criterios de la autoridad cuando ya se tiene un pronunciamiento o criterio previamente reconocido. En ese sentido, la inaplicación de tal principio genera que el proveedor no solo sea inducido a error, sino que también vea afectada su expectativa legítima por decisiones que pueden no tener fundamentos o motivaciones jurídicas suficientes.

Dicho esto, en esta oportunidad nos centraremos en los alimentos y bebidas industrializados ya que, en la regulación de la denominación de estos productos participan dos entidades administrativas, las cuales no siempre coinciden y en consecuencia, los administrados tienen dos opiniones distintas de dos entidades competentes que, en consecuencia, inducen a error y no brindan la garantía legal necesaria para actuar conforme al derecho.

En ese sentido, los alimentos y bebidas industrializados deben contar con un título habilitante de la Digesa, que autoriza que estos puedan ser comercializados en el mercado. Según el artículo 104 del Reglamento sobre vigilancia y control sanitario de alimentos y bebidas, “La obtención del Registro Sanitario de un producto faculta su fabricación o importación y comercialización

por el titular del Registro, en las condiciones que establece el presente reglamento. El titular del Registro Sanitario es responsable por la calidad sanitaria e inocuidad del alimento o bebida que libera para su comercialización”.

Asimismo, cabe mencionar que, para solicitar dicho registro sanitario, el solicitante debe llenar una Declaración Jurada, la cual debe contener la relación de ingredientes y aditivos, y la denominación que dicho producto llevará. Asimismo, se debe presentar análisis físico-químicos y microbiológicos del producto para que estos sean analizados. Por tanto, previo al otorgamiento del título habilitante, la DIGESA se encarga de verificar si la denominación del producto coincide con la naturaleza de dicho producto.

De modo que, por un lado, se encuentra la DIGESA, autoridad sectorial competente encargada de otorgar, de manera ex ante, el registro sanitario a alimentos y bebidas industrializados y, por otro lado, se encuentra el Indecopi, autoridad encargada de velar por los derechos de los consumidores centrandose su atención principalmente en los derechos de idoneidad, seguridad e infomación.

En tal sentido, el Indecopi, en materia de protección al consumidor con respecto a alimentos y bebidas industrializados, se encuentra encargado de vigilar el rotulado y la publicidad de tales productos, verificando el cumplimiento del Código y las normas sectoriales, como el Decreto Legislativo N° 1304.

La Sala concluye que las competencias del Indecopi comprenden la vigilancia de la información trasladada por los proveedores en el etiquetado de sus productos, lo cual, también contempla la función de poder verificar el cumplimiento efectivo de cada uno de los requisitos que lo componen. (Reynaga, 2021, pp. 12).

Por tanto, ambas entidades administrativas se reparten competencias frente a estos productos. No obstante; a pesar de que, cada entidad tiene delimitadas sus competencias, estas entran en conflicto al tomar decisiones contrarias. Si bien, la DIGESA regula de manera ex ante, y el Indecopi, ex post, se ha observado en pronunciamientos de este último que, se cuestiona lo previamente autorizado por la DIGESA, cuestionando así la veracidad de la denominación que otorga el registro sanitario.

“El Indecopi no regula de manera ex ante ya que, podría afectar los procesos competitivos que se le ha encargado defender. Su actuación es ex post cuando detecta alguna práctica presuntamente anticompetitiva en el mercado. (Bullard, 2003, p g. 636).

De esta forma, nos encontramos ante un escenario confuso y perjudicial para el proveedor ya que, por un lado, la autoridad sectorial, previa evaluación, autoriza y brinda el permiso del uso de una denominación, pero por otro lado, el Indecopi, sanciona el uso de la misma denominación que ya había sido autorizada. Entonces, se tiene una misma conducta que es autorizada por un lado y sancionada por el otro. Asimismo, esto perjudica al consumidor ya que, este no tendrá la certeza de que el producto que busca adquirir brinda la verdadera información sobre su verdadera naturaleza.

