



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR -
SEDE LIMA SUR N° 2
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : GRUPO EDITORIAL CORDOVA S.A.C.
MATERIA : DEBER DE IDONEIDAD
ACTIVIDAD : OTROS TRABAJOS DE EDICIÓN

SUMILLA: *Se confirma la resolución venida en grado en el extremo que halló responsable a Grupo Editorial Cordova S.A.C., por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al quedar acreditado que comercializó textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos.*

Asimismo, se confirma la referida resolución en el extremo que denegó la participación de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC sobre la multa impuesta a Grupo Editorial Cordova S.A.C.

SANCIÓN: 34 UIT

Lima, 20 de enero de 2016

ANTECEDENTES

1. Por Memorándum 1580-2013/CC2-INDECOPI del 13 de mayo de 2013, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Secretaría Técnica) encargó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, la GSF), la supervisión de Grupo Editorial Cordova S.A.C.¹ (en adelante, la Editorial) a efectos de verificar el cumplimiento de la Ley 29751, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante el Código), respecto a la comercialización de textos escolares.
2. El 14 y 15 de mayo de 2013, el Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios - OPECU y la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC, respectivamente, denunciaron a la Editorial ante la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión) por presunta infracción del Código, toda vez que habría puesto en el mercado material educativo consistente en libros de matemática para diversos niveles, que contendrían una serie de errores matemáticos y ortográficos, los cuales

¹ RUC: 20549459146. Domicilio Fiscal: Av. Aviación 3232, Int. 402 (Entre Av. Aviación y Av. San Borja Sur), San Borja, Lima, Lima.



serían utilizados como material de enseñanza. Ello, en mérito a un reportaje emitido por el programa “Panorama” de Panamericana TV el 12 de mayo de 2013. Asimismo, cabe indicar que tales denuncias fueron tramitadas bajos los Expedientes 436-2013/CC2 y 466-2013/CC2.

3. Mediante Informe 164-2013-GSF del 27 de mayo de 2013, la GSF verificó que la Editorial había comercializado textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos, siendo que los mismos podrían afectar el proceso de enseñanza.
4. Ante ello, a través de la Resolución 1 del 31 de mayo de 2013, la Secretaría Técnica, resolvió, entre otros:
 - (i) Iniciar un procedimiento administrativo contra la Editorial, por presunta infracción del artículo 19° del Código, en tanto habría comercializado textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos;
 - (ii) acumular los Expedientes 466-2013/CC2 y 436-2013/CC2 al presente procedimiento; y,
 - (iii) ordenar a la Editorial el canje de los textos escolares de la serie “Mentemati” con errores ortográficos y matemáticos, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, por otros que no los tuvieran, en un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de notificada la referida resolución, debiendo informar a la Comisión al término de dicho plazo el cumplimiento de la medida. Concluido el citado plazo, en caso no hubiera realizado el canje de los mencionados textos escolares, debía proceder a la devolución del dinero contra entrega de los textos escolares que hubiera comercializado de la serie “Mentemati”, en el estado en que éstos se encontraran, debiendo presentar un Plan de Devoluciones por cada centro educativo, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles a partir del día siguiente del vencimiento del plazo señalado anteriormente e informar semanalmente del proceso de devolución a la GSF. El proceso de devolución debía realizarse dentro de un periodo no mayor a veinte (20) días hábiles.
5. En sus descargos, la Editorial manifestó lo siguiente:
 - (i) Tomó acciones frente al problema difundido a través de los diversos medios de comunicación, incluso con anterioridad al requerimiento



- efectuado por la GSF, siendo que el 14 de mayo de 2013, emitió una Nota de Prensa en el canal de televisión que inicialmente denunció los hechos materia del presente procedimiento. Agregó que las acciones que venía realizando, habían tenido la finalidad de salvaguardar el interés superior de los niños y no perjudicar los estudios escolares de los alumnos de los colegios que venían empleando los mencionados textos escolares; y,
- (ii) los errores ortográficos y matemáticos que presentaban los textos escolares eran elementales, por lo que probablemente se debía a una conspiración en contra de su representada.
6. Igualmente, la Editorial solicitó a la Comisión que le conceda el uso de la palabra.
7. Mediante Resolución 2158-2014/CC2 del 4 de setiembre de 2014, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Denegó la solicitud de informe oral planteada por la Editorial;
 - (ii) sancionó a la Editorial con 34 UIT por infracción del artículo 19° del Código, al quedar acreditado que comercializó textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondiente a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos;
 - (iii) denegó la participación en la multa impuesta a OPECU y ASPEC; y,
 - (iv) dispuso la inscripción de la Editorial en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
8. El 15 de octubre de 2014, la Editorial apeló la Resolución 2158-2014/CC2, en atención a los siguientes argumentos:
- (i) Debía declararse la nulidad de la resolución impugnada, toda vez que la Comisión denegó su solicitud de informe oral sin motivar su decisión, así como no valoró correctamente el cumplimiento del cambio de los textos con errores matemáticos y ortográficos por textos corregidos;
 - (ii) con antelación al inicio del procedimiento administrativo ya había tomado acciones con relación al hecho imputado en su contra, contratando personal especializado para la revisión y corrección de los textos escolares en cuestión, y asumiendo los costos y gastos de realizar una nueva edición y cambio de los mismos;
 - (iii) ante la denuncia periodística sobre el error que presentaban sus textos escolares, reconoció televisivamente los errores cometidos en los referidos libros. Agregó que el 14 de mayo de 2013, emitió una nota de



