



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – SEDE LIMA SUR N° 3
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : UNIVERSIDAD PRIVADA ARZOBISPO LOAYZA S.A.C.
MATERIA : DEBER DE IDONEIDAD
ACTIVIDAD : ENSEÑANZA SUPERIOR

SUMILLA: *Se confirma la resolución venida en grado, que halló responsable a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. por infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que ha quedado acreditado que ofertó y brindó durante el año 2016 el programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente.*

SANCIÓN: 450 UIT

Lima, 28 de marzo de 2018

ANTECEDENTES

1. En el marco de las acciones de supervisión y fiscalización desarrolladas por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Secretaría Técnica), mediante Memorando N° 0091-2017/CC3 del 27 de febrero de 2017, encargó a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la supervisión a diversas universidades privadas, entre las que se encontraba la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. (en adelante, la Universidad), con la finalidad de verificar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en relación a la prestación del servicio educativo superior universitario sin contar con la autorización correspondiente.
2. Mediante Resolución 1 del 06 de julio de 2017, la Secretaría Técnica inició un procedimiento administrativo sancionador contra la Universidad, efectuando la siguiente imputación de cargos:

“PRIMERO: Iniciar procedimiento administrativo sancionador en contra de la UNIVERSIDAD PRIVADA ARZOBISPO LOAYZA S.A.C., con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, por la presunta infracción a lo establecido en el artículo 19 de la Ley N.° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, habría ofertado y brindado, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana, sin contar con la autorización respectiva”.
3. El 14 de julio de 2017, la Universidad se apersonó al procedimiento, sin presentar descargos.



4. Mediante Resolución 2, del 24 de julio de 2017, la Secretaría Técnica dispuso poner en conocimiento de la Universidad, el Informe Final de Instrucción 036-2017/CC3-ST (en adelante, el IFI), mediante el cual concluyó que dicha administrada incurrió en una infracción del artículo 19° del Código, al haber ofertado y brindado durante el año 2016, su servicio educativo superior universitario, respecto del programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente. En atención a ello, recomendó a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3 (en adelante, la Comisión) sancionar a la Universidad con una multa de 450 UIT por dicha infracción, así como, ordenar medidas correctivas en beneficio de los alumnos afectados.
5. Habiendo tomado conocimiento del IFI, mediante escritos del 2 y 11 de agosto de 2017, la Universidad presentó sus descargos, señalando lo siguiente:
 - i. Correspondía al Indecopi inhibirse del conocimiento del presente procedimiento, pues la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu), había iniciado en su contra, un procedimiento administrativo sancionador (tramitado con el Expediente 007-2017-PAS-DIFISA-SUNEDU/02/14) por los mismos hechos;
 - ii. la Sunedu era el organismo especializado competente para supervisar la prestación de los servicios educativos brindados por las universidades;
 - iii. la existencia de duplicidad de procedimientos por un mismo hecho, vulneraba el Principio de *Non Bis In Idem* en su vertiente material y procesal, de acuerdo al cual nadie podía ser juzgado y/o sancionado dos veces por el mismo hecho;
 - iv. desde el 05 de marzo de 2015 inició ante la Sunedu un procedimiento administrativo para la autorización de la carrera de Medicina Humana; sin embargo, ante la falta de respuesta de dicha entidad aplicaron el silencio administrativo positivo;
 - v. informó a la Sunedu la incorporación de la mencionada carrera, sin obtener respuesta de su parte, habiendo incluso solicitado los carnés universitarios correspondientes, los cuales fueron emitidos por dicha entidad, situación que ratificó la aplicación del silencio administrativo positivo;
 - vi. siguiendo las indicaciones de la Sunedu, mediante solicitud de fecha 15 de julio de 2016, había iniciado el proceso de licenciamiento institucional para la carrera de Medicina Humana;
 - vii. el IFI no tomó en consideración que, conforme con lo dispuesto por la Sunedu, trasladaron a los alumnos de la carrera de Medicina Humana a la Universidad Privada Norbert Wiener, en base al convenio que había celebrado con dicha universidad;



- viii. adicionalmente, respecto de los alumnos que no se acogieron al convenio para el traslado, efectuó la devolución de los pagos realizados; por tanto, no ocasionó daño a los alumnos, ni afectó sus derechos;
 - ix. dada la devolución realizada, contrariamente a lo señalado en el IFI, no había obtenido un beneficio ilícito;
 - x. existía una apreciación equivocada en el IFI, pues para el cálculo del beneficio ilícito se estimó que se pretendió un ingreso por los siete (07) años de duración de la carrera investigada; sin embargo, no se había tomado en cuenta que no todos los alumnos que ingresaban a una universidad, terminaban sus estudios; sino, sólo entre el 25 y 30% de los alumnos; y,
 - xi. respecto a la medida correctiva propuesta en el IFI, ya había cumplido con efectuar el traslado de los alumnos de la carrera de Medicina Humana a la Universidad Privada Norbert Wiener, así como con devolver a los alumnos de dicha carrera los pagos que realizaron.
6. Mediante Resolución 101-2017/CC3 del 11 de agosto de 2017, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:
- i. Halló responsable a la Universidad por infracción del artículo 19° del Código, en tanto consideró que quedó acreditado que ofertó y brindó durante el año 2016, su servicio educativo superior universitario, en el programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente,
 - ii. sancionó a la Universidad con una multa de 450 UIT por la infracción verificada; y,
 - iii. ordenó a la Universidad medidas correctivas en favor de los alumnos afectados, en los siguientes términos:

“Ordenar a la UNIVERSIDAD PRIVADA ARZOBISPO LOAYZA S.A.C. como medida correctiva que la Universidad deberá acreditar ante esta Comisión que ha otorgado a todos los alumnos a los que brindó, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana sin contar con la autorización respectiva, las siguientes opciones, cuya elección, sin coacción, dependerá del estudiante afectado:
 - i) *Devolver al estudiante todos los costos correspondientes a haber cursado la carrera respectiva, más el interés legal, conforme al artículo 97 del Código; o*
 - ii) *Que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan al alumno afectado el continuar sus estudios de la carrera que no contaba con habilitación en otras universidades que sí cuenten con la autorización respectiva; o*
 - iii) *Que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan a los estudiantes que*



siguieron una de las carreras sin habilitación el realizar sus estudios en otra carrera habilitada de la misma Universidad;

Se precisa que en los casos ii) y iii) previamente descritos, cuando el estudiante no se le reconozca o convalide la asignatura que cursó como parte de la carrera de Medicina Humana, ese costo en el que incurrió deberá ser devuelto por la Universidad conforme al punto i).

A efectos de que la Universidad cumpla con la medida correctiva, deberá elaborar un padrón que individualice e identifique a los alumnos afectados, para lo cual se requiere que este consigne, como mínimo, el nombre completo, número del documento nacional de identidad, datos de contacto (dirección, correo electrónico y número telefónico), programa de estudios, nivel de estudios y dirección del establecimiento donde cursa o cursó estudios cada estudiante.

Asimismo, deberá elaborar un cronograma de cumplimiento donde se registre, en base al padrón mencionado, la elección tomada por cada uno de los alumnos. Para la elaboración del padrón de estudiantes afectados se le otorga a la Universidad un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución final, debiendo la administrada remitir dicho padrón a la Comisión en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado.

Para la elaboración del cronograma de cumplimiento, la Universidad contará con un plazo de dos (02) meses contados a partir de que finalice el plazo para elaborar el padrón de estudiantes afectados, debiendo la administrada remitir dicho cronograma de cumplimiento a la Comisión en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo de dos (02) meses otorgado.

