

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI
DE LAMBAYEQUE
PROCEDIMIENTO : DE PARTE
DENUNCIANTE : ROSA MARÍA CORNEJO RELUZ
DENUNCIADA : NEVADA ENTRETENIMIENTOS S.A.C.
MATERIAS : DEBER DE IDONEIDAD
LIBRO DE RECLAMACIONES
ACTIVIDAD : OTRAS ACTIVIDADES DE ESPARCIMIENTO Y
RECREATIVAS

SUMILLA: *Se confirma la resolución venida en grado, en los extremos que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Nevada Entretenimientos S.A.C.:*

- (i) *Por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto quedó acreditado que dicho proveedor permitió el acceso de la consumidora a su establecimiento comercial, a pesar de que esta se encontraba inscrita en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y, en consecuencia, el referido proveedor estaba obligado a impedir su ingreso; y,*
- (ii) *por infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto quedó acreditado que el proveedor denunciado se rehusó a entregar a la consumidora el libro de reclamaciones de su establecimiento comercial.*

SANCIONES:

1 UIT – por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1 UIT – por infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Lima, 13 de enero de 2020

ANTECEDENTES

1. El 21 de noviembre de 2018, la señora Rosa María Cornejo Reluz (en adelante, la señora Cornejo), representada por la señora Aurora Florinda Barrantes Rojas, denunció a Nevada Entretenimientos S.A.C.¹ (en adelante,

¹ RUC 20530811001, con domicilio fiscal ubicado en Jr. Parra del Riego Nro. 367 Dpto. 603, El Tambo, Junín, Huancayo.

Nevada), por presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa de la consumidora (en adelante, el Código).

2. En su escrito de denuncia, la interesada señaló que Nevada le permitió acceder a su establecimiento comercial los días 11, 12 y 13 de noviembre de 2018, respectivamente, a pesar de que se encontraba inscrita en el “Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas” (en adelante, el Registro) perjudicándole moral y económicamente (máxime cuando extravió el importe de S/ 1 000,00 en el local de la emplazada). Aunado a ello, no le proporcionó el libro de reclamaciones.
3. Atendiendo a ello, por Resolución 1 del 12 de diciembre de 2018, la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque (en adelante, la Secretaría Técnica)² dispuso admitir a trámite la denuncia interpuesta contra Nevada, por presuntas infracciones de los artículos 18°, 19°, 25° y 152° del Código, en tanto la empresa emplazada: (i) no habría adoptado las medidas seguridad necesarias, toda vez que permitió el ingreso de la denunciante a su establecimiento, a pesar de que se encontraba inscrita en el Registro; y, (ii) no habría entregado el libro de reclamaciones solicitado por la interesada.
4. El 18 de enero de 2019, Nevada presentó sus descargos, indicando lo siguiente:
 - (i) El Indecopi carecía de competencia para emitir pronunciamiento acerca de los hechos cuestionados por la señora Cornejo, toda vez que la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas (en adelante, la DGJCMT) era la entidad competente para ejercer la facultad sancionadora respecto del cumplimiento de la normativa para la protección de las personas inscritas en el Registro, conforme a lo dispuesto en la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juego de casino y máquinas tragamonedas (en adelante, Ley de Ludopatía) y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 007-2013-MINCETUR (en adelante, el Reglamento de la Ley de Ludopatía);
 - (ii) en ese sentido, su entidad cumplió con comunicar a la DGJCMT, por escrito 1208342-2018 del 16 de noviembre de 2018, acerca de la ocurrencia de los hechos narrados por la señora Cornejo;

² Cabe precisar que, mediante Resolución 1068-2019/PS0-INDECOPI-LAM del 23 de noviembre de 2019, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque declinó competencia para conocer la denuncia presentada por la señora Cornejo, a favor de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque.

- (iii) sobre el particular, *“el 13 de noviembre de 2018, ingresó con astucia a la sala de juegos (...)[,] ante el descuido del vigilante[,], una señora de aproximadamente y se ubicó en un rincón de la sala de juegos[,], procediendo a sentarse en una máquina Sigma (...) ubicada [en] un ambiente con visión reservada[,], permaneciendo ahí un lapso de 30 minutos (...);”*
 - (iv) posteriormente, al arribar a sus instalaciones el señor Jesús Ramos Cornejo (en adelante, el señor Ramos) con el fin de encontrar a su hermana, la señora Cornejo, su dependiente verificó que en el Registro existían personas identificadas con el nombre de la denunciante y el señor Ramos, por lo que procedió a solicitarles que se retiren de su establecimiento;
 - (v) a pesar de que ejecutó correctamente el “Plan de Prevención de la Ludopatía en las Salas de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas” (en adelante, el Plan de Prevención) e implementó los mecanismos de seguridad apropiados para identificar a las personas inscritas en el Registro, la denunciante se rehusó a abandonar sus instalaciones, de modo que estimó necesario recurrir al auxilio policial pertinente para solventar su retiro del establecimiento;
 - (vi) la denunciante no acreditó que su ingreso a la sala de juegos fue permitido de forma intencional por su representada -hecho no ocurrido, al haberse contado con los mecanismos de seguridad establecidos- de lo que cabía concluir que no se incurrió en infracción alguna; y,
 - (vii) ninguna de las personas que exigieron la entrega del libro de reclamaciones -encontrándose entre ellas, la denunciante y el señor Ramos, acompañados de dos (2) personas más- contaban con la condición de consumidor de sus servicios, por lo que su empresa no contaba con la obligación de poner a su disposición el instrumento requerido.
5. Atendiendo a lo expuesto, por la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM del 20 de mayo de 2019, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque (en adelante, la Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Declaró fundada la denuncia interpuesta contra Nevada, por infracción del artículo 19° del Código, al haberse acreditado que la empresa emplazada permitió el ingreso de la denunciante a su establecimiento, pese a que se encontraba inscrita en el Registro, sancionándola con una multa de 1 UIT;
 - (ii) declaró fundada la denuncia interpuesta contra Nevada, por infracción del artículo 152° del Código, al haberse acreditado que la empresa emplazada no cumplió con entregar el libro de reclamaciones solicitado por la denunciante, sancionándola con una multa de 1 UIT;
 - (iii) ordenó a Nevada, en calidad de medidas correctivas que, en el plazo de