- prensa en el canal de televisión que inicialmente denunció el hecho controvertido;
- (iv) la Comisión no valoró el esfuerzo personal, material y económico que afrontó su representada en la nueva edición de los textos escolares corregidos, siendo que pese a presumir que había sido objeto de una conspiración, cumplió con el cambio de todos los textos escolares con errores matemáticos y ortográficos; y,
 - (v) el importe de la multa de 34 UIT impuesta era desproporcionada, siendo que la misma conllevaría a la quiebra de su representada. Añadió que no se tomó en cuenta que cumplió con el cambio de los textos escolares con errores. Finalmente, manifestó que la Comisión vulneró los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad, Imparcialidad, Presunción de Veracidad, Conducta Procedimental, Celeridad, Eficacia y Simplicidad, al imponerle dicha sanción.
9. El 16 de octubre de 2014, ASPEC también apeló la Resolución 2158-2014/CC2, solicitando su nulidad, al señalar que desde la interposición de su denuncia, el 15 de mayo de 2013, hasta la notificación de la resolución impugnada, 9 de octubre de 2013, no se le puso en conocimiento ninguna actuación efectuada dentro del procedimiento, entre otros, la admisión a trámite de la denuncia, la acumulación de expedientes realizada ni el escrito de descargos, siendo que ello vulneró el artículo 157° literal b) del Código y el debido procedimiento, al no poder accionar a lo largo del procedimiento. Agregó que: (i) interpuso su denuncia antes de que se iniciara el procedimiento administrativo de oficio contra la Editorial; y, (ii) pese a contar con elementos probatorios adicionales - sondeo de mercado de la venta de los textos en cuestión y copia de texto escolar "Mentemati"-, no pudo presentarlos, al no tener conocimiento del estado de su denuncia. Finalmente, indicó que en el procedimiento administrativo tramitado bajo los expedientes acumulados 073-2009/CCD y 061-2009/CCD, el Indecopi decidió otorgarle el 10% de la multa impuesta al proveedor denunciado.
10. Tomando en cuenta que OPECU no apeló la Resolución 2158-2014/CC2 en el extremo que denegó su participación en la multa impuesta a la Editorial, el mismo ha quedado consentido.

ANÁLISIS

Cuestiones previas:

- (i) Sobre la denegatoria a la solicitud de informe oral



11. En su recurso de apelación, la Editorial alegó la nulidad de la resolución impugnada, toda vez que la Comisión habría denegado su solicitud de informe oral sin motivar su decisión.
12. Al respecto, de la revisión del escrito de descargos presentado por la Editorial, se aprecia que efectivamente solicitó a la Comisión el uso de la palabra.
13. En atención a ello, mediante Resolución 2158-2014/CC2, la Comisión señaló lo siguiente² :
 10. En el artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, se establece que la Comisión podrá convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. Asimismo, cuenta con la facultad para denegar dicho tipo de solicitudes mediante decisión fundamentada³.
 11. En el presente caso, la Comisión ha verificado que en el transcurso del procedimiento, EDITORIAL CORDOVA ha tenido la oportunidad de exponer por escrito sus argumentos y plantear su posición respecto a lo señalado en la Resolución N° 1 que da inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
 12. Por tanto, considerando que EDITORIAL CORDOVA ha podido ejercer plenamente su derecho a exponer las razones que fundamentan su pretensión y, además, que en su solicitud de informe oral no ha referido la necesidad de presentar ante la Comisión nuevos elementos de juicio para la resolución del caso que justifiquen la audiencia, corresponde denegar el uso de la palabra solicitado por la administrada.
14. En ese punto, esta Sala considera pertinente indicar que el artículo 16° del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, establece que quedará a criterio del órgano resolutorio correspondiente convocar o denegar la solicitud para la actuación del informe oral, siendo que en este segundo supuesto, su decisión debe encontrarse debidamente fundamentada³.

² En la foja 545 del Expediente.

³ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 16°.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal.-**

16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante la decisión debidamente fundamentada.

(...)

16.3 Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a las solicitudes de informe oral presentadas ante las Comisiones.