Ahora bien, tomando en cuenta las medidas de devolución de pagos que ha tomado la Universidad de manera previa al inicio del presente PAS, se precisa que para la opción i) previamente descrita, la administrada deberá indicar a la Comisión de manera detallada el concepto devuelto a cada alumno, pues en los contratos de transacción se indica que abarca "pensiones, matrícula y otros"; sin precisar el contenido del denominado "otros". Así, de no haberse devuelto a dichos alumnos todos los costos por la carrera, más el interés legal, deberá programar dicha devolución en el cronograma de cumplimiento.

En lo referido a la medida de traslado de estudiantes a la Universidad Norbert Wiener, dado que la Universidad solo presentó un documento de su propia elaboración, para efectos de la opción ii) deberá presentar, junto con el cronograma de cumplimiento, documentos que acrediten efectivamente la realización del traslado de los alumnos.

En caso no cumpla con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva ante la Comisión, será pasible de imponerse una multa coercitiva ascendente a tres



(3) UIT en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código.”

7. El 12 de setiembre de 2017, la Universidad presentó su recurso de apelación contra la Resolución 101-2017/CC3, señalando lo siguiente:
- (i) El pronunciamiento emitido por la Comisión vulneraba el principio del *Non Bis In Idem*, al sancionarla pese a la existencia de un procedimiento con identidad de hecho, objeto y fundamento ante la Sunedu;
 - (ii) el Indecopi no podía asumir funciones de fiscalización y sanción cuando existía un ente colegiado, especializado, encargado de la supervisión de los servicios que brindaban las universidades; no obstante, la Comisión había pretendido sostener la competencia del Indecopi en materia de servicios educativos, basada en un pronunciamiento de la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala);
 - (iii) conforme a nuestro ordenamiento legal, ante la existencia de una duplicidad de procedimientos administrativos sobre un mismo hecho, resultaba aplicable el principio del *Non Bis In Idem*, de acuerdo al cual, nadie podía ser sancionado doblemente por un mismo acto;
 - (iv) la Comisión había violado su derecho constitucional a la legalidad administrativa al no aplicar el eximente de responsabilidad consistente en la inducción a error por parte de la administración;
 - (v) la Comisión reconoció que la entrega de carnés por parte de la Sunedu podía calificar como un error; sin embargo, efectuó una diferenciación inconstitucional entre error vencible e invencible, señalando que sólo era causal de exclusión de responsabilidad administrativa, el segundo de ellos;
 - (vi) la Comisión citó erróneamente un respaldo doctrinal de la autora española Ángeles de Palma del Teso, para quien, el eximente de error causado por la administración, sólo era excluyente de responsabilidad en tanto se tratara de uno de carácter invencible, pues la opinión de la autora era de *lege ferenda*, mas no de *lege lata*, no siendo aplicable a nuestro ordenamiento jurídico, considerando que el artículo 255°.1 literal e) de la Ley del Procedimiento Administrativo General no hacía diferenciación al momento de establecer el efecto eximente del error;
 - (vii) en atención a lo señalado, era inconstitucional por vulneración del derecho a la legalidad administrativa que la Comisión haya descartado la aplicación del error vencible, cuando la ley no lo preveía así;
 - (viii) en el presente caso, se verificaron varios hechos que determinaron que la administración condujo a error a la Universidad, entre los que destacaban, la falta de respuesta a la solicitud de implementación de la carrera de Medicina Humana y la entrega de carnés universitarios de dicha carrera;
 - (ix) la falta de respuesta a su solicitud de implementación de la carrera de Medicina Humana, determinó su aprobación tácita en aplicación del



- silencio administrativo positivo, lo cual habría sido ratificado con la emisión de los carnés universitarios para dicha carrera;
- (x) de otro lado, para obtener la autorización definitiva, respecto a las carreras que brindaba y obtener el licenciamiento institucional, realizó una serie de gestiones ante la Sunedu, encontrándose en el proceso de licenciamiento;
 - (xi) la Comisión había violado su derecho constitucional a la debida motivación al no determinar correctamente la multa impuesta;
 - (xii) la Comisión había efectuado una motivación aparente, pues sólo había intentado dar una justificación formal al cálculo de la multa, amparándose en afirmaciones sin sustento jurídico;
 - (xiii) la Sunedu le ordenó la suspensión de la prestación de los servicios académicos de la carrera de Medicina Humana; asimismo, con la finalidad de no afectar el derecho de los alumnos, suscribió un convenio con la Universidad Norbert Wiener para efectuar el traslado de los alumnos a dicha universidad; y, devolvió a quienes lo solicitaron, los pagos efectuados; en dicha medida, no había obtenido un beneficio económico ilícito como había sostenido la Comisión;
 - (xiv) no era verdad que haya pretendido obtener un ingreso de S/ 15' 619 676,20 por los 7 años de duración e la carrera, situación futura e incierta, si se consideraba que no todos los alumnos que ingresaban terminaban la carrera, sino, sólo entre el 25 y 30 %;
 - (xv) con las medidas adoptadas resultaba evidente que no había ocasionado daños o perjuicios a los alumnos, por lo que mal se podía sostener que obtuvo un beneficio ilícito o que se afectó los derechos de los estudiantes;
 - (xvi) existía una motivación incorrecta al referirse a un total de 289 alumnos matriculados, pues en la relación presentada, existían 28 alumnos que sólo efectuaron una reserva de matrícula, no habiendo seguido estudios en la Universidad; por lo que no podían considerarse para el cálculo de la sanción, ni en las medidas correctivas ordenadas; y,
 - (xvii) existía una motivación incorrecta en la resolución de Comisión, pues se había sustentado lo concerniente a la creación de una universidad, situación distinta a la creación de una carrera, lo cual se realizaba a través de un procedimiento administrativo que había cumplido con efectuar.
8. Mediante escritos del 12 de octubre y 23 de noviembre de 2017, la Universidad solicitó a la Sala el uso de la palabra.
9. Mediante escritos del 26 de octubre y 2 de noviembre de 2017, la Universidad solicitó a la Sala que declare la nulidad de la Resolución 101-2017/CC3, señalando que la Comisión había omitido pronunciarse sobre su pedido de inhibición presentado durante la tramitación del procedimiento en primera instancia través de su escrito del 11 de agosto de 2017 y reiterado mediante



escrito del 12 de setiembre del mismo año, pedido que sustentó en la aplicación del principio del *Non Bis In Idem*, debido a la existencia de un procedimiento por los mismos hechos seguido por la Sunedu.

10. El 21 de marzo de 2018, se llevó a cabo la Audiencia de informe oral ante la Sala, con la participación del representante de la Universidad.

ANÁLISIS

I. Cuestiones Previas

1.1. Sobre la competencia del Indecopi para conocer la conducta materia de imputación y la presunta vulneración del principio del *Non Bis In Idem*

(i) Marco General

11. 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 usuarios¹.
12. Sobre el referido mandato, conviene resaltar que, mediante Sentencia recaída en el Expediente 0008-2013-AI-TC, el Tribunal Constitucional afirmó lo siguiente:

(...)

28. El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios (...)

29. (...) la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento.

(...)

30. La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado

¹ **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.



sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, **apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.**

(...)"