- quince (15) días contado a partir de la notificación de la resolución, cumpla con: (a) implementar mecanismos que permitan identificar a las personas que se encuentren inscritas en el Registro; y, (b) abstenerse de negar el acceso al libro de reclamaciones a los consumidores que lo solicitaran;
- (iv) condenó a la denunciada al pago de las costas y costos del procedimiento;
 - (v) dispuso la inscripción de Nevada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (en adelante, el RIS); y,
 - (vi) determinó poner en conocimiento del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo los actuados en el procedimiento, a fin de permitirle adoptar las acciones pertinentes, de acuerdo con sus facultades.
6. El 7 de junio de 2019, Nevada apeló la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, conforme a los argumentos reseñados a continuación:
- (i) La DGJCMT tenía competencia exclusiva para, entre otros, ejercer la facultad sancionadora en lo referido a la prevención y tratamiento de ludopatía en los juegos de azar desarrollados en los establecimientos destinados a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, conforme a lo establecido en la Ley de Ludopatía y su Reglamento;
 - (ii) en dicho orden de ideas, la normativa sectorial no encomendó al Indecopi facultades específicas para evaluar el asunto controvertido en este caso, al no gozar de la potestad sancionadora específica respecto de la contravención de los derechos inscritos en el Registro como ludópatas;
 - (iii) la denunciante no contaba con la condición de consumidora, ni se encontraba “indirectamente comprendida” en una relación de consumo, pues esta posibilidad le fue excluida en virtud de una prohibición legal, aplicable a la señora Cornejo por su decisión voluntaria de inscribirse en el Registro siendo que, complementariamente, no adquirió ni disfrutó bien o servicio alguno por parte de su representada;
 - (iv) la Comisión se limitó a determinar su responsabilidad en virtud de la presencia de la señora Cornejo en sus instalaciones, a pesar de que debió apreciar que cumplió con los procedimientos acogidos en su Plan de Prevención siendo que, ante el ingreso de la interesada, se invitó a la misma a retirarse de la sala de juegos, conforme a lo dispuesto en el artículo 16º del Reglamento de la Ley de Ludopatía;
 - (v) su empresa ofreció el servicio materia de controversia acorde a los requisitos dispuestos en la normativa vigente, en tanto capacitó a su personal y contaba con un dispositivo diseñado con el propósito de identificar a los clientes prohibidos de ingresar;
 - (vi) la Comisión determinó erróneamente que la denuncia policial daba cuenta de que su personal se negó a poner a disposición de la

- denunciante el libro de reclamaciones, siendo que ello no se desprendía de su tenor;
- (vii) asimismo, la calidad del registro fílmico presentado por la señora Cornejo no permitía apreciar lo ocurrido, por lo que la Comisión debió disponer la revisión de su contenido por parte de un perito; y,
- (viii) tomando en consideración los argumentos descritos, no correspondía disponer el pago de las costas y costos del procedimiento a su cargo.

ANÁLISIS

Cuestiones previas:

(i) Sobre la enmienda de la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM

7. El artículo 212° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), establece que: *“Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión”*³.
8. Asimismo, conforme a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, la Sala es competente para pronunciarse sobre las solicitudes de enmienda, ampliación y aclaración de sus propias resoluciones⁴.
9. Adicionalmente, en el artículo 28° de la citada norma⁵ se indica que procederá la enmienda de la resolución, de oficio o a petición de parte, en caso la misma contenga errores manifiestos de escritura o de cálculo, o presente

³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 212°.- Rectificación de errores.**

212.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

212.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

⁴ **DECRETO SUPREMO 009-2009-PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 27°.- Competencia funcional de Salas del Tribunal.** Las Salas que integran el Tribunal del INDECOPI conocerán de las causas que se le presenten, exclusivamente en los siguientes casos:

(...)

e) Solicitudes de enmienda, ampliación y aclaración de las resoluciones que emitan.

⁵ **DECRETO SUPREMO 009-2009-PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 28°.- Enmienda, aclaración y ampliación de resoluciones.** - Las Salas del Tribunal sólo podrán enmendar sus resoluciones en caso las mismas contengan errores manifiestos de escritura o de cálculo, o presenten inexactitudes evidentes. La enmienda podrá producirse de oficio o a pedido de parte, en cualquier momento, incluso en ejecución de acto administrativo, siempre que no altere lo sustantivo de su contenido ni el sentido de la decisión. (...)

inexactitudes evidentes. La enmienda podrá realizarse en cualquier momento, incluso en ejecución de acto administrativo, siempre que no altere lo sustantivo de su contenido ni el sentido de la decisión.

10. Por otro lado, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, consagra entre los principios generales del derecho administrativo al Principio de Celeridad y Eficacia⁶, cuya finalidad es dar mayor dinamismo al trámite del procedimiento administrativo por encima de actuaciones procesales o meros formalismos que dificulten su desarrollo, sin que ello conlleve la vulneración del ordenamiento jurídico.
11. De la revisión de la resolución recurrida, se advierte que, por error material, la primera instancia consignó en la sumilla: “(...) *infracción al artículo 19º y 25º* (...)”, siendo que debía decir “*infracción al artículo 19º*”.
12. Por tal razón, corresponde rectificar de oficio el error material incurrido en la resolución recurrida, que consignó lo siguiente:

“(i) *Declarar fundada la denuncia presentada por **infracción al artículo 19º y 25º** de la Ley 29571 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el denunciado permitió el ingreso a su establecimiento de la denunciante, pese a que se encontraría inscrita en el Registro de Personas prohibidas de acceder a Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.*”

Siendo que correspondía consignar lo siguiente:

“(i) *Declarar fundada la denuncia presentada por **infracción al artículo 19º** de la Ley 29571 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el denunciado permitió el ingreso a su establecimiento de la denunciante, pese a que se encontraría inscrita en el Registro de*

6

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

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

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

Personas prohibidas de acceder a Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.”

(ii) Sobre la competencia asignada al Indecopi

13. En materia de protección al consumidor, el artículo 65° de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios⁷.
14. A efectos de cumplir con el deber especial de protección al consumidor previsto en la Constitución, el artículo 105° del Código ha establecido que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas pertinentes, siendo que, según la norma bajo comentario, dicha competencia sólo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley⁸.
15. Asimismo, el Código establece que el sistema de protección al consumidor se erige como una política pública del Estado Peruano, señalando así que “*el Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor*”⁹.
16. En efecto, la protección al consumidor es una política transversal que involucra a todos los poderes públicos (con lo cual, resulta claro que dicho

⁷ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.** - 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.

⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.- Autoridad competente.** El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)

⁹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo VI.- Políticas públicas.** (...)

11. El Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado; y busca que ellos tengan un rol activo en el desarrollo del mercado, informándose, comparando y premiando con su elección al proveedor leal y honesto, haciendo valer sus derechos directamente ante los proveedores o ante las entidades correspondientes. (...)

deber puede encauzarse por distintos medios y organismos del Estado¹⁰), tan es así que, si bien el Consejo Nacional de Protección del Consumidor se encuentra presidido por el Indecopi, el mismo también está integrado, entre otros agentes, por representantes de distintos Ministerios, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, los Gobiernos Regionales y Locales, los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y la Defensoría del Pueblo¹¹. De ello se desprende que la protección al consumidor también puede desarrollarse a través de otras entidades públicas o mediante la normativa

¹⁰ Respecto del rol del Estado en la defensa de los derechos de los consumidores, Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz señalan lo siguiente:

"(...)

c) La función indelegable del Estado en la defensa de los consumidores. - 1. Los deberes del Estado en el derecho comparado.

La imposición de deberes al Estado para la defensa del consumidor, es un principio universal. Las directrices para la defensa del consumidor de las Naciones Unidas (1985) imponen a los gobiernos de los Estados miembros, el desarrollo de políticas enérgicas de protección del consumidor, y la predisposición de infraestructura adecuadas para aplicarlas (art. 2° y 4°)

(...)

Sobre todas las bases expuestas, formuladas por las normativas más modernas del derecho comparado, se puede formular una suerte de sistema de funciones y deberes del Estado, para la defensa del consumidor. Específicamente, el rol de la administración pública en la materia ha de atravesar los siguientes campos:

(...) Políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los standards mínimos de calidad;

(...) Programas de educación e información al consumidor u promoción a las organizaciones de consumidores;

(...) Sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos

(...) Políticas de regulación del mercado en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y, cumplimiento de los standards mínimos de calidad: Corresponde a los poderes públicos, garantizar que los productos y servicios colocados en el mercado de consumo, no acarreen riesgos a la salud o seguridad de los consumidores, excepto los considerados normales y previsibles según su naturaleza y uso, obligando a los proveedores, en cualquier hipótesis, a brindar las informaciones necesarias y adecuadas al respecto.(...)"