15. En tal sentido, de la lectura de la resolución impugnada este Colegiado verifica que, contrariamente a lo alegado por la denunciada, la Comisión motivó su decisión de denegar la solicitud de informe oral planteada por la interesada, al estimar que la Editorial había tenido oportunidad de exponer sus argumentos a lo largo de procedimiento, siendo que en su solicitud no había expresado contar con elementos de juicio adicionales que justificara la realización de tal audiencia.
16. Por lo tanto, corresponde desestimar el alegato vertido por la Editorial en este extremo, al no quedar acreditado el presunto vicio de nulidad invocado por la denunciada.
- (ii) Sobre la falta de notificación de los actuados en el presente procedimiento a ASPEC
17. En su recurso de apelación, ASPEC solicitó la nulidad de la Resolución 2158-2014/CC2, señalando que desde la interposición de su denuncia, el 15 de mayo de 2013, hasta la notificación de la resolución impugnada, el 9 de octubre de 2013, no se le había puesto en conocimiento ninguna actuación efectuada dentro del procedimiento, entre otros, la admisión a trámite de la denuncia, la acumulación de expedientes realizada ni el escrito de descargos, siendo que ello vulneró el artículo 157° literal b) del Código y el debido procedimiento, al no poder accionar a lo largo del procedimiento.
18. Al respecto, de la revisión de los actuados en el expediente, esta Sala aprecia que efectivamente ASPEC no fue notificado con las actuaciones realizadas con anterioridad a la Resolución 2158-2014/CC2.
19. Sin embargo, es preciso acotar que, de conformidad con el artículo 14°.2.3. de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, que conllevarían a su conservación, entre otros, aquellos emitidos con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado⁴.

⁴ **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 14°.- Conservación del Acto.** 14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
(...)

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



20. Así, es preciso señalar que mediante Resolución 2158-2014/CC2, la Comisión determinó la responsabilidad de la Editorial por infracción del artículo 19° del Código, al considerar acreditado que comercializó textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondiente a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos.
21. De este modo, se evidencia que, sin perjuicio del error de notificación alegado, la Comisión acogió la pretensión de ASPEC contenida en su escrito de denuncia, demostrándose la no vulneración del Principio del Debido Procedimiento
22. Asimismo, si bien mediante la resolución materia de impugnación, la Comisión resolvió denegar la participación de ASPEC en la multa impuesta a la Editorial; el órgano resolutorio sustentó su decisión, principalmente, en el hecho de que dicha asociación de consumidores no había efectuado una labor de investigación previa a la presentación de la denuncia, en tanto únicamente había recabado la copia del reportaje de fecha 12 de mayo de 2013 emitido por el programa Panorama⁵.
23. Por lo tanto, se desprende que el vicio detectado no habría modificado el sentido del pronunciamiento de la Comisión en este extremo, al sustentar su decisión en la evaluación de las actuaciones realizadas por ASPEC previas a su denuncia.
24. En atención a lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos vertidos por ASPEC en este extremo y conservar la Resolución 2158-2014/CC2, al no verificarse la existencia de un vicio trascendente que acarree su nulidad, de conformidad con el artículo 14°.2.3. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iii) Sobre la correcta valoración del cumplimiento del cambio de los textos escolares en cuestión
25. En su recurso de apelación, la Editorial solicitó la nulidad de la Resolución 2158-2014/CC2, al considerar que el órgano resolutorio no había valorado correctamente el cumplimiento del cambio de los textos con errores matemáticos y ortográficos por textos corregidos.
26. Sobre el particular, de la revisión de la Resolución 2158-2014/CC2, se aprecia que la Comisión tomó en cuenta el argumento de la denunciada con

⁵ En las fojas 565 y 567 del Expediente.



relación al cambio de textos escolares; sin embargo, consideró que, en tanto del Acta de Supervisión del 12 de junio de 2013, se había advertido que el texto escolar del tercer grado de primaria - que había sido distribuido en reemplazo del errado- contenía errores matemáticos, no se había generado circunstancia alguna que ameritara ser considerada como la subsanación de la conducta y por tanto como atenuante de la sanción en el presente caso.

27. En tal sentido, esta Sala considera que el pronunciamiento de la Comisión resultó razonable, al estimar que en tanto no se habían rectificado los errores matemáticos en todos los textos escolares de reemplazo, no se podía considerar como subsanada la conducta infractora denunciada. Por lo tanto, corresponde desestimar el alegato vertido por la Editorial en este extremo.

Sobre el deber de idoneidad

28. El artículo 18° del Código dispone que la idoneidad debe ser entendida como la correspondencia entre lo que el consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. A su vez, el artículo 19° del citado Código indica que el proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos⁶.
29. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o en las condiciones que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza y circunstancias que rodean la adquisición del producto o la prestación del servicio, así como a la normatividad que rige su prestación.
30. El supuesto de responsabilidad administrativa en la actuación del proveedor impone a éste la obligación procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien colocado en el mercado o el servicio prestado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o

⁶

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 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.