No obstante, a pesar de la situación descrita, en la que dos autoridades administrativas se contradicen entre ellas, se observa que el Indecopi en varias oportunidades ha optado por no aplicar el Principio de Confianza Legítima, es decir, lejos de exonerar de responsabilidad al proveedor que ha sido inducido a error por la propia administración, se le sanciona por esta conducta que bien calza en tal exigente de responsabilidad.

2. Los cambios de criterios en las resoluciones del Indecopi en materia de defensa del consumidor

Después de haber revisado qué es el principio de confianza legítima y cómo este brinda protección a las expectativas objetivas generadas de los administrados ante cambios de criterios de la administración pública o ante el error inducido por la administración, conformando así un eximente de responsabilidad, corresponde revisar casuística del Indecopi en la cual haya habido cambios de criterio y verificar cómo ha actuado la Administración ante dichos cambios.

De la revisión de resoluciones del Indecopi, se observa que en diversos pronunciamientos no se mantienen los mismos criterios para supuestos similares; por el contrario, se puede apreciar que la autoridad suele tomar en cuenta distintos elementos que buscan justificar sus cambios de criterio. Asimismo, con respecto a alimentos y bebidas industrializados, productos que son evaluados de manera ex ante por la Digesa, también se observa, de parte del Indecopi, pronunciamientos contrarios a lo emitido o autorizado por dicha autoridad sectorial.

No obstante; a pesar de que, dichos cambios de criterios y pronunciamientos contrarios ameritarían la aplicación del Principio de Confianza Legítima, en la realidad se observa que, generalmente el Indecopi decide no aplicar dicho principio y, en consecuencia, sancionar a los administrados por hechos que se encuentran enmarcados dentro de un eximente de responsabilidad.

En la presente sección, se presentarán pronunciamientos del Indecopi en materia de protección al consumidor en alimentos y bebidas industrializados en los que se analizará si es que hubo una aplicación del Principio de Confianza Legítima.

2.1 Caso Pura Vida Nutrimax, Resolución N° 0273-2018/SDC-INDECOPI

El primer caso a abordar es el caso Pura Vida Nutrimax, el cual ha sido centro de bastantes controversias en el año 2018 a partir de las noticias de medios de comunicación de Panamá y que fue confirmado en nuestro país por el Indecopi, el mismo en el que se cuestionó la verdadera naturaleza del producto lácteo.

Ahora bien, cabe precisar que este caso ha sido revisado tanto en materia de Protección al Consumidor como en materia de Represión de la Competencia Desleal, es por eso que hay dos pronunciamientos, de parte tanto de la Sala Especializada de Protección al Consumidor como de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia.

Resolución N° 0273-2018/SDC-INDECOPI

Este caso fue iniciado por una denuncia interpuesta por varias asociaciones de consumidores contra la empresa Gloria S.A., la denuncia se presentó por la comisión de actos de competencia desleal en la modalidad de engaño, infracción del artículo 8 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal (En adelante LRCD).

En este caso la Sala declaró fundada la denuncia y sancionó a Gloria con una multa de 700 UIT, siendo la máxima multa permitida en materia de competencia desleal. Asimismo, se ordenó de medida correctiva el cese de la publicidad de “Pura Vida Nutrimax”.

Por su parte, Gloria indicó que guió su comportamiento en base al Informe N° 005376- 2014/DHAZ/DIGESA, emitido por la DIGESA, cumpliendo con los criterios que en dicho documento se señalaban. Dicho documento se emitió para los proveedores de productos lácteos con el fin de orientarlos en la denominación que deban usar en sus productos. Es así que Gloria, en cumplimiento de lo señalado por la DIGESA, solicitó el registro sanitario con la denominación que la misma autoridad sectorial recomendaba, confiando así en que actuaba en

cumplimiento de la norma y, efectivamente, se le otorgó el registro con la denominación solicitada.