(Subrayado y resaltado añadido)

13. 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 ley².
14. De lo anterior, es posible afirmar que tanto la regulación general contenida en el Código, como la regulación especial que asigna competencia a otras entidades distintas del Indecopi para fiscalizar la prestación de determinados servicios y productos, forman parte del sistema de protección al consumidor previsto dentro de nuestro ordenamiento jurídico.
15. Sobre el particular, cabe resaltar que el propio Código reconoce que el sistema antes aludido (léase, el sistema de protección al consumidor) no se restringe al Indecopi, al establecer en el artículo VI de su Título Preliminar que es el Estado quien orienta sus acciones para que la protección de los consumidores sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos³, en el marco del "Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor", el cual

² **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.
(...)

³ **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.

(...)



ha sido definido en el artículo 132° del mencionado cuerpo normativo como aquel conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país⁴.

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 deber puede encauzarse por distintos medios y organismos del Estado⁵), 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 Pueblo⁶.

⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 132°.- Creación del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.**

Créase el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes.

⁵ 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 energéticas 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, ps. 100-102.

⁶ **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.



17. Tal y como se indicó precedentemente, el artículo 105° del Código otorga competencia al Indecopi para sancionar las vulneraciones a los derechos de los consumidores, reconociendo que la misma podrá ser negada siempre y cuando, por norma expresa con rango de ley, haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo del Estado (de allí que este último se encargará de cumplir con la protección de los derechos de los consumidores en un sector específico del mercado).
18. En este punto, es preciso indicar que el Código es la norma, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que contiene aquellos deberes y obligaciones que los proveedores que participan en el mercado deben seguir a fin de brindar productos y servicios idóneos a los consumidores, siendo además que existen servicios que se encuentran regulados por normas especiales, de acuerdo a la materia sobre la que versan.
19. Ahora bien, entre las disposiciones establecidas por el propio Código para garantizar su cumplimiento, los procedimientos de protección al consumidor, de acuerdo con su artículo 107°, se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores⁷.

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.

⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. 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 impugnabile 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.



20. Así, 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 consumidores, puede advertirse que, en principio, la autoridad nacional en materia de protección al consumidor mantiene plena competencia para iniciar procedimientos sancionadores de oficio que coadyuven a contrarrestar los efectos de aquellas conductas que signifiquen una distorsión en la idoneidad de los productos y servicios que los proveedores brindan a sus usuarios.
 21. Cabe hacer hincapié en que el razonamiento antes descrito no implica, en modo alguno, desconocer que existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice una presunta contravención a las normas sectoriales que se encuentran destinadas a la protección de los consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida expresamente a otras entidades.
 22. En efecto, ante una posible concurrencia de competencias en el ámbito preventivo, es necesario que la Comisión verifique, antes de cualquier intervención, si el objetivo de garantizar la protección al consumidor ya se logra mediante la regulación sectorial cuya fiscalización ha sido encargada a otra autoridad, de modo que no se justifique la aplicación del Código ni tampoco la intervención del Indecopi.
 23. Ello, en aplicación del principio de especialidad, por el cual la norma especial prima sobre la norma general. Así, el Código, como norma general, no resulta aplicable cuando una norma con rango de ley referida a un sector específico “asigne o haya asignado” el tema a favor de otro organismo, conforme a lo establecido de manera clara en el artículo 105° del Código anteriormente citado.
 24. 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.
- (ii) La competencia de Indecopi en servicios educativos
25. Mediante Ley 30220, Ley Universitaria, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de julio de 2014, se creó la Superintendencia Nacional de

Educación Superior Universitaria⁸ (en adelante, Sunedu) como organismo público técnico especializado, responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario; de la supervisión de la calidad del servicio educativo universitario; y, de la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades.

26. El artículo 15° de la Ley Universitaria⁹, establece como función de la Sunedu, la de determinar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21° de dicha ley, atribuyendo a dicho organismo potestad sancionadora.
27. Por su parte, el artículo 21° de la Ley Universitaria¹⁰, establece que constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre: (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en dicha ley y en su reglamento de infracciones y sanciones.

⁸ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA. Artículo 12. Creación.** Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.

Artículo 13. Finalidad

La SUNEDU es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

La SUNEDU es también responsable, en el marco de su competencia, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.

La SUNEDU ejerce sus funciones de acuerdo a la normativa aplicable y en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, de protección y defensa del consumidor, entre otros.

La autorización otorgada mediante el licenciamiento por la SUNEDU es temporal y renovable y tendrá una vigencia mínima de 6 (seis) años.

⁹ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA. Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU.** La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable.

15.2 Determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la presente Ley.

¹⁰ **Ley 30220, Ley Universitaria. Artículo 21°. Infracciones y sanciones.-** Constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en la presente Ley y en su reglamento de infracciones y sanciones. Las infracciones serán clasificadas como leves, graves y muy graves.



28. Mediante Decreto Supremo 018-2015-MINEDU, se aprobó el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, con la finalidad de regular las medidas preventivas y la potestad sancionadora que le fue atribuida a dicho organismo, mediante la Ley Universitaria. El mencionado Reglamento de Infracciones y Sanciones contiene el Anexo “Tipificación de Infracciones a la Ley N° 30220, Ley Universitaria”, el cual recoge las infracciones cuyo conocimiento y sanción corresponde a la Sunedu.
29. El numeral 1.1. del apartado denominado “Infracciones Relativas a Normas sobre Licenciamiento de Universidades”, del Anexo antes mencionado, establece que constituye una infracción de la Ley Universitaria, el ofrecer y/o prestar servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la Sunedu o con licencia vencida¹¹, estableciendo que dicha conducta constituye una infracción muy grave.
30. No obstante lo anterior, se observa que la competencia del Indecopi para imponer sanciones a los proveedores del servicio de educación superior universitario por las infracciones a las normas de protección al consumidor ha sido prevista por el Código, sin que la Ley Universitaria – ley que crea la Sunedu y le asigna competencias – haya asignado a su favor dicha competencia.
31. En efecto, la Ley Universitaria, no asigna a la Sunedu competencia para conocer infracciones en materia de protección al consumidor por instituciones que brindan el servicio de educación superior universitario, siendo que la potestad sancionadora atribuida a dicho organismo ha sido reservada para acciones u omisiones vinculadas a los aspectos descritos en el párrafo 27 de la presente resolución.
32. Cabe señalar que el artículo 13° de dicho cuerpo legal establece que “(...) La SUNEDU ejerce sus funciones de acuerdo a la normativa aplicable y **en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, de protección y defensa del consumidor**, entre otros. (...)”.
33. De dicha norma se desprende, inequívocamente, que la Ley Universitaria no sólo no desconoce la competencia del INDECOPI en materia de protección al

¹¹ Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU ANEXO TIPIFICACION DE INFRACCIONES A LA LEY N° 30220 - LEY UNIVERSITARIA 1. INFRACCIONES RELATIVAS A NORMAS SOBRE LICENCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES.

1.1 Ofrecer y/o prestar servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la SUNEDU o con licencia vencida. (Muy grave)
(...)



consumidor; sino que, expresamente reconoce que ambas pueden coexistir sin que la una excluya a la otra.

34. Del mismo modo, el artículo 35° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, establece lo siguiente:

“Artículo 35.- Competencia de otras entidades

En caso que la SUNEDU tome conocimiento de presuntas infracciones a las normas sobre libre competencia, competencia desleal y publicidad engañosa, y las que sean materia de protección al consumidor, se pondrá en conocimiento del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual para su evaluación, de conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.”