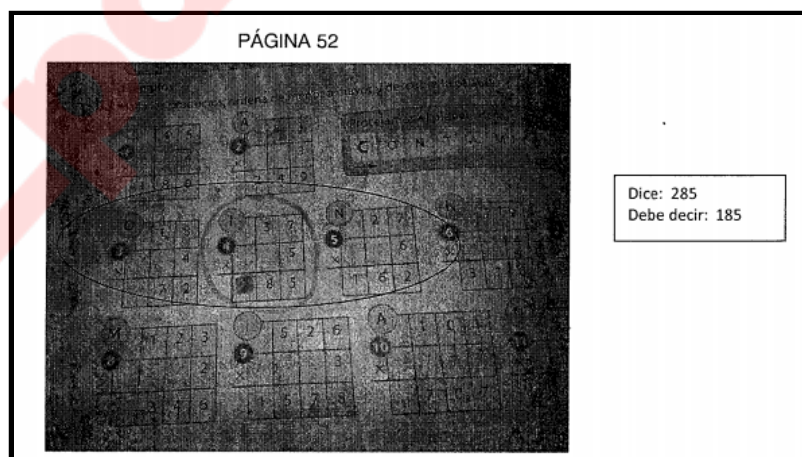
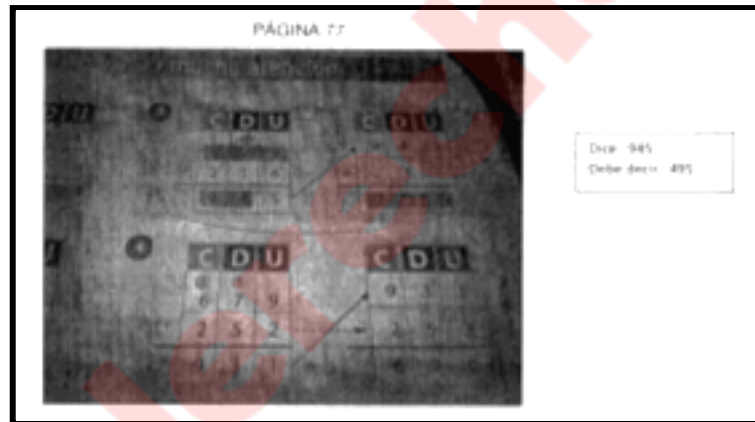
La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

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.

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.

porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, una vez acreditado el defecto, corresponde al proveedor acreditar que éste no le es imputable.

31. En el presente caso, por Resolución 1 del 31 de mayo de 2013, la Secretaría Técnica inició un procedimiento administrativo contra la Editorial, por presunta infracción del artículo 19° del Código, en tanto habría comercializado textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos.
32. De la revisión del expediente se advierte que en los textos analizados se detectaron errores ortográficos y matemáticos, tales como las operaciones que se aprecian en las imágenes que se reproducen a continuación⁷:



⁷ En las fojas 18 del Expediente.



33. A lo largo del procedimiento, la Editorial no desconoció haber comercializado textos escolares de la serie “Mentemati”, correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos; sin embargo, aludió que ello podía responder a una conspiración efectuada en su contra.
34. Al respecto, es preciso señalar que la Editorial no ha presentado medio de prueba alguno que acredite su afirmación, por lo que corresponde desestimarla.
35. Asimismo, en su recurso de apelación, la Editorial sustentó sus argumentos de defensa manifestando que con antelación al inicio del procedimiento administrativo ya había tomado acciones con relación al hecho imputado en su contra, contratando personal especializado para la revisión y corrección de los textos escolares en cuestión, y asumiendo los costos y gastos de realizar una nueva edición y cambio de los mismos.
36. Igualmente, la denunciada indicó que ante la denuncia periodística sobre el error que presentaban sus textos escolares, reconoció televisivamente los errores cometidos en los referidos libros. Agregó que el 14 de mayo de 2013, emitió una nota de prensa en el canal de televisión que inicialmente denunció el hecho controvertido, la misma que obra a fojas 114 del expediente.
37. Sobre el particular, cabe señalar que el hecho que el proveedor efectúe acciones, con posterioridad a la comisión de la conducta infractora, a fin de corregirla, no implica de modo alguno su falta de responsabilidad por el hecho denunciado, siendo que las medidas adoptadas por este último únicamente constituirán soluciones residuales ante una infracción que ya se ha consumado.
38. De igual modo, la Editorial manifestó que la Comisión no valoró el esfuerzo personal, material y económico que afrontó su representada en la nueva edición de los textos escolares corregidos, siendo que cumplió con el cambio de todos los textos escolares con errores matemáticos y ortográficos.
39. A fin de acreditar su afirmación, adjuntó los cargos⁸. que acreditarían el referido cambio de textos en las instituciones educativas a las cuales habrían sido comercializados, concluyendo tal actuación el 18 de junio de 2013, esto

⁸ En las fojas 127 a la 232 del Expediente.



es, con posterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo y de la notificación de la imputación de cargos (31 de mayo de 2013)⁹.