Asimismo, Gloria indicó que con anterioridad el Indecopi ya había emitido una resolución que versaba sobre una conducta similar, Resolución N° 972-2016/PS-INDECOPI-PIU sobre una denuncia de actos de engaño contra Gloria por el producto “Pura Vida Rica y Nutritiva”, en el cual se concluyó que tal producto no induce a error a los consumidores

Por otro lado, la Sala señaló que la denominación utilizada no correspondía con la naturaleza del producto, en virtud de la Norma Codex Stan 01-1985; asimismo, desconoció el Informe emitido por la Digesa, indicando que tal documento no es un parámetro que deba ser tomado en cuenta y, respecto a la resolución mencionada, señaló que los productos en análisis son distintos, por tanto, al estar ante supuestos distintos, la decisión no constituye un cambio de criterio. Por tales motivos, la Sala señaló que en este caso no se debe aplicar el Principio de Confianza Legítima.

Ahora bien, cabe preguntarnos ¿Cuáles son las consecuencias de la inaplicación del Principio de Confianza Legítima en el presente caso?

En este caso, tanto Gloria como los consumidores se ven afectados por la inaplicación del Principio de Confianza Legítima. En primer lugar, un pronunciamiento como el que emitió en este caso el Indecopi, deja en incertidumbre a Gloria y a todos los proveedores que, actuando de buena fe guiando su actuación en base a lo que una autoridad competente dicta, buscan introducir al mercado nuevos productos que deben llevar una denominación y deban ser publicitados para tener mayor llegada a la población. Con esta Resolución, se llega a la conclusión de que, a pesar de que se puede tener la aceptación y el permiso de una autoridad competente, otra autoridad también competente puede sancionar el mismo hecho por tener un criterio distinto.

Asimismo, por parte de los consumidores, queda claro que un pronunciamiento así sobre un producto tan conocido en el mercado peruano genera un impacto negativo sobre la empresa y la marca. Es probable que ante esta decisión, los consumidores creen que el proveedor actuó de mala fe brindando información.

“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, pp. 16)

Por otro lado, es importante resaltar que la referida resolución trae como consecuencia un conflicto de competencias entre el Indecopi y la Digesa. El Indecopi desconoció las competencias de la Digesa, autoridad sectorial competente que realiza un análisis técnico ex ante de los productos, y con este pronunciamiento el Indecopi vacía de contenido a dicho título habilitante. En otras palabras, la Sala, al cuestionar la denominación aprobada por la Digesa y señalar que esta es incorrecta, está cuestionando también el valor del registro sanitario ya que, a criterio del Indecopi, este estaría otorgando denominaciones engañosas que no corresponden con la naturaleza del producto.

“No es solo el INDECOPI el que está llamado a regular el mercado en estos aspectos. Sino que, existen entidades como Digesa o el INACAL que, a través de sus normas, lineamientos y resoluciones, establecen criterios conforme a los cuales actúan los administrados. Además, Digesa tiene un papel clave en cuanto a la verificación de los requisitos que debe cumplir un producto para salir al mercado” (Vilcapoma, 2018, pp. 31)

2.2 Caso San Fernando, Resolución N° 0752-2019/SPC-INDECOPI

El segundo caso materia de análisis también inició en el año 2018, pero esta vez se trató de productos embutidos, los productos en controversia fueron “Hamburguesa de carne de pollo y pavo”, “Hamburguesa de pollo con carne de pavo”, “Apanado de carne de pollo, pavo, cerdo y res cocido”, “Hamburguesa de carne de res y pollo”, “Hamburguesa casera de pollo”, “Paté de pollo”.

Cabe precisar que, en este caso se analizan infracciones al CPDC, como el uso de la denominación incompleta de los productos, si algunos textos se encontraban en la parte trasera o delantera del empaque o sobre qué contenía el etiquetado de tales productos; no obstante, en esta oportunidad nos centraremos únicamente en el extremo en el que se cuestiona el uso de la denominación otorgada por la DIGESA.