(Subrayado añadido).

En: Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz, *Derechos y Defensa de los Consumidores*. Ediciones La Rocca, Buenos Aires 1994, p. 100-102.

¹¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 133°. - Consejo Nacional de Protección del Consumidor.** El Consejo Nacional de Protección del Consumidor constituye un órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y de ente rector del sistema. Está integrado además por:

- a. Un (1) representante del Ministerio de la Producción.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Salud.
- c. Un (1) representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- d. Un (1) representante del Ministerio de Educación.
- e. Un (1) representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- f. Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- g. Un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- h. Un (1) representante de los gobiernos regionales.
- i. Un (1) representante de los gobiernos locales.
- j. Un (1) representante de los organismos reguladores de los servicios públicos.
- k. Tres (3) representantes de las asociaciones de consumidores.
- l. Un (1) representante de los gremios empresariales.
- m. Un (1) representante de la Defensoría del Pueblo, que actúa como observador.

Para la aplicación de lo señalado en el presente artículo, se dictan las medidas reglamentarias por las cuales se establecen los mecanismos para la propuesta y designación de los representantes de las entidades y gremios. La participación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor es ad honórem, no genera pago alguno, ni de dieta, honorario o remuneración por parte del Estado a favor de sus integrantes.

sectorial.

17. En efecto, si bien el Indecopi es la autoridad competente para velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, otras entidades también pueden ejercer dicha función siempre y cuando cuenten con una norma con rango de ley y tutelen el interés de los consumidores y usuarios.
18. Lo antes dicho cobra sentido en la medida que, en función a la especialidad de la materia o de los mecanismos de control y fiscalización, el sistema jurídico puede optar por otorgar a otro organismo de la Administración Pública la competencia para resolver un conflicto de intereses que pueda suscitarse dentro de una relación que califique como de consumo.
19. Sin perjuicio de lo desarrollado, este Colegiado reconoce la competencia del Indecopi para juzgar aquellos casos en los cuales se verifiquen lesiones efectivas a los derechos de los consumidores como consecuencia de la inobservancia de las normas sectoriales, pues, en estos casos, lo que el Indecopi sancionaría no sería, en estricto, la inobservancia de dichas disposiciones, sino el resultado lesivo producido en los consumidores por tal incumplimiento, siendo aquella normatividad sólo un parámetro a tener en cuenta para verificar la responsabilidad del proveedor por no brindar un servicio idóneo.
20. En aplicación al caso concreto, cabe señalar que el artículo 24° de la Ley 27153, Ley que Regula la Explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas (en adelante, la Ley 27153)¹², establece que la autoridad competente para fiscalizar, supervisar, evaluar e imponer sanciones vinculadas a la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas es la Dirección Nacional de Turismo del Mincetur (en adelante, DNT); asimismo, el artículo 48° del Reglamento para la Explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, aprobado mediante Decreto Supremo 009-2002-MINCETUR (en adelante, el Reglamento), establece las funciones de la Dirección Nacional de Turismo.
21. Complementariamente, el artículo 4° de la Ley 28945, Ley de Reordenamiento y Formalización de la actividad de explotación de juegos de casino y máquinas

¹²

LEY 27153. LEY QUE REGULA LA EXPLOTACIÓN DE LOS JUEGOS DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS. Artículo 24°.- Autoridad Competente. Corresponde a la Dirección Nacional de Turismo las facultades administrativas de autorización, fiscalización, supervisión, evaluación y sanción vinculadas a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, pudiendo delegar las facultades de fiscalización, supervisión, clausura y comiso en los órganos bajo su competencia.

tragamonedas (en adelante, la Ley 28945)¹³ dispuso la creación de la DGJCMT, dependiente del Viceministerio de Turismo del Mincetur, como la autoridad competente de formular, proponer, supervisar y fiscalizar las normas generales administrativas no tributarias de alcance nacional, que regulan y controlan la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, indicando que toda mención a la DNT en las normas mencionadas debía considerarse referida a la DGJCMT.

22. De otro lado, el artículo 22° del Reglamento de la Ley de Ludopatía establece las infracciones y sanciones respecto a permitir el acceso o el juego a las personas prohibidas de ingresar y participar por motivo de ludopatía, siendo que dicha infracción amerita la imposición de una sanción de 1 UIT¹⁴.
23. Ahora bien, más allá de que la DGJCMT ostenta competencias sancionadoras respecto de la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, del marco legal aplicable no se advierte una disposición con rango de ley que sustraiga la competencia del Indecopi para pronunciarse sobre la responsabilidad de los casinos ante afectaciones concretas a los consumidores.
24. Ello se configura en el caso de autos, en la medida que la señora Cornejo alegó que la denunciada incurrió en un presunto incumplimiento que le habría generado perjuicios económicos (en particular, el aludido incumplimiento de

13

LEY 28945. LEY DE REORDENAMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS. Artículo 4°.- Creación de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas. Créase la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, dependiente del Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, como la autoridad competente de formular, proponer, supervisar y fiscalizar las normas generales administrativas no tributarias de alcance nacional, que regulan y controlan la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

En consecuencia, entiéndese que toda mención a la Dirección Nacional de Turismo o a la Dirección de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas establecida en las normas que regulan la actividad de explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, así como en resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales, resoluciones secretariales, resoluciones directorales y demás dispositivos, debe considerarse como referida a la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas. (...)

14

REGLAMENTO DE LA LEY 29907, LEY PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA LUDOPATÍA EN LAS SALAS DE JUEGO DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 007-2013-MINCETUR. Artículo 22°.- Infracciones y sanciones. Adiciónase a la Tabla de Infracciones y Sanciones, aprobada mediante Decreto Supremo N° 020-2010- MINCETUR, lo siguiente:

ANEXO H**TABLA DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

Ley N° 29907 Ley para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas.

	Infracción	Base Legal	Sanción
59	Permitir el acceso o el juego a las personas prohibidas de ingresar y participar, según lo dispuesto en el literal e) del Artículo 9° de la Ley N° 27153 y modificatorias.	Literal t. num. 45.2 de la Ley N° 27153. Num.4.2 de la Ley N° 29907	Multa 01 UIT

una medida concreta sobre la prevención y control de la enfermedad de ludopatía, consistente en el impedimento de entrada de las personas inscritas en el Registro al establecimiento de Nevada).