40. Al respecto, esta Sala advierte que, aún cuando el proveedor denunciado haya subsanado durante el procedimiento administrativo las conductas infractoras verificadas, no enerva de modo alguno su responsabilidad por tales infracciones. Por el contrario, tal situación únicamente **demuestra** una adecuación de su conducta -como proveedora- a los parámetros establecidos en las normas de protección al consumidor.
41. Sin perjuicio de lo antes mencionado, cabe indicar que de la revisión del Acta de fecha 12 de junio de 2013, que obra a fojas 63 del expediente, se advierte que los textos escolares correspondientes al **tercer grado** de primaria que fueron otorgados en reemplazo de los errados, también contenían errores, no habiéndose acreditado la corrección de los **mismos**, por lo que la conducta infractora no puede considerarse subsanada.
42. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar la resolución venida en grado que halló responsable a la Editorial, por infracción del artículo 19° del Código, al quedar acreditado que comercializó textos escolares de la serie "Mentemati", correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos.

Sobre la graduación de la sanción

43. El artículo 112° del Código, establece los criterios para determinar la sanción aplicable al infractor de las normas de protección al consumidor tales como el beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción y los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento, la reincidencia o incumplimiento reiterado y, otros criterios que considere adoptar la Comisión¹⁰

⁹ En la foja 13 del Expediente.

¹⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

1. El beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción;
 2. La probabilidad de detección de la infracción;
 3. El daño resultante de la infracción;
 4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado;
 5. La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores;
 6. Otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar.
- (...)



44. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. Así, el fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas.
45. A efectos de graduar la sanción a imponer, la Ley del Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora el de razonabilidad¹¹, según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
46. La Comisión sancionó a la Editorial con una multa de 34 UIT, por infracción del artículo 19° del Código.
47. Dicho órgano resolutorio efectuó la graduación de la sanción a imponer, en atención a los criterios establecidos en el artículo 112° del Código, los cuales se basan en factores objetivos, tras evaluar la gravedad de la conducta infractora detectada en virtud de: (i) el beneficio ilícito obtenido, el mismo que se determinó a partir de los ingresos obtenidos por la venta de los textos en cuestión, menos los costos de impresión de los libros; así como, por el ahorro de implementar las medidas necesarias para garantizar que en el proceso de elaboración de los textos escolares se detecten oportunamente errores; y, (ii) la probabilidad de detección, que consideró alta.
48. En su recurso de apelación, la Editorial señaló que el importe de la multa de 34 UIT impuesta, era desproporcionada, siendo que la misma conllevaría a la quiebra de su representada.
49. Sobre el particular, el artículo 110° del Código señala que *“en el caso de las microempresas, la multa no puede superar el diez por ciento (10%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al*

¹¹ **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.-** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

de la expedición de la resolución de primera instancia, siempre que se haya acreditado dichos ingresos, no se encuentre en una situación de reincidencia y el caso no verse sobre la vida, salud o integridad de los consumidores. Para el caso de las pequeñas empresas, la multa no puede superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, conforme a los requisitos señalados anteriormente.”

50. Tal como lo estipula la norma citada, a efectos de aplicar los límites porcentuales antes indicados, el proveedor denunciado debe acreditar en primer lugar que se trata de una microempresa o pequeña empresa y, en segundo lugar, el monto exacto de sus ingresos brutos a efectos de aplicar el porcentaje correspondiente.
51. En tal sentido, de la consulta efectuada en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa a través del portal virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹², se verifica que la Editorial se encuentra acreditada ante el referido organismo como pequeña empresa, por lo que la sanción a imponerse no podía superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos en el año 2013, ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de primera instancia - 2014-.
52. Sobre el particular, es preciso indicar que, de la revisión de las declaraciones juradas presentadas por la denunciada ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat, correspondientes a los meses de enero a abril de 2013, se aprecia que la Editorial obtuvo como ingresos netos la suma total de S/. 1'940,712.00¹³.
53. En tal sentido, contrariamente a lo alegado por la Editorial, el monto de la multa impuesta no conllevaría a su quiebra, en tanto no supera el límite establecido por ley, por lo que corresponde desestimar el argumento de la denunciada en este extremo.
54. Igualmente, la Editorial alegó que al momento de efectuarse la graduación de la sanción no se tomó en cuenta que cumplió con el cambio de los textos escolares con errores.
55. Al respecto, cabe señalar que únicamente será considerada como atenuante la subsanación voluntaria de la infracción por parte del proveedor, según el

¹² Ver: <http://www.mintra.gob.pe/remype/busqueda/busquedaRemype.php>

¹³ En las fojas 74, 78 y 82 del Expediente.

artículo 112° del Código¹⁴, cuando este haya corregido dicha conducta antes de ser notificado con la imputación de cargos.