Con respecto a esta infracción los productos que llevaron las denominaciones en controversia fueron “Hamburguesa casera de pollo”, “Pate de pollo”, “Jamonada de pollo” y “Apanado de pollo”.

Resolución N° N° 0752-2019/SPC-INDECOPI

Este caso fue iniciado de oficio por la Comisión de Protección al Consumidor (En adelante “CPC”) contra la empresa San Fernando S.A., por la infracción del artículo 32 del CPDC porque, según Indecopi, los productos fueron etiquetados con denominaciones que no reflejaban su naturaleza.

Sobre la multa impuesta, la Sala confirmó la Resolución de la Comisión y sancionó a San Fernando con 450 UIT por el extremo de la infracción al artículo 32 del CPDC, dicha sanción corresponde también a la máxima multa permitida por el Código de consumo.

En este caso, a diferencia del caso de Gloria, la empresa San Fernando en segunda instancia reconoció las infracciones imputadas y únicamente decide apelar la graduación de la sanción alegando que regularizó de manera voluntaria las denominaciones de sus productos solicitando y obteniendo las modificaciones de las mismas a la Digesa. Sin perjuicio de lo señalado, se procederá a realizar el mismo análisis sobre la actuación de la Comisión frente a este caso.

Cabe mencionar que todos los productos que fueron materia de controversia en el presente caso contaban con registros sanitarios otorgados por la Digesa, de manera previa a que estos entren al mercado; asimismo, dichos productos efectivamente llevaban la denominación que autorizaba su registro sanitario.

Ahora bien, tanto la Comisión como la Sala señalaron que, San Fernando se encontraba en la obligación de revisar el Codex Alimentarius, en el que se encuentran las reglas generales sobre los alimentos preenvasados y sobre su etiquetado, y también la definición de los diferentes ingredientes que se encontraban en sus productos. Al respecto, el Codex señala que el etiquetado debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, y que el término “carne” abarca todo tipo de carne (pavo, pollo, cerdo, etc).

Asimismo, la Sala y Comisión indicaron que la infracción al artículo 32 también se reflejaba en que la lista de ingredientes de tales productos no coincidía con la denominación de los mismos. Por ejemplo, en el caso del producto que llevaba la denominación “Hamburguesa casera de pollo” las carnes que se encontraban en la lista de ingredientes era “Carne únicamente deshuesada de pollo y pavo, y piel de pollo.

Sobre lo señalado, si bien el Codex Alimentarius es la norma sobre la cual se rige el etiquetado de alimentos y se debe cumplir con lo que dispone, y la lista ingredientes no coincidía exactamente con la denominación del producto, lo

cierto es que quien tiene la competencia de vigilar el cumplimiento de la norma internacional en el momento en el que los productos han solicitado la autorización para el uso de dichas denominaciones y de aprobar la denominación que dicho producto llegará es la Digesa ya que, dentro de sus competencias se encuentra la inscripción de los registros sanitarios los cuales otorgan la autorización para que dichos productos entren al mercado. Por lo que, esa responsabilidad no puede ser trasladada al administrado quien únicamente cumple con lo que la propia autoridad competente ha dispuesto.

En la Resolución de la Sala, hubo un voto de discordia de parte del vocal Oswaldo Hundskopf Exebio el cual resaltaba las competencias de la Digesa con respecto a estos caso, señalando así que quien se encuentra encargado de evaluar la verdadera naturaleza de los productos es la Digesa y, en ese sentido, al aprobar las solicitudes del registro sanitario de los productos de San Fernando, el proveedor cuenta con la autorización del uso de la denominación otorgada.