35. Conforme puede apreciarse, tanto la Ley Universitaria, como las normas que regulan la potestad sancionadora que ha sido asignada a la Sunedu, reconocen de manera clara y expresa la competencia del Indecopi en materia de Protección al Consumidor; en tal sentido, la Ley Universitaria reconoce la existencia y coexistencia de ambas competencias sin que una excluya a la otra, en tanto tutelan diferentes bienes jurídicos conforme se explicará más adelante.
36. Siendo ello así, si bien la Sunedu resulta competente para sancionar la infracción consistente en la prestación del servicio de educación superior universitario sin contar con la autorización correspondiente, debe tenerse en cuenta que dicho organismo no ejerce su potestad sancionadora en observancia de las normas de protección al consumidor (como los principios de Corrección de la Asimetría Informativa o el principio Pro Consumidor) y no resulta competente para determinar infracciones a dicha normativa.
37. Por su parte, el Indecopi —en mérito a su condición de autoridad competente en materia de protección al consumidor— tiene potestad para pronunciarse sobre las afectaciones a los derechos de los consumidores originadas en la falta de idoneidad del servicio educativo superior.
38. Así, resulta importante resaltar que en el Capítulo III, Título IV, del Código (artículos 73° al 75°) se establecen los principales derechos de los consumidores en los productos y servicios educativos, así como las principales obligaciones de los proveedores de dicho sector en cuanto a la idoneidad e información¹², consagrando de esta manera el rol del Indecopi en cuanto a la

¹² LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos.



supervisión de la normativa de protección al consumidor en este sector. Ello, sin perjuicio de los demás derechos reconocidos por el Código, de manera general, a los consumidores del sector educativo, como, por ejemplo, el derecho a la no discriminación o el derecho a la protección de sus intereses económicos.

39. En ese sentido, este Colegiado considera que es pertinente manifestar que aun cuando la conducta objeto del procedimiento – la oferta y prestación del servicio educativo sin contar con la autorización correspondiente - pueda constituir una infracción sancionable por la Sunedu (a través de sus órganos competentes), lo cierto es que la posibilidad de que por un mismo hecho el Indecopi imponga una sanción y también lo haga dicha entidad, se justifica dado que tienen distintos fundamentos, siendo jurídicamente posible que de una conducta específica, deriven diversas infracciones, las que a su vez, pueden ser materia de distintas sanciones.
40. A efectos de analizar el fundamento de las sanciones que aplica la Sunedu por conductas como la analizada en el presente caso, es pertinente mencionar que la conducta consistente en ofrecer o prestar el servicio educativo superior universitario sin contar con la licencia correspondiente, constituye dentro del marco sancionador de la Sunedu, una infracción a las normas sobre licenciamiento, en tanto afecta las condiciones de calidad básicas para ofrecer el servicio educativo.
41. Con relación al licenciamiento, cabe señalar que, a partir de la vigencia de la Ley Universitaria, se asignó a la Sunedu la competencia para otorgar la licencia de funcionamiento para la prestación del servicio educativo superior universitario; siendo que, de acuerdo a lo establecido por dicho cuerpo normativo, el procedimiento de licenciamiento institucional tiene por finalidad verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, de cara a otorgar

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:

- a. Que se le brinde por escrito información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio.
- b. Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos.
- c. Que se le informe antes de que se inicie el proceso de contratación sobre los documentos, certificaciones, licencias o autorizaciones con que cuenta el proveedor para desarrollar lícitamente la actividad.
- d. Que se le informe de manera clara y destacada sobre la naturaleza y condiciones de la certificación que será otorgada a la conclusión del programa y servicio contratado.

(...)

74.2 La enumeración de los derechos establecidos en esta norma no excluye los demás que la Constitución Política del Perú o normas especiales garantizan ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en el respeto de los derechos reconocidos en el presente Código.

Artículo 75.- Deber de informar de los centros y programas educativos

Los centros y programas educativos antes de finalizar cada período educativo y durante el proceso de matrícula están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito al consumidor información sobre el monto, número y oportunidad de pago de las cuotas o pensiones del siguiente período.



a las universidades la autorización para su funcionamiento y puedan ofrecer el servicio educativo superior universitario¹³.

42. Dicha exigencia para la autorización de funcionamiento de las universidades tiene por finalidad asegurar que todos los prestadores del servicio educativo superior universitario cumplan con estándares mínimos de calidad, en aspectos como: personal docente, infraestructura, equipamiento, servicios educacionales complementarios, entre otros¹⁴.
43. El Modelo de Licenciamiento Institucional, aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo de la Sunedu N° 006-2015/SUNEDU-CD, define al licenciamiento de la siguiente manera:

“El licenciamiento se define como el procedimiento obligatorio cuyo objetivo es verificar que las universidades cumplan las CBC para ofrecer el servicio educativo superior universitario y puedan obtener una licencia que autorice su funcionamiento. La obligatoriedad del proceso de licenciamiento se sustenta en la necesidad de que la universidad opere en la habilitación legal otorgada por el Estado para la prestación del servicio de educación superior universitario.”

(El énfasis es nuestro)

44. Asimismo, señala que, *“Desde la perspectiva de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, el licenciamiento es uno de los cuatro pilares sobre los que se construye el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), y opera como un mecanismo de protección del bienestar individual y social al no permitir que se brinde el servicio educativo superior universitario por debajo de las CBC establecidas.”*
45. Como puede apreciarse, el licenciamiento institucional constituye un mandato legal a las Universidades para para la prestación lícita del servicio de educación superior universitario, como parte de una política estatal de

¹³ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA.- Artículo 13. Finalidad.-** La SUNEDU es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

¹⁴ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA.- Artículo 28.** Licenciamiento de universidades Las condiciones básicas que establezca la SUNEDU para el licenciamiento, están referidas como mínimo a los siguientes aspectos:
28.1 La existencia de objetivos académicos; grados y títulos a otorgar y planes de estudio correspondientes.
28.2 Previsión económica y financiera de la universidad a crearse compatible con los fines propuestos en sus instrumentos de planeamiento.
28.3 Infraestructura y equipamiento adecuados al cumplimiento de sus funciones (bibliotecas, laboratorios, entre otros).
28.4 Líneas de investigación a ser desarrolladas.
28.5 Verificación de la disponibilidad de personal docente calificado con no menos del 25% de docentes a tiempo completo.
28.6 Verificación de los servicios educacionales complementarios básicos (servicio médico, social, psicopedagógico, deportivo, entre otros).
28.7 Existencia de mecanismos de mediación e inserción laboral (bolsa de trabajo u otros).



aseguramiento de la calidad educativa, que opera como un mecanismo que permite al Estado, a través del organismo competente, asegurarse de que el servicio educativo cumpla con las exigencias legales que garanticen un mínimo de calidad, en resguardo del interés general.

46. En tal medida, la actuación de una universidad que pretenda evadir dicho control estatal previo que la habilita a prestar el servicio de educación superior universitario legalmente, constituye una infracción de especial gravedad a las normas sobre licenciamiento.
47. De lo señalado, se advierte que las normas cuya aplicación se encomienda a la Sunedu, buscan regular, entre otros, la calidad y el buen funcionamiento del sistema educativo superior universitario, así como fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad; por su parte, a través de las normas de Protección al Consumidor, el Estado orienta sus esfuerzos a tutelar el interés de los consumidores, con la finalidad de garantizar que los bienes o servicios que éstos adquieran o contraten cubran las expectativas que razonablemente se pudieron generar.
48. Por lo tanto, tratándose de hechos que suponen una infracción a las normas de protección al consumidor y, simultáneamente, infracciones al marco regulatorio del sistema educativo superior universitario, no se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho, en la medida que, no existe una identidad causal o de fundamento, no configurándose una vulneración al *Principio de Non Bis In Idem*¹⁵.
49. Por ejemplo, si una empresa de transportes, con ocasión del servicio que presta, cruza una luz roja y genera un accidente de tránsito ocasionándole daños personales a sus pasajeros, el hecho de que al proveedor se le imponga una sanción administrativa por cruzar la luz roja al amparo de la legislación de tránsito no puede impedir que, el Indecopi, en tutela de los derechos de los consumidores, pueda imponerle una sanción al proveedor del servicio por falta de idoneidad o exposición al riesgo, en cuyo caso no se vulneraría el principio del *Non Bis In Idem*, por cuanto se trata de distintos bienes jurídicos afectados.
50. Siendo así, frente al incumplimiento de las normas que regulan la calidad del servicio educativo superior universitario y la vulneración a las normas de protección al consumidor, tanto el Indecopi como la Sunedu, podrán sancionar tales infracciones, en la medida que no se verifica una identidad causal o de fundamento (se sustentan en la protección de bienes jurídicos distintos). El