56. Así, tomando en consideración lo desarrollado en los numerales 37 al 39 de la presente resolución, sin perjuicio de que no ha quedado acreditada la subsanación alegada por la recurrente, ésta se habría configurado con posterioridad a la notificación de la imputación de cargos, no correspondiendo la aplicación de atenuante alguno.
57. Por otro lado, si bien la Editorial manifestó que la Comisión vulneró los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad, Imparcialidad, Presunción de Veracidad, Conducta Procedimental, Celeridad, Eficacia y Simplicidad, al imponerle la sanción de 34 UIT; lo cierto es que la denunciada no sustentó de qué manera la multa impuesta por el órgano resolutorio habría vulnerado tales principios.
58. Sin perjuicio de lo antes indicado, este Colegiado estima importante tomar en consideración la conducta de la Editorial detectada en el acta de fecha 12 de junio de 2013, que obra a fojas 63 del expediente, de la cual se advierte que los textos escolares correspondientes al tercer grado de primaria que fueron otorgados en reemplazo de los errados, también contenían errores.
59. En tal sentido, esta Sala considera que la sanción impuesta por la Comisión a la Editorial debía resultar lo suficiente para evitar que conductas como la detectada en el presente procedimiento se repitan en el futuro e incentivar que los administrados desarrollen sus actividades con respeto a las normas

¹⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas**
(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

1. La subsanación voluntaria por parte del proveedor del acto u omisión imputado como presunta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.
2. La presentación por el proveedor de una propuesta conciliatoria que coincida con la medida correctiva ordenada por el Indecopi.
3. Cuando el proveedor acredite haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de la misma y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma.
4. Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en el presente Código (...)
5. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas dependiendo de cada caso particular.

de protección al consumidor. Sin embargo, la multa impuesta a ASPEC, no puede ser incrementada en razón de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in pejus*, establecida en el artículo 237°.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁵.

60. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar la resolución venida en grado en el extremo que sancionó a la Editorial con una multa de 34 UIT.

Sobre el porcentaje de la multa solicitado por ASPEC

61. En el presente procedimiento, la Comisión determinó que no correspondía conceder a ASPEC un porcentaje de la multa impuesta a la Editorial.
62. En su recurso de apelación, ASPEC señaló que interpuso su denuncia antes que se iniciara el procedimiento administrativo de oficio contra la Editorial.
63. Sobre el particular, el artículo 153° del Código señala que las asociaciones de consumidores son organizaciones constituidas de conformidad con las normas establecidas en Código Civil, siendo su finalidad proteger, defender y representar a los consumidores y usuarios. En tal sentido, las asociaciones de consumidores reconocidas por el Indecopi se encuentran legitimadas para interponer reclamos y denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor a nombre de sus asociados, de las personas que le hayan otorgado representación, así como en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores¹⁶.

¹⁵ **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 237°.- Resolución.-** (...)

237.3 Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

¹⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 153°. Rol de las asociaciones de consumidores.-**

153.1 Las asociaciones de consumidores son organizaciones que se constituyen de conformidad con las normas establecidas para tal efecto en el Código Civil. Su finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios.

153.2 Las asociaciones de consumidores reconocidas por el Indecopi están legitimadas para interponer reclamos y denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y los demás órganos funcionales competentes del Indecopi a nombre de sus asociados y de las personas que les hayan otorgado poder para tal efecto, así como en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores.

153.3 En la vía judicial pueden promover procesos en defensa de los intereses difusos o colectivos de los consumidores, sujetándose a lo previsto en los artículos 130 y 131.

153.4 La legitimidad de las asociaciones de consumidores se extiende también para actuar a nombre de sus asociados y de las personas que les hayan otorgado poder ante los organismos reguladores de los servicios públicos en los procesos en materia de protección al consumidor, así como en defensa de los intereses difusos o colectivos de los consumidores.

153.5 Mediante resolución de Consejo Directivo el Indecopi establece los órganos funcionales competentes a que se refiere el párrafo 153.2.