Asimismo, acertadamente el vocal Hundskopf resalta que, la conducta de San Fernando se encuentra avalada por el Principio de Confianza Legítima ya que, la Digesa forma parte de la administración pública y le otorgó a San Fernando la autorización para llevar las denominaciones de los productos.

“La Administración Pública no puede ser contradictoria en sí misma, y por ende Digesa, al realizar actuaciones antes de otorgar el registro sanitario, y el Indecopi, de manera posterior con sus actuaciones de sanción en materia de rotulado, no dejan de realizar una actividad coordinada, generando confianza a los administrados en las decisiones que emite. Si el administrado confía en la actuación de uno de los órganos administrativos, entonces se diluye cualquier causal de antijuricidad” (Hundskopf, 2019, pp. 33)

2.3 Caso Braedt, Resolución N° 1873-2021/SPC

En este caso la denuncia fue iniciada por una Asociación de Consumidores de Ancash contra la empresa Braedt, y contra Plaza Veá y Tottus, por la infracción del artículo 32 del CPDC en relación a la denominación de los productos: Jamón Pizzero + Queso Edam- Pack, Jamonada de Pollo y Queso Pack, y Hot dog de pollo.

Se declaró infundada la denuncia contra los supermercados y fundada la denuncia contra Braedt; por lo que, únicamente nos centraremos en la responsabilidad de la empresa Braedt.

Resolución N° 1873-2021/SPC

De la misma forma, como en las otras resoluciones analizadas, la infracción al artículo 32 del CPDC se presentaba porque la denominación de los productos mencionados no correspondían a la real naturaleza de los mismos. En este caso, la SPC sancionó a Braedt con un total de 45,51 UIT bajo los argumentos de que, la denominación inducía a error a los consumidores en tanto no reflejaba la naturaleza de estos.

Por su parte, la empresa Braedt alegó la existencia del Principio de Confianza Legítima y que es el registro sanitario, otorgado por la Digesa, el que genera esa confianza que le brindó seguridad de que su actuación es correcta. Asimismo, destacó las competencias de la Digesa no solo para otorgar los títulos habilitantes, sino también para vigilar el buen uso de la denominación de sus productos, agregando que, prueba de ello es que en un inicio el producto “Hot dog de pollo” fue observado y su rotulado tuvo que ser modificado para que le autoricen el título habilitante.

Por otro lado, la Sala señaló que, a pesar de la importancia del principio de Confianza legítima, esto no implica la aplicación irrestricta del mismo, a su vez

indicó que para la configuración de tal principio uno de los requisitos que se debe cumplir es la existencia de una determinada acción o comportamiento que haya generado confianza; sin embargo, señala que, el otorgamiento del registro sanitario no brinda tal confianza.

Al respecto, tal como se mencionó, el otorgamiento del registro sanitario sí brinda confianza a los administrados ya que, quien lo otorga es una entidad sectorial competente que, más allá del tipo de evaluación que realice a la solicitud de dicho registro, cuenta con la facultad de brindar la autorización de que los productos ingresen al mercado. Por el contrario, lo que brinda inseguridad jurídica es que una entidad de la administración pública tome una decisión que posteriormente es desconocida por otra entidad administrativa, cuando la administración pública es una sola y no debe haber contradicciones entre las entidades que la conforman.

3. Propuesta de solución

Después de haber revisado pronunciamientos del Indecopi que desconocen las competencias de la Digesa y contradicen los títulos habilitantes que esta otorgan, vulnerando así al Principio de Confianza Legítima y sancionando a los administrados, creemos que es importante delimitar las competencias de ambas entidades para evitar estos conflictos en la administración pública.

Ahora bien, una alternativa de solución eficiente sería la emisión de una directiva que delimite las competencias entre el Indecopi y la Digesa. En las resoluciones analizadas se ha observado que el Indecopi se ha extralimitado de sus funciones, sancionado a administrados que ya contaban con una autorización de parte de la Digesa de comercializar ciertos productos, por tanto, es importante delimitar

hasta qué punto el Indecopi cuenta con competencia de evaluar la denominación, rotulado o etiqueta de los productos que cuentan con registro sanitario.