¹⁵ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición reformada. Madrid: Tecnos, 2005. p. 512, quien señala que “no opera el *bis in idem* ante una dualidad de sanciones administrativas cuando, aun tratándose de los mismos hechos, las leyes están protegiendo bienes jurídicos inequívocamente diferentes”.



primero tutelaría los derechos de los consumidores y el segundo velaría por un adecuado funcionamiento del sistema educativo superior universitario.

51. En tal sentido, y por lo señalado precedentemente, el Indecopi es competente para conocer y resolver infracciones a las normas de protección al consumidor relacionadas con la falta de idoneidad del servicio e educación superior universitaria, siendo la Sunedu competente, a su vez, para velar por el cumplimiento de la Ley Universitaria; ello, dado que cada entidad, de forma independiente, tutela bienes jurídicos distintos aun cuando dicha afectación se origine en una misma conducta.
52. Cabe agregar que, de la revisión del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu se advierte, adicionalmente, que sus disposiciones procedimentales no se encuentran orientadas, en estricto, a proteger a los consumidores afectados con la conducta infractora, a diferencia de lo que ocurre en el marco de un procedimiento sancionador seguido por el Indecopi en materia de Protección al Consumidor; en el que, la determinación de la comisión de una infracción se da en aras de proteger los intereses de los consumidores, además de que la autoridad cuenta con herramientas legales que coadyuvan al cumplimiento de dicha finalidad.
53. Así, por ejemplo, puede apreciarse que, del procedimiento sancionador seguido por la Sunedu, únicamente participan la autoridad y la universidad a la que se le imputa la comisión de una infracción; siendo que, si bien un estudiante podría presentar una denuncia por la comisión de infracciones a la Ley Universitaria, aquél se constituye únicamente como un colaborador de la administración, no siendo parte del procedimiento¹⁶. Se citan a continuación las normas pertinentes:

“De las Denuncias.

Artículo 9.- De las Denuncias.

Cualquier persona natural o jurídica que conozca de hechos o conductas que, a su juicio, impliquen una infracción a la Ley Universitaria y demás normas complementarias, podrá comunicar dichos hechos por escrito a través de la mesa de partes de la Unidad de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario de la SUNEDU o a través de la página institucional de la SUNEDU, acompañando la siguiente información y documentación: (...).

¹⁶ Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU, aprobado por DECRETO SUPREMO Nº 018-2015-MINEDU.



(...)

Artículo 11.- Calidad del Denunciante

En el procedimiento administrativo sancionador sólo participan la SUNEDU y la universidad a la que se le imputa el cargo por infracción administrativa. El denunciante es un colaborador en el procedimiento, por lo que no forma parte del procedimiento administrativo sancionador y únicamente tiene derecho a que se le notifique el resultado de la denuncia, conservando la Dirección de Fiscalización y Sanción de la SUNEDU la titularidad de la acción de oficio.”

54. De otro lado, se advierte que si bien en el marco del procedimiento sancionador seguido por la Sunedu, ésta se encuentra facultada a ordenar medidas correctivas a las universidades, éstas tienen por finalidad la restitución del orden legal, más no el resarcimiento de las consecuencias sufridas por los consumidores como consecuencia de la infracción, tal como puede apreciarse a continuación:

“Artículo 24.- Medidas Correctivas. En la resolución que pone fin al procedimiento sancionador se podrán imponer medidas correctivas que constituyen mandatos de carácter no sancionatorio, que buscan reparar, restaurar, rehabilitar, corregir o compensar la situación alterada como consecuencia de una infracción a la Ley N° 30220 y demás normas complementarias, reponiéndola a su estado anterior.”

55. De lo señalado, se desprende adicionalmente que la Sunedu no cuenta con un mecanismo tuitivo e integral que le permita velar por los derechos de los usuarios del servicio de educación superior universitario; por lo que, ante una conducta como la imputada en el presente caso, la cual evidencia una afectación efectiva a los derechos de los consumidores, el Indecopi, como organismo competente en materia de Protección al Consumidor, se encuentra, por mandato de ley, llamado a actuar en resguardo de los derechos afectados.
56. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que el Indecopi es competente para conocer y sancionar las afectaciones a los derechos de los consumidores verificadas por la conducta que ha sido materia de imputación en el presente procedimiento; esto es, la oferta y prestación del servicio educativo superior universitario respecto de un programa profesional que no contaría con la autorización correspondiente.
57. Asimismo, se concluye que la tramitación del presente procedimiento y del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Sunedu, contra la Universidad por la misma conducta, no implican una vulneración del principio del *Non Bis In Idem*, en tanto no existe identidad de fundamento, al protegerse bienes jurídicos distintos, conforme a lo desarrollado precedentemente.



58. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Universidad sobre el particular.

1.2. Sobre el pedido de nulidad de la Resolución 101-2017/CC3

59. Mediante escritos del 26 de octubre y 2 de noviembre de 2017, la Universidad solicitó a la Sala que declare la nulidad de la Resolución 101-2017/CC3, señalando que la Comisión había omitido pronunciarse sobre su pedido de inhibición presentado durante la tramitación del procedimiento en primera instancia través de su escrito del 11 de agosto de 2017 y reiterado mediante escrito del 12 de setiembre del mismo año, pedido que sustentó en la aplicación del principio del *Non Bis In Idem*, debido a la existencia de un procedimiento sancionador por los mismos hechos seguido por la Sunedu.

60. De la revisión del expediente, se advierte que, mediante escrito del 11 de agosto de 2017, la Universidad solicitó a la Comisión inhibirse de conocer el presente procedimiento; ello, atendiendo que la Sunedu había iniciado un procedimiento sancionador por el mismo hecho, lo que implicaría una presunta vulneración del principio del *Non Bis In Idem*.

61. Cabe señalar que dicho pedido fue reiterado mediante escrito del 12 de setiembre del mismo año; no obstante, al haber sido presentado con posterioridad a la emisión de la Resolución 101-2017/CC3, la Comisión, mediante Resolución 3 del 15 de setiembre de 2017, le indicó estarse a lo resuelto.

62. Ahora bien, de la revisión de la Resolución 101-2017/CC3, se advierte que, contrariamente a lo señalado por la Universidad, la Comisión se pronunció de manera expresa sobre su pedido de inhibirse de conocer el presente procedimiento.

63. En efecto, la Comisión consideró en los antecedentes de su resolución, la presentación del escrito del 11 de agosto de 2017, así como el pedido contenido en el mismo; asimismo, en los párrafos 26 a 37 de su resolución, efectuó el análisis correspondiente respecto al alegato de la presunta falta de competencia del Indecopi para conocer la conducta materia de imputación, así como la presunta vulneración del principio del *Non Bis In Idem*, concluyendo que dicho principio no se vulneraba, en tanto la naturaleza jurídica de los bienes tutelados por ambas entidades (el Indecopi y la Sunedu) era distinta.