64. Asimismo, el artículo 156° del Código¹⁷ establece que el Indecopi puede celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial, siendo que la firma del convenio otorga la posibilidad que se pueda disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por esas asociaciones de consumidores les sea entregado, con un límite de cincuenta por ciento (50%).
65. En ese mismo sentido, el artículo 6° de la Resolución 064-2004-INDECOPI/DIR, que aprobó las Normas para la Celebración y Ejecución de Convenios de Cooperación con Asociaciones de Consumidores, establece que las asociaciones de consumidores podrán participar de hasta un porcentaje del cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta en procedimientos administrativos que hubieren promovido¹⁸.
66. De otro lado, el artículo 157° del Código establece los criterios mínimos que debe cumplirse para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta, señalando que debe evaluarse, entre otros elementos, la participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento¹⁹.

¹⁷

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 156°.- Convenios de cooperación institucional.

156.1 El Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otorga la posibilidad de que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituye fondos públicos.

156.2 Los porcentajes entregables a las asociaciones de consumidores deben ser utilizados a efectos de implementar acciones específicas de promoción y defensa de los intereses de los consumidores y un monto no mayor del cinco por ciento (5%) del porcentaje que se les entrega puede ser utilizado para su funcionamiento a efectos del desarrollo de su finalidad, en las condiciones que establece el reglamento.

156.3 Corresponde a la Contraloría General de la República supervisar que las asociaciones de consumidores destinen los recursos recaudados por concepto de multa para los fines señalados en el párrafo 156.2. El incumplimiento de dicha finalidad conlleva a resolver el Convenio de Cooperación Institucional e iniciar las acciones administrativas y penales que correspondan.

156.4 Los requisitos para la celebración de los convenios y para que la entrega de los fondos cumpla con la finalidad asignada son establecidos por el Indecopi y los organismos reguladores, respectivamente, mediante resolución de Consejo Directivo.

¹⁸

RESOLUCIÓN 064-2004-INDECOPI/DIR. NORMAS PARA LA CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN CON ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES. Artículo 6°.- De la participación en las multas. Las asociaciones de consumidores podrán participar hasta un porcentaje del 50% de la multa impuesta en procedimientos administrativos que hubieren promovido. El órgano funcional competente, sin solicitud de la asociación, determina en la resolución final del procedimiento el porcentaje con que participa la asociación en la multa impuesta. Dicho pronunciamiento debe analizar la gravedad de la infracción, los medios probatorios presentados y el grado de intervención de la asociación en el procedimiento. Si el órgano funcional no se pronunciase respecto a la participación de la asociación en la multa impuesta, ésta tiene expedito el recurso de apelación.

¹⁹

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 157°.- Criterios para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta. Al momento de determinar el porcentaje de las

67. Ahora bien, de los actuados en el expediente se verifica que el 12 de mayo de 2013, el programa “Panorama” de Panamericana Televisión, transmitió un reportaje a través del cual se evidenciaba que la Editorial comercializaba textos escolares de la serie “Mentemati” con errores ortográficos y matemáticos.
68. Así, mediante Memorándum 1580-2013/CC2-INDECOPI del 13 de mayo de 2013, la Secretaría Técnica encargó a la GSF, la supervisión de la Editorial, con la finalidad de verificar el cumplimiento del deber de idoneidad contenido en el artículo 19° del Código.
69. El 14 de mayo de 2013, OPECU presentó una denuncia contra la Editorial, señalando que dicha empresa había puesto en el mercado material educativo consistente en libros de matemática, los cuales contendrían errores matemáticos y ortográficos. A fin de sustentar su denuncia, la mencionada asociación de consumidores presentó, en calidad de medio probatorio, un CD con el mencionado reportaje televisivo del 12 de mayo de 2013.
70. Finalmente, el 15 de mayo de 2013, ASPEC presentó una denuncia contra la Editorial en atención a la conducta antes descrita, adjuntando también, como medio de prueba, un CD que contenía el reportaje televisivo antes descrito.
71. De lo expuesto, no se aprecia que la actuación de ASPEC haya sido relevante para el inicio del presente procedimiento administrativo, toda vez que, con anterioridad a la interposición de su denuncia, la autoridad administrativa ya tenía conocimiento de la presunta conducta infractora imputada a la Editorial, consistente en la comercialización de textos escolares de la serie “Mentemati” con errores ortográficos y matemáticos, siendo que incluso la Secretaría Técnica ya había iniciado las acciones de investigación respectivas ante la presunta conducta infractora.
72. Asimismo, cabe anotar que si bien ASPEC alegó no haber sido notificado con los actuados del procedimiento; lo cierto es que ello no le impedía introducir al procedimiento medios probatorios ni alegatos adicionales a los de su escrito de denuncia, para sustentar su pretensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 161°.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁰.

muchas administrativas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, la autoridad competente debe evaluar, como mínimo, los siguientes criterios:

(...)

b. Participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado.

(...).

²⁰

LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 161.- Alegaciones.

161.1. Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver. (...)