Las directivas tienen como finalidad delimitar competencias y fijar reglas procedimentales. “Las directivas -en su esencia- son actos de administración interna que no responden a una facultad reglamentaria o normativa sino más bien a una de naturaleza jerárquica de gestión de las actividades de los funcionarios” (Baella, 2021). Asimismo, la directiva sería emitida por el Indecopi ya que, según el Decreto Legislativo N° 1033, este se encuentra facultado para emitir directivas.

En ese sentido, para delimitar competencias de ambas entidades es importante revisar qué es lo que protege cada una de ellas. Por su parte, la CPC, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto Legislativo 1033, vela por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor verificando así la idoneidad de los productos en función de la información brindada a los consumidores.

Por otro lado, con respecto a la Digesa, de acuerdo al artículo 101° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, este cuenta con competencias para inscribir, reinscribir, modificar, suspender y cancelar el registro sanitario de los alimentos y bebidas y de realizar la vigilancia sanitaria de los productos sujetos a registro

En ese sentido, se observa que ambas entidades cuentan con competencias distintas que se complementan entre sí. Por el lado de Indecopi, este se encuentra encargado de velar por la protección al consumidor, verificando el cumplimiento del deber de idoneidad y el deber de información. Por el lado de la Digesa, este se encarga de evaluar la calidad e inocuidad de los productos que buscan ingresar al mercado autorizando dicha entrada a partir de los títulos habilitantes que otorga. En tal sentido, la autoridad sectorial competente de

analizar si los productos infringen o no las normas alimentarias es la Digesa, el Indecopi no se encuentra facultado para realizar ese análisis.

Asimismo, la actuación de la Digesa aparece de manera ex ante, y la del Indecopi de manera ex post, la Digesa actúa antes que los productos ingresen al mercado y el Indecopi cuando estos ya se encuentran en el mercado aptos para los consumidores.

Si bien según el artículo 32 del CPDC, el Indecopi tiene competencias para evaluar el etiquetado y la denominación de los alimentos, esta competencia se debe limitar a lo que ya ha sido dispuesto por la Digesa, es decir, el Indecopi no debe contradecir lo que ya ha sido evaluado y aceptado por la Digesa; por el contrario, su función debe regirse en base a lo autorizado por la Digesa, esto es, sancionar en caso el administrado use una denominación distinta a la que se aprobó en su registro sanitario, y además analizar la publicidad y empaque de los productos. Por tales motivos, se deberá delimitar las competencias de forma clara y precisa para que el administrado sepa guiar su actuación y se brinde protección a la confianza legítima que se le originó.

Ahora bien, será importante, al inicio de la directiva, desarrollar un análisis de la problemática, el cual deberá explicar lo ya mencionado en este trabajo, sobre los problemas de contradicciones entre ambas entidades de la Administración Pública, la vulneración al Principio de predictibilidad y la importancia de una clara delimitación de la competencia del Indecopi ante las controversias sobre el uso de las denominaciones de los productos alimentarios envasados que cuentan con un registro sanitario.

Respecto a los artículos de la Directiva, como una propuesta preliminar para delimitar la competencia del Indecopi, estos serían de la siguiente forma:

Artículo Primero: *La Comisión de Protección al Consumidor es el órgano competente para iniciar procedimientos de oficio o como consecuencia de denuncias por infracción al artículo 32 del Código de Protección y Defensa del Consumidor cuando la imputación se sustenta exclusivamente en el incumplimiento del uso de la denominación otorgada en el certificado sanitario por la Dirección General de Salud Ambiental.*

Artículo Segundo: *La Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal es el órgano competente para iniciar procedimiento de oficio o como consecuencia de denuncias por infracción al artículo 8 de la Ley de Represión de Competencia Desleal cuando la imputación se sustenta exclusivamente en el uso de denominaciones contrarias o diferentes a la denominación otorgada en el certificado sanitario por la Dirección General de Salud Ambiental, en material publicitario.*

Es importante velar por la predictibilidad y seguridad jurídica del administrado y esto no se logrará si es que dos autoridades administrativas se contradicen entre sí; por el contrario, solo se logrará con una actuación complementaria conjunta de dichas autoridades con competencias definidas.