64. Conforme a lo señalado, se aprecia que la Comisión no incurrió en el vicio de nulidad alegado por la Universidad, pues cumplió con emitir un pronunciamiento expreso sobre su pedido de inhibirse de conocer el presente procedimiento; por tanto, corresponde desestimar dicho alegato.



II. Sobre el deber de idoneidad

65. El artículo 18° del Código¹⁷ define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a la naturaleza de los mismos, las condiciones acordadas y a la normatividad que rige su prestación.
66. Asimismo, el artículo 19° del Código¹⁸ establece la responsabilidad de los proveedores por la idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado. 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 de los mismos y a la normatividad que rige su prestación.
67. El referido supuesto de responsabilidad en la actuación del proveedor le impone a éste la carga procesal de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del bien o servicio colocado en el mercado, debido a la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, corresponderá al consumidor acreditar la existencia de un defecto en el producto o servicio vendido, luego de lo cual el proveedor deberá acreditar que dicho defecto no le es imputable.
68. Por su parte, el artículo 73° del Código¹⁹ establece que el proveedor de servicios educativos debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la calidad de los servicios dentro de la normativa sobre la materia. De acuerdo al referido artículo, el deber de idoneidad que deben cumplir los proveedores de servicios educativos, no se limita a una evaluación

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 73°.- Idoneidad en productos y servicios educativos.-**

El proveedor de servicios educativos debe tener en consideración los lineamientos generales del proceso educativo en la educación básica, técnico-productiva y educación superior, asegurando la calidad de los servicios dentro de la normativa de la materia.



de la calidad del servicio efectivamente brindado, sino también al respeto de las normas sectoriales que regulan la materia educativa.

69. En el presente caso, se imputó en contra de la Universidad, como presunta infracción del artículo 19° del Código, que habría ofertado y prestado su servicio educativo superior universitario respecto del programa profesional de Medicina Humana, pese a que no contaba con la autorización correspondiente.
70. Sobre tal hecho en estricto – la oferta y prestación de un programa no autorizado - conviene señalar que, Mediante Resolución del Consejo Directivo N° 063-2017-SUNDEDU/CD del 14 de noviembre de 2017 (resolución que agotó la vía administrativa), la Sunedu – autoridad competente para otorgar a las universidades la licencia de funcionamiento para la prestación del servicio de educación superior universitario – determinó que la Universidad no contaba con autorización para el dictado del programa profesional de Medicina Humana y pese a ello lo ofreció y dictó durante el año 2016.
71. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la Comisión efectuó el análisis correspondiente a efectos de determinar si el programa profesional de Medicina Humana dictado por la Universidad durante el año 2016 (hecho no controvertido en el procedimiento) contaba con la autorización correspondiente²⁰, concluyendo que no se encontraba autorizado, en base a los siguientes fundamentos, con los cuales esta Sala concuerda:
- (i) La Universidad contaba únicamente con autorizaciones provisionales emitidas por el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de las Universidades (autoridad con competencia, entre otros, para autorizar la creación de nuevos programas en el caso de universidades con autorización provisional de funcionamiento²¹; en adelante, el Conafu), para el dictado de los siguientes programas profesionales: (1) Obstetricia; (2) Enfermería; (3) Ingeniería de Computación y Sistemas; (4) Terapia Física y Rehabilitación; (5) Estomatología; (6) Farmacia y Bioquímica; (7) Contabilidad; y, (8) Administración de Empresas²²; por lo que un programa no

²⁰ Ello, contrariamente a lo señalado por la Universidad en su recurso de apelación; la cual, sin brindar mayor sustento, señaló que el análisis había sido efectuado respecto a la creación de una universidad y no de una carrera.

²¹ **Ley 26439, Crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades. (derogada)**
Artículo 1°.- Créase el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) como órgano autónomo de la Asamblea Nacional de Rectores, con sede en la ciudad de Lima.
Artículo 2°.- Son atribuciones del CONAFU:
(...)
d) Autorizar, denegar, ampliar o suprimir facultades, carreras o escuelas, así como, limitar el número de vacantes en las universidades con funcionamiento provisional.

²² Conforme a las Resoluciones 129-2009-CONAFU, del 12 de marzo de 2009; 410-2011-CONAFU, del 15 de agosto de 2011; y, 482-2014-CONAFU, del 20 de agosto de 2014.



- comprendido en dicho listado – como era el caso de Medicina Humana – se encontraba fuera de los alcances de la autorización;
- (ii) sólo a partir del otorgamiento de una autorización definitiva otorgada por el Conafu, las universidades se encontraban facultadas, a través de su Asamblea Universitaria²³, a la creación de nuevos programas, supuesto en el que no se encontraba la Universidad;
 - (iii) a partir de la vigencia de la Ley Universitaria (norma que entró en vigencia el 10 de julio de 2014), a través de la cual se creó la Sunedu, se asignó a este organismo la competencia para otorgar la licencia de funcionamiento para la prestación del servicio educativo superior universitario²⁴, siendo que la Universidad no contaba con autorización alguna emitida por la Sunedu.
72. Conforme a lo señalado, esta Sala concuerda con la conclusión arribada por la Comisión, respecto a que el programa profesional de Medicina Humana, fue prestado por la Universidad durante el año 2016, sin que el mismo contara con la autorización correspondiente.
73. Cabe agregar que, en su recurso de apelación, la Universidad no ha contradicho tal hecho verificado por la Comisión, limitándose a alegar, como argumento de defensa respecto al fondo de la controversia, que dicha conducta ilícita (brindar el programa sin autorización) se produjo como consecuencia de un error, al que habría sido inducido por la autoridad (Sunedu).
74. En efecto, la Universidad, alegó en su recurso de apelación, que la Comisión vulneró el principio de Legalidad al no aplicar el supuesto previsto por la Ley del Procedimiento Administrativo General, como un eximente de responsabilidad, consistente en el error inducido por la Administración.
75. Sobre el particular, el artículo 255°.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG)²⁵ establece los supuestos eximentes de la responsabilidad

²³ **Ley 23733, Ley Universitaria. (derogada) Artículo 29.-** La Asamblea Universitaria representa a la comunidad universitaria y tiene como atribuciones las siguientes: a) Reformar el Estatuto de la Universidad; b) Elegir al Rector, al o a los Vice-rectores, y declarar la vacancia de sus cargos; c) Ratificar el plan anual de funcionamiento y desarrollo de la Universidad aprobado por el Consejo Universitario; d) Pronunciarse sobre la memoria anual del Rector y evaluar el funcionamiento de la Universidad; y e) Acordar la creación, fusión y supresión de Facultades, Escuelas, Institutos y Escuelas o Secciones de PostGrado.