25. Complementariamente, de la revisión de la normativa sectorial aplicable al presente caso se advierte que esta no prevé algún mecanismo similar al procedimiento tramitado ante el Indecopi, que tenga como efecto salvaguardar un interés legítimo del consumidor y le permita obtener, de ser pertinente, la reversión del daño causado por el proveedor a través de una medida correctiva.
26. En tal sentido, corresponde desestimar el cuestionamiento de Nevada, por el cual señaló que el Indecopi carecía de competencia para emitir un pronunciamiento acerca del asunto controvertido, dado que la misma ha sido verificada en los párrafos precedentes.
- (iii) Sobre la condición de consumidora de la señora Cornejo
27. Como se había adelantado, el artículo 65º de la Constitución Política del Perú señala que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Como parte del cumplimiento de dicho deber de defensa especial del interés de los consumidores, la normativa de protección al consumidor reconoce una serie de derechos para los consumidores e impone una serie de deberes que debe cumplir todo proveedor en la comercialización de productos o prestación de servicios en el mercado.
28. Al respecto, en cuanto al ámbito de competencia del Código y los sujetos frente a los que rige, conforme a lo dispuesto en los artículos III y IV de su Título Preliminar, las disposiciones contenidas en dicho cuerpo legislativo se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en este, entendiendo por relación de consumo aquella por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica¹⁵.

¹⁵

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo III. - Ámbito de aplicación.

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.
2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste.
3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

Artículo IV.- Definiciones.

Para los efectos del presente Código, se entiende por: (...)

5. Relación de consumo.- Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.

29. En ese orden de ideas, el artículo IV del Título Preliminar del Código define como proveedor a la persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que de manera habitual suministra productos o presta servicios de cualquier naturaleza a los consumidores y, servicio, a cualquier actividad de prestación de servicios ofrecida en el mercado¹⁶.

30. Por su lado, ese mismo artículo define a los “consumidores” en los siguientes términos:

“Artículo IV.- Definiciones

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

1. Consumidores o usuarios

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta”

31. Por su parte, el numeral 5 del artículo IV del Título Preliminar del Código define a la relación de consumo como aquella por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Ello, sin perjuicio de los supuestos contemplados

¹⁶

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. TÍTULO PRELIMINAR. Artículo IV.- Definiciones. Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

Proveedores.- Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:

1. Distribuidores o comerciantes.- Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público.

2. Productores o fabricantes.- Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.

3. Importadores.- Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.

4. Prestadores.- Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores.

(...)

Servicio.- Es cualquier actividad de prestación de servicios que se ofrece en el mercado, inclusive las de naturaleza bancaria, financiera, de crédito, de seguros, previsionales y los servicios técnicos y profesionales. No están incluidos los servicios que prestan las personas bajo relación de dependencia.

en el artículo III¹⁷ del Título Preliminar del mencionado cuerpo normativo.

32. Siendo ello así, se verifica que el artículo III del Código¹⁸, antes citado, dispone que se protegerá al consumidor que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido dentro de una relación de consumo o en una etapa preliminar a esta.
33. Es así que el sistema de protección al consumidor se encuentra dirigido a otorgar tutela administrativa en los supuestos en que exista una relación de consumo en concreto, o bien en las etapas precontractuales y/o en los servicios de postventa que se pudieran generar como consecuencia de la interacción entre los agentes de mercado (especialmente, proveedor y consumidor).
34. De lo anterior se desprende que la existencia de una relación de consumo justifica y determina la aplicación de las normas de protección al consumidor. Asimismo, se aprecia que para la aplicación del Código debe configurarse como presupuesto la existencia de una relación de consumo entablada entre el consumidor denunciante y el proveedor denunciado, caso contrario, nos encontraremos ante un supuesto de improcedencia de la denuncia por falta de legitimidad para obrar activa o pasiva, de la parte denunciante o de la parte denunciada, respectivamente.
35. En este punto, Nevada refirió que no había entablado una relación de consumo con la denunciante, en la medida que la Ley de Ludopatía y la Ley 27153 excluían expresamente la posibilidad de que la referida administrada accediera a sus servicios, siendo que la misma se acogió a dicha proscripción por decisión voluntaria. Además, refirió que la señora Cornejo no usó ni disfrutó los servicios ofertados por su empresa.
36. Al respecto, cabe precisar que en el presente caso la determinación de la existencia de una relación de consumo entre las partes, se circunscribe a dilucidar si la señora Cornejo disfrutó del servicio ofrecido por el proveedor, para lo que es pertinente verificar si esta tuvo acceso efectivo al establecimiento de la denunciada.

¹⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo IV.- Definiciones.** Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

5. Relación de consumo.- Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.

¹⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. TÍTULO PRELIMINAR. Artículo III.- Ámbito de aplicación.** 1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.
(...).

37. Cabe indicar que, el deber legal de impedir la entrada a sus instalaciones de personas inscritas en el Registro, que recae en la denunciada, no soslaya la posibilidad de que estas, en los hechos, accedan al servicio brindado por el proveedor respectivo, entablando una relación de consumo y, consecuentemente, encontrarse bajo el ámbito de protección del Código. Una afirmación contraria importa negar protección a los consumidores que, en el marco de una relación de consumo desarrollada con el proveedor de servicios de juegos de casino y máquinas tragamonedas -independientemente de determinar si esta debió, o no, existir- vieron vulnerados derechos recogidos en la normativa de protección al consumidor.
38. Siendo ello así, cabe destacar que Nevada afirmó en sus descargos que el 13 de noviembre de 2018, *“una señora de aproximadamente 40 años”* identificada como Rosa María Cornejo Reluz ingresó a la sala de juegos de su establecimiento, *“se ubicó en un rincón de la sala de juegos, procediendo a sentarse en una máquina Sigma (...) ubicada [en] un ambiente con visión reservada[,] permaneciendo ahí un lapso de 30 minutos”*, de lo que se desprende que la denunciante tuvo acceso a las instalaciones del proveedor y a las máquinas, a través de las cuales, este prestaba su servicio.
39. Atendiendo a lo señalado, sin que ello involucre un pronunciamiento acerca de la aludida infracción del deber de idoneidad atribuible a Nevada, resulta razonable inferir que la señora Cornejo utilizó la máquina tragamonedas a la que accedió y, en consecuencia, utilizó el servicio prestado por la denunciada, máxime cuando esta no ha presentado medio probatorio alguno que desacredite esta conclusión.
40. Sin perjuicio de ello, aun cuando la denunciante no hubiera hecho uso del servicio proporcionado por Nevada, lo cierto es que, al encontrarse en el interior de su establecimiento, hubiese calificado como un consumidor equiparado, encontrándose en una etapa preliminar, conforme a la normativa desarrollada precedente, gozando también de la protección del Código.
41. En ese sentido, se concluye que la señora Cornejo contaba con la condición de consumidora dentro de la relación de consumo entablada con Nevada, por lo que cabe desestimar el cuestionamiento deducido por la denunciada sobre el particular.

Sobre la presunta infracción del deber de idoneidad

42. El artículo 18° del Código¹⁹ define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que

¹⁹ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 18°.- **Idoneidad.** Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo

efectivamente recibe, en función a la naturaleza de los mismos, las condiciones acordadas, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

43. Asimismo, el artículo 19° de la normativa referida establece que los proveedores son responsables por la calidad e idoneidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado²⁰. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de entregar los productos y prestar los servicios al consumidor en las condiciones ofertadas o previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos, la regulación que sobre el particular se haya establecido y, en general, a la información brindada por el proveedor o puesta a disposición.
44. Así, la garantía implícita de idoneidad tiene lugar cuando la expectativa del consumidor se genera sin que medie ofrecimiento alguno del proveedor, ello en tanto las condiciones esperadas resultan implícitas u ordinarias al servicio, tomando en cuenta su naturaleza, los usos y costumbres en el mercado o las circunstancias en que fue adquirido.
45. Por otro lado, si se ha informado una condición distinta a la normalmente previsible en un servicio –ya sea a favor del consumidor o a favor del proveedor– dicha situación da cuenta de la garantía expresa de idoneidad en la que el servicio se rige por las condiciones comunicadas y que puede desplazar la garantía implícita.
46. No obstante, por encima de estos parámetros se encuentra la garantía legal que se sobrepone o tiene preeminencia sobre las condiciones informadas por el proveedor, preeminencia que ha sido reconocida a nivel legislativo en el Código²¹.

que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.

²⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.** El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

²¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 20°.- Garantías.** Para determinar la idoneidad de un producto o servicio, debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor está brindando y a las que está obligado. Las garantías son las características, condiciones o términos con los que cuenta el producto o servicio. Las garantías pueden ser legales, explícitas o implícitas:

47. De otro lado, el artículo 104° del Código, dispone en lo relativo a la responsabilidad administrativa del proveedor que "(...) *El proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado. (...)»*.
48. En virtud de dicha norma, se desprende que el supuesto de responsabilidad administrativa en la actuación del proveedor impone a éste la carga de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del producto colocado en el mercado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, una vez acreditado el defecto por el consumidor, corresponde al proveedor acreditar que éste no le es imputable.
49. En el presente caso, la señora Cornejo denunció que el 11, 12 y 13 de noviembre de 2018, Nevada le permitió el acceso a su establecimiento comercial, a pesar de que se encontraba inscrita en el Registro y, acorde a lo dispuesto en la Ley de Ludopatía y su Reglamento, la denunciada debía impedir su entrada a sus instalaciones.
50. La Comisión declaró fundada la denuncia por la conducta precitada, en tanto se acreditó que: (i) la señora Cornejo ingresó al establecimiento de la denunciada; y, (ii) a pesar de que Nevada se encontraba facultada a impedir su acceso a sus salas de juego, en tanto la consumidora se encontraba inscrita en el Registro, permitió la entrada de la interesada a las mismas.
51. Atendiendo a los argumentos expuestos por la señora Cornejo en vía de apelación, esta Sala procederá a determinar la responsabilidad administrativa atribuible al proveedor respecto de la conducta denunciada materia de análisis en este apartado.

a. Una garantía es legal cuando por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía. No se puede pactar en contrario respecto de una garantía legal y la misma se entiende incluida en los contratos de consumo, así no se señale expresamente. Una garantía legal no puede ser desplazada por una garantía explícita ni por una implícita.

b. Una garantía es explícita cuando se deriva de los términos y condiciones expresamente ofrecidos por el proveedor al consumidor en el contrato, en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o cualquier otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor. Una garantía explícita no puede ser desplazada por una garantía implícita.

c. Una garantía es implícita cuando, ante el silencio del proveedor o del contrato, se entiende que el producto o servicio cumplen con los fines y usos previsible para los que han sido adquiridos por el consumidor considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres del mercado.

52. En primer lugar, cabe precisar que no es un hecho controvertido en el presente caso que la señora Cornejo se encontraba inscrita en el Registro.
53. Atendiendo a ello, resulta oportuno destacar que el artículo 9° de la Ley 27153 dispone lo siguiente:

“Artículo 9.- Personas prohibidas de ingresar y participar.

No podrán ingresar a las salas destinadas a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, ni participar de los juegos:

- a. Los menores de edad.*
- b. Las personas en evidente estado de alteración de conciencia o aquellas que se encuentren bajo los efectos del alcohol o drogas.*
- c. Quienes por su actitud evidencien que podrían amenazar la moral, la seguridad o tranquilidad de los demás usuarios o el normal desenvolvimiento de las actividades.*
- d. Quienes porten armas u objetos que puedan utilizarse como tales.*
- e. Quienes se encuentren comprendidos en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.*

54. Complementariamente, el artículo 45°.2 del referido dispositivo normativo establece que constituye una infracción sancionable que el proveedor de servicios de juegos de casino y máquinas tragamonedas permita el acceso o el juego las personas prohibidas de ingresar o particular, según lo considerado en el artículo 9° precitado. Aunado a ello, el artículo 15° del Reglamento de la Ley de Ludopatía señala que el proveedor deberá contar con sistemas, equipos, tecnologías, entre otros, para ejercer la labor de identificación de las personas inscritas en el Registro, que pretendan ingresar a la sala de juegos, a fin de impedir su ingreso.
55. De las disposiciones descritas, se desprende que, más allá de que la prohibición de acceso a las salas de juego surta efectos de cara a los consumidores, lo cierto es que esta proscripción constituye un deber que recae en los proveedores de los servicios de casino y máquinas tragamonedas, de impedir el acceso de cualquier persona inscrita en el Registro a sus instalaciones siendo que, incluso, se insta que deben contar con los mecanismos para impedir este comportamiento.
56. Así las cosas, se desprende que la interdicción de entrada de las personas inscritas en el Registro constituye una garantía legal vinculada a la prestación del servicio de juegos de casino y máquinas tragamonedas; por tanto, los consumidores pueden esperar, razonablemente, que un proveedor del mencionado servicio no les permitirá el acceso a sus instalaciones de

encontrarse inscritos en el Registro y, de suceder lo contrario, verían vulneradas sus expectativas sobre dicho servicio, instituidas por la normativa sectorial pertinente.

57. En este punto, cabe señalar que esta garantía legal cobra particular relevancia, al apreciar la naturaleza del Registro, el cual fue creado con el propósito de proteger la salud de las personas²², particularmente, de aquellas que padecen de ludopatía, siendo dicha dolencia definida por la normativa sectorial como la alteración progresiva del comportamiento a través de una incontrolable necesidad de apostar, sin medir las consecuencias negativas que de ello deriven²³.
58. Ahora bien, resulta pertinente indicar que el derecho a la salud, reconocido a nivel constitucional²⁴, se encuentra vinculado al cuidado de la persona y al otorgamiento de condiciones mínimas de salubridad para el desarrollo de una vida digna²⁵, siendo que protege, desde una perspectiva dinámica, al hombre en su plenaria dimensión existencial²⁶ (comprendiendo su bienestar físico y psíquico).
59. Tal como lo sostiene el Tribunal Constitucional: *“(...) Su configuración como derecho social también implica una acción de conservación y otra de restablecimiento, cuyo cumplimiento corresponde al Estado, con pleno apoyo de la comunidad, a fin de garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, invirtiendo en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo, para tal efecto, adoptar políticas, planes y programas en ese sentido”*²⁷.

²² **REGLAMENTO DE LA LEY 29907, LEY PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA LUDOPATÍA EN LAS SALAS DE JUEGO DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 007-2013-MINCETUR. Artículo 5°.- De la naturaleza del Registro.**

5.1 El Registro es de naturaleza administrativa, y constituye un instrumento de prevención para la protección de la salud de las personas.

²³ **LEY 29907. LEY PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA LUDOPATÍA EN LAS SALAS DE JUEGOS DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS. Artículo 2°.- Definición de ludopatía.** Entiéndese por ludopatía la alteración progresiva del comportamiento a través de una incontrolable necesidad de apostar, sin medir las consecuencias negativas que de ello deriven.

²⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Capítulo II. De los derechos sociales y económicos. Artículo 7°.-** Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

²⁵ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente 2064-2004-AA/TC del 4 de julio de 2005.