73. Finalmente, ASPEC indicó que en el procedimiento administrativo tramitado bajo los expedientes acumulados 073-2009/CCD y 061-2009/CCD, el Indecopi, mediante Resolución 009-2010/CCD, decidió otorgarle el 10% de la multa impuesta al proveedor denunciado; sin embargo, dado que tal pronunciamiento no se emitió en el marco de la normativa de protección al consumidor, no resulta aplicable al presente caso.
74. En virtud a lo expuesto, corresponde confirmar la resolución venida en grado en el extremo que denegó la participación en la multa impuesta a la Editorial a ASPEC.

RESUELVE:

PRIMERO: Conservar la Resolución 2158-2014/CC2 del 4 de setiembre de 2014, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor - Sede Lima Sur N° 2, al no verificarse la existencia de un vicio trascendente que acarree su nulidad, de conformidad con el artículo 14°.2.3. de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 2158-2014/CC2 en el extremo que halló responsable a Grupo Editorial Cordova S.A.C., por infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al quedar acreditado que comercializó textos escolares de la serie "Mentemati", correspondientes a los grados del segundo al sexto de primaria, con errores ortográficos y matemáticos.

TERCERO: Confirmar la Resolución 2158-2014/CC2 en el extremo que sancionó a Grupo Editorial Cordova S.A.C. con una multa de 34 UIT, por la infracción del artículo 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

CUARTO: Confirmar la Resolución 2158-2014/CC2 en el extremo que denegó la participación de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC sobre la multa impuesta a Grupo Editorial Cordova S.A.C.

Con la intervención de los señores vocales Julio Baltazar Durand Carrión, Alejandro José Rospigliosi Vega y Javier Francisco Zúñiga Quevedo.

JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN
Presidente



El voto singular de las señoras vocales Ana Asunción Ampuero Miranda y Paola Liliana Lobatón Fuchs, respecto del porcentaje de la multa solicitado por ASPEC, es el siguiente:

Si bien las vocales que suscribimos el presente voto nos encontramos de acuerdo con la decisión de denegar a ASPEC el porcentaje de la multa solicitado; consideramos necesario dejar constancia de la siguiente posición:

1. Las vocales que suscriben el presente voto consideramos que el análisis de la solicitud de una asociación de consumidores para que se le otorgue un porcentaje de la multa que fue impuesta a un proveedor infractor, deberá efectuarse en el marco del límite impuesto por el Principio de Legalidad²¹, a las competencias administrativas. En esa línea, el artículo 61°.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General²², establece que la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de ella se derivan.
2. Dicho lo anterior, el artículo 156° del Código, citado también en el voto en mayoría, establece que la firma del convenio de cooperación institucional -suscrito por el Indecopi con las asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial- otorga la posibilidad que se pueda disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por esas asociaciones de consumidores les sea entregado, con un límite de cincuenta por ciento (50%).
3. En ese sentido, resulta claro que la ley establece una facultad de la autoridad administrativa, cuya posibilidad de aplicación en un caso concreto, deberá ser deberá ser evaluada de conformidad con el artículo 157° del Código²³.

²¹ **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.** 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
(...).

²² **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 61°.- Fuente de Competencia Administrativa**
61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
(...).

²³ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 157°.- Criterios para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta.** Al momento de determinar el porcentaje de las multas administrativas entregable a las asociaciones de consumidores en los procedimientos promovidos por éstas, la autoridad competente debe evaluar, como mínimo, los siguientes criterios:



4. En efecto, en el artículo 157° del Código se establecen los criterios mínimos que debe cumplirse para la graduación del porcentaje entregable de la multa impuesta, estableciendo que debe evaluarse la labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la denuncia, la participación durante el procedimiento, la trascendencia en el mercado de la conducta infractora, apreciada en base el impacto económico de la misma y los perjuicios que hubiese generado esta tanto de forma previa como de manera potencial; entre otros elementos.
5. Precisamente en atención a que en el caso concreto, ASPEC no acreditó el cumplimiento de dichos criterios mínimos, corresponde denegar su solicitud de acceder a un porcentaje de la multa impuesta a la Editorial.
6. En conclusión, las vocales que suscriben el presente voto consideran que, en observancia del Principio de Legalidad, la autoridad administrativa deberá restringirse a evaluar los criterios mínimos establecidos en el artículo 157° del Código, a efectos de determinar si corresponde otorgar a la asociación de consumidores un porcentaje de la multa impuesta al proveedor infractor.

ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA

PAOLA LILIANA LOBATÓN FUCHS

-
- a. Labor de investigación desarrollada por la asociación de consumidores de forma previa a la presentación de la denuncia.
 - b. Participación de la asociación de consumidores durante el procedimiento iniciado.
 - c. Trascendencia en el mercado de la presunta conducta infractora denunciada, impacto económico de la misma y perjuicios causados en forma previa o que puedan ser causados de forma potencial a los consumidores con relación a la misma.
 - d. Otros que se determinen en el análisis específico de cada procedimiento.