²⁴ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA.- Artículo 13. Finalidad.-** La SUNEDU es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

²⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 255.-** Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones



administrativa, considerando como uno de ellos, al error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

76. La Universidad sostuvo que la Sunedu la indujo a error por dos hechos de especial relevancia: (i) por no brindar respuesta a su solicitud de implementación de la carrera de Medicina Humana, con lo cual entendió que resultaba aplicable el silencio administrativo positivo; y, (ii) por haber realizado la entrega de carnés universitarios para la carrera de Medicina Humana, lo que, a su entender, habría ratificado la aplicación del silencio administrativo positivo. Asimismo, señaló que la Comisión, había distinguido erróneamente entre los supuestos de error vencible e invencible, concluyendo ilegalmente que el eximente de responsabilidad era aplicable únicamente al supuesto de error invencible.
77. A efectos de atender el argumento formulado por la Universidad respecto a presunta ilegalidad de aplicar el supuesto de eximente de responsabilidad sólo ante la verificación de un error invencible, resulta necesario, preliminarmente, verificar si se presentaron en el presente caso actos por parte de la administración (en particular de la Sunedu) que pudieran haber inducido a error a la Universidad; esto es, actos que hayan podido generar razonablemente en la administrada, la creencia de la licitud de su actuación, al ofrecer y prestar durante el año 2016, el programa profesional de Medicina Humana. Ello, en tanto que, sólo a partir de la verificación del error inducido por la Administración se podría, eventualmente, determinar si se trataba de un error vencible o invencible y si resultaba pertinente efectuar dicha distinción.
78. Respecto al hecho de que la Sunedu no habría brindado respuesta a la solicitud de autorización presentada por la Universidad, de la revisión del expediente, se puede apreciar lo siguiente:
- (i) Mediante Oficio 092-2015-UAL/P del 5 de marzo de 2015, la Universidad solicitó a la Sunedu que conceda su aprobación para implementar la carrera de Medicina Humana²⁶ (el oficio en mención fue recibido por la Sunedu, el 6 de marzo de 2015);

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

²⁶ Ver foja 93 del expediente.



- (ii) mediante Oficio 120-2015-SUNEDU/DS del 9 de marzo de 2015, la **Sunedu comunicó a la Universidad, que sólo podía dictar programas que el Conafu le autorizó**²⁷;
- (iii) mediante escrito del 28 de mayo de 2015²⁸, la Universidad solicitó a la Sunedu, la aplicación del silencio administrativo positivo por falta de pronunciamiento oportuno a su solicitud presentada con Oficio 092-2015-UAL/P;
- (iv) mediante Oficio 342-2015-SUNEDU/SG del 20 de junio de 2015²⁹, la Sunedu brindó una respuesta a la solicitud presentada por la Universidad, indicándole que la definición y el marco normativo de las condiciones básicas de calidad (cuyo cumplimiento debe ser verificado a efectos de otorgar la licencia de funcionamiento institucional) se encontraban en proceso de elaboración y que, por lo tanto, **a la fecha no se venían efectuando procedimientos de registro y/o autorización de programas de estudio conducentes a obtener algún grado académico**; asimismo, le indicó que **los documentos enviados habían sido recibidos con carácter informativo**, hasta contar con los instrumentos normativos que permitieran realizar la evaluación respectiva; ello, **sin perjuicio de las acciones que la institución podría llevar a cabo en el marco de las funciones de supervisión y fiscalización que le habían sido asignadas**;
- (v) mediante Oficio de 287-2015-UAL/PCP del 21 de agosto de 2015³⁰, la Universidad solicitó que se le comunicara el procedimiento y la normatividad respectiva para la evaluación de su proyecto de implementación de la carrera de Medicina Humana;
- (vi) mediante Oficio 034-2015-UAL del 21 de setiembre de 2015³¹, la Universidad comunicó a la Sunedu que, en aplicación del silencio administrativo positivo, se encontraba autorizado el funcionamiento de la carrera de Medicina Humana, por lo que procedería con el desarrollo de las actividades académicas de dicha carrera;
- (vii) mediante Oficio 132-2015-SUNEDU/02-12 del 21 de diciembre de 2015, la Sunedu comunicó a la Universidad, entre otros, lo siguiente: (a) respecto a su solicitud de autorización de funcionamiento de la facultad de Medicina Humana, precisó que **para efectos de ofrecer un nuevo programa conducente a grado académico, la Universidad deberá contar con Licencia de Funcionamiento Institucional**; (b) le indicó

²⁷ Conforme a lo señalado por la Sunedu en la Resolución 63-2017-SUNEDU/CD, del 14 de noviembre de 2017. Dicha resolución se encuentra disponible en la página web de la Sunedu. Ver: <https://enlinea.sunedu.gob.pe/infractoresysanciones>.

²⁸ Ver fojas 95 a 97 del expediente.

²⁹ Ver fojas 98 y 99 del expediente.

³⁰ Ver foja 100 del expediente.

³¹ Ver foja 101 a 103 del expediente.



que, de conformidad con el artículo 13° de la Ley Universitaria, **el licenciamiento era una condición obligatoria para ofrecer el servicio educativo superior universitario**; asimismo de acuerdo a dicho cuerpo normativo, **era función de la Sunedu, el aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, escuelas y programas conducentes a grados académicos**; (c) a dicha fecha, el Consejo Directivo había aprobado el modelo de Licenciamiento y su Implementación en el Sistema Universitario Peruano; esto es, que **ya contaba con los procedimientos para atender solicitudes de licenciamiento**; (d) de acuerdo al cronograma de licenciamiento institucional, la presentación de su solicitud de licenciamiento se encontraba prevista entre el 15 de julio y 15 de agosto de 2016, pudiendo presentarse antes de la fecha señalada, siempre que considerara que había cumplido con la totalidad de las condiciones básicas de calidad.

79. De la valoración de los documentos citados precedentemente, puede apreciarse que, ante la solicitud de autorización para la implementación de la carrera de Medicina Humana y la comunicación de aplicación de silencio administrativo positivo, la Sunedu comunicó a la Universidad, de manera clara, que a dicha fecha, la institución no contaba con procedimiento administrativo establecido para evaluar y otorgar solicitudes de licenciamiento institucional, por lo que no se venían efectuando dicho tipo de procedimientos.
80. Asimismo, ante la comunicación de inicio de actividades, la Sunedu señaló a la Universidad que, para efectos de ofrecer un nuevo programa conducente a grado académico, la Universidad debía contar con Licencia de Funcionamiento Institucional, cuyo procedimiento de obtención, ya se encontraba establecido.
81. Cabe señalar que, además de las respuestas brindadas en atención a los documentos presentados por la Universidad, se aprecia que, en marzo de 2015, la Sunedu³² le había comunicado de manera expresa, que sólo se encontraba facultada para brindar los programas que contaban con autorización del Conafu. Adicionalmente, ello había sido informado el 5 de marzo de 2015, a todas las universidades, mediante un comunicado publicado en su plataforma virtual, el cual se cita a continuación:

*“La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU, en el marco de la implementación de la Ley universitaria, pone en conocimiento de las universidades con autorización provisional de funcionamiento, sus estudiantes y padres de familia, lo siguiente:
(...)”*

³² Conforme a lo indicado en el informe de Resultados N° 032-2017-SUNEDU/02-13 del 15 de febrero de 2017 (ver foja 1388 el expediente).



- 1.1. *Deberán prestar los servicios educativos de nivel universitario **observando estrictamente los alcances de la autorización concedida por el ex Conafu. En ese orden, (...) iii) dictarán únicamente las carreras profesionales autorizadas, sin superar el número de vacantes aprobadas por cada ciclo académico para cada una de las carreras.***³³

(El énfasis es nuestro)

82. De otro lado, respecto a la emisión de carnés universitarios, esta Sala considera que tal actuación por parte de la Sunedu no resultaba suficiente para generar el error alegado por la Universidad, atendiendo a que el procedimiento para la emisión de carnés universitarios:

- (i) **Tiene por finalidad la emisión de documentos de identificación de los alumnos** y no la autorización de alguna actuación por parte de la Universidad;
- (ii) de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Sunedu³⁴, se trata de un **procedimiento de aprobación automática**, lo que supone que la aprobación de la solicitud se produce desde su presentación, en base a la declaración efectuada por la administrada;
- (iii) de acuerdo al Reglamento para la Emisión y Expedición de carnés Universitarios, se trata de un **procedimiento a cargo de un órgano** (Unidad de Información y Documentación Universitaria) **que no es competente para aprobar las licencias de funcionamiento para prestar el servicio de educación superior universitario** (competencia que, de acuerdo a la Ley Universitaria y al Reglamento de Organización y Funciones de la Sunedu, corresponde al Consejo Directivo de dicha entidad³⁵).