²⁶ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. “Derecho de las Personas. Concebido y Personas Naturales”. Editorial Rodhas. 7ma Edición. 2014. P. 258.

²⁷ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente 5842-2006-PHC/TC del 7 de noviembre de 2008.

60. Hay que mencionar que, al haberse reconocido la autonomía y naturaleza fundamental de este derecho, la persona tiene la facultad de exigir directamente su cumplimiento en sus distintas dimensiones. Por ende, y, conforme lo antedicho, el efectivo ejercicio de este derecho requiere de una actuación concreta, directa y activa del Estado.
61. Todo ello nos permite inferir que el derecho a la salud no sólo está vinculado a protección de la integridad física de la persona, sino también a una situación de bienestar general, tanto desde un plano objetivo como subjetivo. Como consecuencia de esta premisa, se puede afirmar que, en caso se prevea el eventual riesgo de la transgresión a este derecho, será necesaria la actuación del Estado, no solo desde su labor fiscalizadora y supervisora, sino también desde su participación preventiva, evaluando la adopción de distintas medidas que eviten o procuren evitar la afectación de las personas.
62. En tal sentido, la garantía legal controvertida constituye, en este caso, un mecanismo de protección del derecho a la salud de un sector de consumidores que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad respecto de los proveedores de servicios de juegos de casino y máquinas tragamonedas, al padecer dichos consumidores un trastorno que les impediría dirigir su conducta de manera que eviten acceder a dicho tipo de establecimiento, o efectuar apuestas de manera prudente, todo ello en su desmedro psíquico y económico.
63. En virtud de tales consideraciones, a fin de determinar si Nevada cumplió con la garantía legal discurrida, de cara a la señora Cornejo, es relevante resaltar que, no obra en autos elemento de convicción que permita inferir, aun de manera indiciaria, que la consumidora ingresó al establecimiento de la empresa emplazada el 11 y 12 de noviembre de 2018, respectivamente.
64. Ahora bien, el aludido acceso de la señora Cornejo a sus instalaciones el 13 de noviembre de 2018 no ha sido controvertido por la denunciada; por el contrario, refirió expresamente que ella *“se ubicó en un rincón de la sala de juegos, procediendo a sentarse en una máquina Sigma (...) ubicada [en] un ambiente con visión reservada[,] permaneciendo ahí un lapso de 30 minutos”*.
65. Por otro lado, el alegato de Nevada referido a que la infracción atribuida en el presente caso no se habría configurado, en la medida que la conducta no se desplegó de manera intencional, siendo que la señora Cornejo ingresó a su local comercial mediante *“astucia, engaño o ardid”*, no resulta atendible, toda vez que de la normativa sectorial desarrollada se desprende que la infracción se configura con la sola entrada de la persona inscrita en el Registro, al establecimiento del proveedor.

66. Consecuentemente, en el presente caso, el defecto denunciado se encuentra acreditado, pues se incumplió la garantía legal atribuible al proveedor consistente en impedir a la señora Cornejo a sus instalaciones, por lo que correspondía a Nevada acreditar que la ocurrencia del mismo obedeció a causas no imputables a su empresa, conforme a lo dispuesto en el artículo 104º del Código y en el artículo 17º del Reglamento de la Ley de Ludopatía, en los términos siguientes:

“Artículo 17.- De las excepciones de la responsabilidad.

*17.1 El Titular queda exento de responsabilidad, si la persona inscrita en el Registro logra ingresar a la sala de juegos y participar en los juegos valiéndose de engaño, ardid o astucia, o cuando no obstante que el Titular ha actuado con diligencia, la persona logra ingresar a la sala de juegos y participar en los mismos.
(...)”.*

67. En lo concerniente a ello, se advierte de la revisión de la documentación obrante en el expediente que Nevada no acreditó, a través de elementos de convicción idóneos, que la señora Cornejo ingresó a su establecimiento valiéndose de engaño, ardid o astucia, de modo que no se verifica la existencia de tal causal de exención de responsabilidad de la denunciada.
68. Aunado a ello, no es posible afirmar que el proveedor actuó con diligencia en este contexto, pues: (i) si bien Nevada remitió el Plan de Prevención²⁸ -el cual contempla las medidas a adoptarse, a fin de impedir el ingreso de las personas inscritas en el Registro- no obra elemento de convicción que corrobore que las mismas fueron adoptadas en el presente caso, conforme afirmó; y, (ii) la denunciada omitió acreditar que contaba con un instrumento que le permitía verificar la identidad de los ingresantes a su establecimiento, máxime cuando la entrada de la señora Cornejo desvirtúa que su personal tenía acceso a dicho dispositivo.
69. Por otro lado, Nevada afirmó que la Comisión debió apreciar que su entidad adoptó las medidas correctivas contempladas en el artículo 16º del Reglamento de la Ley de Ludopatía²⁹, en cuanto la conducta fue detectada;

²⁸ En las fojas 194 a 215 del expediente.

²⁹ **REGLAMENTO DE LA LEY 29907, LEY PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA LUDOPATÍA EN LAS SALAS DE JUEGO DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 007-2013-MINCETUR. Artículo 16º.- Medidas Correctivas.**

16.1 El Titular deberá contar con sistemas, equipos, personal, entre otros, para ejercer la labor de identificación de las personas inscritas en el Registro, que han logrado ingresar a la sala de juegos y retirarlas de la misma.

sobre el particular, la normativa referida no determina que el despliegue de las mismas conlleve, necesariamente, a exonerar a la denunciada de responsabilidad administrativa, pues la conducta infractora fue cometida.

70. En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la resolución recurrida, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Nevada, por infracción del artículo 19° del Código, en tanto quedó acreditado que dicho proveedor permitió el acceso de la consumidora a su establecimiento comercial, a pesar de que esta se encontraba inscrita en el Registro y, en consecuencia, el referido proveedor estaba obligado a impedir su ingreso.

Sobre la presunta falta de entrega del libro de reclamaciones

71. El artículo 152° del Código establece la facultad de los consumidores de exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados por los proveedores³⁰.
72. Complementariamente, es pertinente indicar que el artículo 173° del TUO de la LPAG señala que la carga de la prueba recae sobre los administrados³¹, lo cual guarda relación con lo establecido por el artículo 196° del Código Procesal Civil, aplicado de manera supletoria al presente procedimiento³², y según el cual quien alega un hecho asume la carga de probarlo³³.

16.2 El Titular, con la debida discreción, realizará las acciones necesarias para lograr el retiro de la sala de juegos de la persona inscrita en el Registro, sin afectar su integridad física ni alterar, en lo posible, la tranquilidad en el establecimiento. Si la persona insiste en permanecer en la sala de juegos, el Titular deberá comunicarse con la persona de contacto e impedir que la persona inscrita en el Registro participe en los juegos.

16.3 Dentro del plazo máximo de tres (03) días hábiles de ocurrido el incidente descrito en el numeral precedente, el Titular deberá enviar a la DGJCMT, un reporte de la ocurrencia a través de la Extranet del MINCETUR.

³⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 152°.** - Entrega de Libro de Reclamaciones. Los consumidores pueden exigir la entrega del Libro de Reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. Los establecimientos comerciales tienen la obligación de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando éste le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos.

³¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 173°.**- Carga de la prueba.
(...)

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

³² **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Disposiciones Complementarias. Disposiciones Finales. Primera.** Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

³³ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 196°.**- Carga de la prueba. Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.