CONCLUSIONES

- El eximente de responsabilidad administrativa de error inducido por la Administración se encuentra vinculado con el Principio de Confianza Legítima y la seguridad jurídica
- El Principio de predictibilidad se aplica únicamente a expectativas legítimas y objetivas
- El Principio de Confianza Legítima protege las expectativas de los administrados generadas por la Administración pública.
- De la revisión de pronunciamientos del Indecopi, se desprende que este suele desconocer las competencias de la Digesa indicando que el registro sanitario no otorga confianza legítima.

- Es importante la elaboración de una directiva que delimite las competencias del Indecopi y la Digesa para que las decisiones de ambas autoridades no se contradigan entre sí mismas.
- Es necesario el trabajo conjunto y complementario de ambas entidades para brindar protección a la confianza legítima de los administrados

Bibliografía

- Alvites, C (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. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima
- Baella, G (2021) El artificio como fuente de derecho – El uso de las directivas como mecanismo de recorte de derechos: a propósito de la nueva directiva que regula los procedimientos de consumo <https://dimensionmercantil.pe/el-artificio-como-fuente-de-derecho-el-uso-de-las-directivas-como-mecanismo-de-recorte-de-derechos-a-proposito-de-la-nueva-directiva-que-regula-los-procedimientos-de-consumo/>
- Bullard, A. (2018). ¿Es el consumidor idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario. 1-54.
- De La Torre, D. (2019). 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, (18), 417-435. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22871>
- Díez Canseco Núñez, L. (1997). Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopólica. *THEMIS Revista De Derecho*, (36), 39-36. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11725>

- Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. IUS ET VERITAS, 19(38), 228-249. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203>
- Maraví, A (2018) Indecopi Jalado: La incorrecta aplicación del Principio de Confianza Legítima ante la retención de libretas de notas en los Colegios Pontificia Universidad Católica del Per , Lima.
- MINJUS (2015) Guía pr ctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Lima, Per
- Morón Urbina, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General - Tomo I y II. Gaceta Jurídica. Lima, Per .
- Reynaga, L. (2021) La efectividad de las medidas correctivas complementarias en los casos por incumplimiento al Deber de Inocuidad. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Tassano Velaochaga, H. (2014). El Rol del Indecopi en la Economía Social de Mercado . En Indecopi, *PRAECEPTUM* (p gs. 1-138). Per .
- Vega, V. (2021), 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. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima
- Vilcapoma Alvarado, N. M. (2018). Entre dos fuegos: DIGESA vs. INDECOPI y la Denominación de Productos L cteos , Pontificia Universidad Católica del Per , Lima.
- 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.
- Morón, Juan (2019). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Tomo I (14va Edición ed.). Per : Gaceta Jurídica .
- Morón, Juan (2019). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General - Tomo II (14va edición ed.). Gaceta Jurídica.

- Obregón, Tulio (2011). “La interpretación e integración de la norma tributaria”. En: *Advocatus*, n. 25, pp. 361-375.
- Purizaca Vega, J. (2010). Los 18 años del Sistema Peruano de Protección al Consumidor . *Derecho & Sociedad* , 89-95
- Rebollo, Manuel; Izquierdo, Manuel; Alarcon, Lucía y Bueno, Antonio. *Revista de Derecho Administrativo Sancionado*,2010, pág. 345 a 347
- Tribunal Constitucional (2002) Expediente N°016-2002-AI/TC