73. En este punto, la señora Cornejo denunció que Nevada no puso a su disposición el libro de reclamaciones de su establecimiento, solicitado con el propósito de registrar un reclamo o una queja por la conducta desplegada por el proveedor el 13 de noviembre de 2018.
74. La Comisión declaró fundada la denuncia interpuesta en este extremo, al haberse acreditado del registro fílmico efectuado por la consumidora que el proveedor, a través de su personal, incurrió en la conducta infractora imputada en su contra, siendo que esta conclusión se vio corroborada.
75. Tomando en consideración los alegatos deducidos por la recurrente en vía de apelación, esta Sala procederá a dilucidar si la empresa emplazada incurrió en la conducta denunciada.
76. En primer lugar, resulta pertinente puntualizar que, con arreglo a lo determinado en los apartados precedentes y contrariamente a lo afirmado por el proveedor, la señora Cornejo calificaba como consumidor, de cara a Nevada, por lo que le asistía la facultad de exigir la entrega del libro de reclamaciones.
77. Al respecto, se advierte del tenor de la denuncia policial 12952705³⁴ que el oficial policial constató que el 13 de noviembre de 2018: “*EL ADMINISTRADOR DEL CASINO (...) EL MISMO QUE REFIRIÓ QUE POR INDICACIÓN DE SU ABOGADO NO PUEDE ENTREGAR EL LIBRO DE RECLAMACIONES*”, siendo que consignó la intervención de la señora Cornejo y su representante, la señora Barrantes, durante la diligencia correspondiente.
78. Sobre el particular, si bien el texto citado no acredita por sí mismo, acorde al alegato deducido por Nevada en vía de apelación, que la empresa emplazada negó el acceso de la interesada al libro de reclamaciones, lo cierto es que permite verificar que el administrador de denunciada, *prima facie*, se rehusó a otorgar el libro de reclamaciones, en la oportunidad señalada.
79. Así las cosas, resulta pertinente efectuar un análisis integral de los elementos de convicción obrantes en el expediente, a fin de determinar si esta negativa fue efectuada de cara a una solicitud de la consumidora en tal sentido, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 197° del Código Procesal Civil³⁵.

³⁴ En la foja 9 del expediente.

³⁵ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 197°.- Valoración de la prueba.** Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

80. Observando lo determinado, del contenido del video elevado por la denunciante³⁶ se advierte la captura de una interacción entablada entre un (1) efectivo policial, el administrador de Nevada -identificado como Francisco Cáceres (en adelante, el señor Cáceres) y tres (3) personas, siendo que dos (2) de ellas solicitaron al señor Cáceres la entrega del libro de reclamaciones; la descripción de los acontecimientos permite a este Colegiado afirmar que el intercambio descrito guardó correspondencia con el incidente verificado por la autoridad policial el 13 de noviembre de 2018, por lo que se trató del mismo hecho.
81. Complementariamente, se aprecia que una (1) de las personas solicitantes refirió haber sido “dejada entrar” durante tres (3) días y pidió tener acceso al libro de reclamaciones, de lo que resulta pasible inferir que se trató de la señora Cornejo, máxime cuando ello se desprende de la narración de los acontecimientos efectuada por Nevada en el curso del procedimiento.
82. Por consiguiente, de una apreciación conjunta de los registros descritos, es razonable concluir que, el 13 de noviembre de 2018, el señor Cáceres, dependiente de Nevada, se negó a entregar el libro de reclamaciones del establecimiento comercial a la señora Cornejo, a pesar de que esta tenía derecho a tener acceso al referido instrumento.
83. Por otro lado, cabe desestimar el alegato de la empresa emplazada por el cual estimó pertinente que la autoridad administrativa dispusiera la actuación de una pericia, en aras de analizar el registro fílmico elevado, en tanto este presentaba una calidad deficiente; en la medida que, a criterio de este Colegiado, el referido medio probatorio contaba con la nitidez suficiente para determinar la ocurrencia de los hechos afirmados por la señora Cornejo.
84. En ese sentido, Nevada se encontró facultada a, de considerarlo oportuno, ofrecer los medios probatorios -a saber, informes periciales o videos registrados en su establecimiento- que contravirtieran las afirmaciones de su contraparte, acorde a lo establecido en el artículo 173° del TUO de la LPAG; sin embargo, no lo hizo.
85. Con arreglo a tales consideraciones, corresponde confirmar la resolución recurrida, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta contra Nevada, por infracción del artículo 152° del Código, en tanto quedó acreditado que el proveedor denunciado se rehusó a entregar a la consumidora el libro de reclamaciones de su establecimiento comercial.

³⁶ Archivo denominado “MP4” inserto en el CD obrante en la foja 7 del expediente.

Sobre la graduación de las sanciones, las medidas correctivas dictadas, la condena de la denunciada al pago de las costas y costos del procedimiento y la inscripción de Nevada en el RIS

86. En la medida que Nevada no ha fundamentado su recurso de apelación respecto de la graduación de las sanciones impuestas, las medidas correctivas dictadas por la Comisión, la condena de la denunciada al pago de las costas y costos del procedimiento, y la inscripción de esta en el RIS, por las infracciones de los artículos 19° y 152° del Código verificadas, más allá de los argumentos que dieron mérito al pronunciamiento reseñado en los acápites previos, esta Sala asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre tales puntos, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG³⁷. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en los extremos referidos.
87. En relación con las medidas correctivas ordenadas, se informa a Nevada que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de las mismas, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código.
88. Finalmente, se informa a la señora Cornejo que, en caso se produzca el incumplimiento del mandato dictado por la autoridad administrativa, podrá comunicarlo a la Comisión, la cual evaluará la imposición de una multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva, conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI³⁸.

³⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 6°.** - Motivación del acto administrativo.

(...)

6.2 Puede motivarse mediante declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. (...).

³⁸ **RESOLUCIÓN 076-2017-INDECOPI/COD. APRUEBAN DIRECTIVA 006-2017/DIR-COD-INDECOPI DENOMINADA “DIRECTIVA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR”. 4.8. De las medidas correctivas.**

En los supuestos en que el órgano resolutorio considere lo acordado por las partes durante la relación de consumo al dictar una o varias medidas correctivas; debe atender a que las mismas no contravengan las disposiciones recogidas en los Título II y III del Código referidos a los contratos de consumo y métodos comerciales abusivos.

En caso se ordenen medidas correctivas o medidas cautelares, la Resolución Final deberá apercibir al obligado, a presentar los medios probatorios que acrediten su cumplimiento en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo que se otorga para cumplir el mandato; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117 del Código.

Si se produce el incumplimiento del mandato por parte del proveedor obligado, la administración, a fin de garantizar el cumplimiento de su decisión, actuará de oficio e impondrá multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la presente Directiva.

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM del 20 de mayo de 2019, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora Rosa María Cornejo Reluz contra Nevada Entretenimientos S.A.C., por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto quedó acreditado que dicho proveedor permitió el acceso de la consumidora a su establecimiento comercial, a pesar de que esta se encontraba inscrita en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y, en consecuencia, el referido proveedor estaba obligado a impedir su ingreso.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la señora Rosa María Cornejo Reluz contra Nevada Entretenimientos S.A.C., por infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto quedó acreditado que el proveedor denunciado se rehusó a entregar a la consumidora el libro de reclamaciones de su establecimiento comercial.

TERCERO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que sancionó a Nevada Entretenimientos S.A.C., con una multa de 1 UIT, por la infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor acreditada.

CUARTO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que sancionó a Nevada Entretenimientos S.A.C., con una multa de 1 UIT, por la infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor acreditada.

QUINTO: Requerir a Nevada Entretenimientos S.A.C. el cumplimiento espontáneo de pago de las multas impuestas, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS³⁹, precisándose, además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

SEXTO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que ordenó a Nevada Entretenimientos S.A.C., en calidad de medidas correctivas, que, en el plazo de quince (15) días contado a partir de la notificación de la presente resolución, cumpla con: (i) implementar mecanismos que permitan identificar a las

personas que se encuentren inscritas en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas; y, (ii) abstenerse de negar el acceso al libro de reclamaciones a los consumidores que lo soliciten.

Asimismo, se informa a Nevada Entretenimientos S.A.C. que deberá presentar a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. De otro lado, se informa que en caso se produzca el incumplimiento del mandato, la señora Rosa María Cornejo Reluz podrá comunicarlo a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Lambayeque, la cual evaluará la imposición de la multa coercitiva por incumplimiento de medida correctiva conforme a lo establecido en el numeral 4.11 de la Directiva 006-2017/DIR-COD-INDECOPI.

SÉTIMO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que condenó a Nevada Entretenimientos S.A.C. al pago de las costas y costos del procedimiento.

OCTAVO: Confirmar la Resolución 0294-2019/INDECOPI-LAM, en el extremo que dispuso la inscripción de Nevada Entretenimientos S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Roxana María Irma Barrantes Cáceres, y Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

El voto singular del señor vocal Juan Alejandro Espinoza Espinoza, es el siguiente:

El vocal que suscribe el presente voto concuerda con la decisión adoptada por la mayoría acerca del fondo de la cuestión controvertida; no obstante, considera importante dejar constancia de los motivos por los cuales, bajo su criterio, el Indecopi sí es competente para conocer el caso materia de autos. Tales razones son expuestas a continuación:

1. De la lectura conjunta de las disposiciones normativas establecidas en el Código respecto de las facultades otorgadas al Indecopi para actuar en resguardo de los derechos de los consumidores⁴⁰, puede desprenderse lo siguiente:
 - (i) El Indecopi mantiene plena competencia para iniciar procedimientos de oficio que coadyuven a contrarrestar los efectos de aquellas conductas que signifiquen una contravención de los derechos de los consumidores, salvo que dicha competencia haya sido asignada a favor de otro organismo del Estado; y,
 - (ii) en principio, el Indecopi es competente para pronunciarse sobre la denuncia de un consumidor afectado, en aquellos casos en los que se verifique una lesión efectiva de sus derechos como consecuencia de, por ejemplo, la inobservancia de las normas que regulan un sector específico del mercado, pues, en estos casos, lo que se sancionaría no sería, en estricto, la inobservancia de tales disposiciones, sino el resultado lesivo

⁴⁰

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Título Preliminar. Artículo VI. Políticas públicas.

(...)

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

(...)

Artículo 105°.- Autoridad competente.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

(...)

Artículo 107°.- Postulación del procedimiento.

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnante que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.

que produce dicho incumplimiento (siendo aquella normatividad sólo un parámetro a tener en cuenta para verificar la responsabilidad del proveedor).

2. Ahora bien, en materia de casinos, el artículo 24° de la Ley 27153, Ley que Regula la Explotación de los Juego de Casino y Máquinas Tragamonedas (en adelante, la Ley 27153)⁴¹, establece que la autoridad competente para fiscalizar, supervisar, evaluar e imponer sanciones vinculadas a la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas es la Dirección Nacional de Turismo del Mincetur (en adelante, la DNT).
3. Complementariamente, el artículo 4° de la Ley 28945, Ley de Reordenamiento y Formalización de la actividad de explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas (en adelante, la Ley 28945)⁴² dispuso la creación de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas (en adelante, la DGJCMT), dependiente del Viceministerio de Turismo del Mincetur, como la autoridad competente de formular, proponer, supervisar y fiscalizar las normas generales administrativas no tributarias de alcance nacional, que regulan y controlan la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, indicando que toda mención a la DNT en las normas mencionadas debía considerarse referida a la DGJCMT.
4. De otro lado, el artículo 22° del Reglamento de la Ley 29907, Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Ludopatía en las Salas de Juego de Casino y Máquinas Tragamonedas, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2013-MINCETUR, establece como conducta infractora (y, por ende, sancionable) aquella vinculada a permitir el acceso o el juego a las personas prohibidas de ingresar y participar por motivo de ludopatía, siendo que dicha infracción

⁴¹ **LEY 27153. LEY QUE REGULA LA EXPLOTACIÓN DE LOS JUEGO DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS. Artículo 24°.- Autoridad Competente.** Corresponde a la Dirección Nacional de Turismo las facultades administrativas de autorización, fiscalización, supervisión, evaluación y sanción vinculadas a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, pudiendo delegar las facultades de fiscalización, supervisión, clausura y comiso en los órganos bajo su competencia.

⁴² **LEY 28945. LEY DE REORDENAMIENTO Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS. Artículo 4°.- Creación de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.** Créase la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, dependiente del Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, como la autoridad competente de formular, proponer, supervisar y fiscalizar las normas generales administrativas no tributarias de alcance nacional, que regulan y controlan la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

En consecuencia, entiéndese que toda mención a la Dirección Nacional de Turismo o a la Dirección de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas establecida en las normas que regulan la actividad de explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, así como en resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales, resoluciones secretariales, resoluciones directorales y demás dispositivos, debe considerarse como referida a la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.(...)

amerita la imposición de una sanción de 1 UIT⁴³.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la fiscalización de oficio y eventual sanción de la conducta antes señalada ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente al Mincetur (a través de la DGJCMT) y que, en consecuencia, tales hechos no podrían ser materia de un procedimiento administrativo seguido por iniciativa de la propia autoridad ante el Indecopi.
6. Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se recalcó al inicio del presente voto, el Indecopi sí es competente para conocer el caso materia de autos, dado que, aun cuando el procedimiento administrativo que nos ocupa fue iniciado, entre otros, a partir del presunto incumplimiento de medidas concretas sobre la prevención y control de la enfermedad de ludopatía, el presente expediente se inició por la denuncia que fue interpuesta por el propio consumidor que habría visto afectados sus derechos en el marco del servicio prestado por el casino.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA

43

REGLAMENTO DE LA LEY 29907, LEY PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA LUDOPATÍA EN LAS SALAS DE JUEGO DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 007-2013-MINCETUR. Artículo 22°.- **Infracciones y sanciones.** Adiciónase a la Tabla de Infracciones y Sanciones, aprobada mediante Decreto Supremo N° 020-2010- MINCETUR, lo siguiente:

ANEXO H

TABLA DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Ley N° 29907 Ley para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas.

	Infracción	Base Legal	Sanción
59	Permitir el acceso o el juego a las personas prohibidas de ingresar y participar, según lo dispuesto en el literal e) del Artículo 9° de la Ley N° 27153 y modificatorias.	Literal t. num. 45.2 de la Ley N° 27153. Num.4.2 de la Ley N° 29907	Multa 01 UIT