83. Cabe señalar que desde la publicación de la Ley Universitaria, la Universidad tomó conocimiento del nuevo esquema implementado para autorizar la

³³ En: <https://www.sunedu.gob.pe/comunicado-universidades-con-autorizacion-provisional/>. Visto el 14 de marzo de 2018.

³⁴ Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo 003-2016-MINEDU.

³⁵ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA.** Artículo 19. Funciones del Consejo Directivo Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:

(...)

19.3 Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.

Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2014-MINEDU. Artículo 8. Funciones del Consejo Directivo:

(...)

c. Aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento del servicio de educación superior universitaria bajo su competencia.



prestación del servicio de educación superior universitario, pues el artículo 13° de dicho cuerpo legal estableció que *“la Sunedu es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.”*, encargando dicha función al Consejo Directivo, órgano de mayor jerarquía en la institución.

84. Asimismo, además de la información brindada por la Sunedu, el 3 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Reglamento del Procedimiento de Licenciamiento para Universidades Públicas y Privadas con autorización provisional o definitiva; pudiendo conocer la Universidad el procedimiento que debía seguir a efectos de obtener el licenciamiento institucional, así como la autorización para su nueva oferta educativa.
85. Adicionalmente, durante las gestiones realizadas por la Universidad a efectos de obtener los carnés universitarios, mediante dos oficios, la Sunedu le reiteró que no resultaba aplicable el silencio administrativo positivo a su solicitud de autorización de la carrera de Medicina Humana, enfatizando la obligatoriedad del licenciamiento institucional³⁶.
86. Como puede apreciarse, la Universidad conocía, por diversos medios, cuál era el procedimiento y la autoridad competente para obtener el licenciamiento institucional y por tanto la autorización para prestar lícitamente sus servicios en el programa profesional de Medicina Humana, no siendo atendible el alegato de que la emisión de carnés universitarios haya podido ser asumido como una autorización o convalidación por parte de la Sunedu.
87. Conforme a lo desarrollado precedentemente, esta Sala considera que, en torno a la solicitud de autorización para la implementación de la carrera de Medicina Humana presentada por la Universidad, no existieron actos por parte de la Sunedu que pudieran generar en dicha administrada, la creencia de que se encontraba autorizada a prestar su servicio respecto de la referida carrera.
88. Asimismo, la emisión de carnés universitarios, no constituyó un acto capaz de generar dicho error; pues, adicionalmente a lo señalado respecto al procedimiento de emisión de carnés universitarios; por un lado, la autoridad le había comunicado en un primer momento de la inexistencia de un procedimiento administrativo para la obtención de la autorización en cuestión y la no aplicación del silencio administrativo positivo; y, le señaló expresamente que debía limitarse a brindar las carreras que fueron autorizadas por el Conafu;

³⁶ A través de los Oficios 121-2016-SUNEDU/02-12 y 233-2016-SUNEDU/02-12, del 15 de abril de 2016 y 6 de julio de 2016, respectivamente; conforme a lo señalado en el Informe de Resultados N° 032-2017-SUNEDU/02-13 (ver foja 1391 del expediente).



asimismo, con posterioridad, le informó que las solicitudes de licenciamiento debían presentarse dentro del marco del procedimiento implementado para tal efecto por la institución.

89. De lo señalado se concluye que la Universidad no se encontró en una situación de error (generada por la Administración) respecto a la licitud de su actuación al dictar durante el año 2016 la carrera profesional de Medicina Humana; no encontrándose por tanto en el supuesto eximente de responsabilidad alegado. Atendiendo a ello, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto a su cuestionamiento a la supuesta actuación ilegal por parte de la Comisión al distinguir entre el error vencible e invencible a efectos de aplicar dicha eximente de responsabilidad.
90. Por tanto, habiendo quedado acreditado que la Universidad ofreció y prestó su servicio de educación superior universitario, respecto del programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente y que no se encuentra acreditado que se haya presentado la causal eximente de responsabilidad alegada, corresponde confirmar la resolución venida en grado que la halló responsable por infracción del artículo 19° del Código.

III. Medidas correctivas

91. El artículo 114° del Código establece la facultad que tiene el Indecopi para dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias a los proveedores a favor de los consumidores³⁷.
92. Las medidas correctivas reparadoras tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e indirectas ocasionadas por la infracción administrativa³⁸, mientras que las complementarias tienen por objeto

³⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°.- Medidas correctivas.-** Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento. Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

³⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.- Medidas correctivas reparadoras.**
115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

- Reparar productos.
- Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
- Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
- Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
- Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.



revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro³⁹.

93. Atendiendo a la infracción verificada, la Comisión ordenó a la Universidad, en calidad de medida correctiva, lo siguiente:

“Ordenar a la UNIVERSIDAD PRIVADA ARZOBISPO LOAYZA S.A.C. como medida correctiva que la Universidad deberá acreditar ante esta Comisión que ha otorgado a todos los alumnos a los que brindó, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana sin contar con la autorización respectiva, las siguientes opciones, cuya elección, sin coacción, dependerá del estudiante afectado:

- iv) Devolver al estudiante todos los costos correspondientes a haber cursado la carrera respectiva, más el interés legal, conforme al artículo 97 del Código; o*
- v) Que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan al alumno afectado el continuar sus estudios de la carrera que no contaba con habilitación en otras universidades que sí cuenten con la autorización respectiva; o*
- vi) Que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan a los estudiantes que siguieron una de las carreras sin habilitación el realizar sus estudios en otra carrera habilitada de la misma Universidad;*

Se precisa que en los casos ii) y iii) previamente descritos, cuando al estudiante no se le reconozca o convalide la asignatura que cursó como parte de la carrera de Medicina Humana, ese costo en el que incurrió deberá ser devuelto por la Universidad conforme al punto i).

-
- f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.
 - g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.
 - h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.
 - i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.
- (...)

³⁹

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 116°.- Medidas correctivas complementarias.- Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
- b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
- c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
- d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
 - (i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.
 - (ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.
- e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.
- f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.



A efectos de que la Universidad cumpla con la medida correctiva, deberá elaborar un padrón que individualice e identifique a los alumnos afectados, para lo cual se requiere que este consigne, como mínimo, el nombre completo, número del documento nacional de identidad, datos de contacto (dirección, correo electrónico y número telefónico), programa de estudios, nivel de estudios y dirección del establecimiento donde cursa o cursó estudios cada estudiante.

Asimismo, deberá elaborar un cronograma de cumplimiento donde se registre, en base al padrón mencionado, la elección tomada por cada uno de los alumnos. Para la elaboración del padrón de estudiantes afectados se le otorga a la Universidad un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución final, debiendo la administrada remitir dicho padrón a la Comisión en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado.

Para la elaboración del cronograma de cumplimiento, la Universidad contará con un plazo de dos (02) meses contados a partir de que finalice el plazo para elaborar el padrón de estudiantes afectados, debiendo la administrada remitir dicho cronograma de cumplimiento a la Comisión en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo de dos (02) meses otorgado.

Ahora bien, tomando en cuenta las medidas de devolución de pagos que ha tomado la Universidad de manera previa al inicio del presente PAS, se precisa que para la opción i) previamente descrita, la administrada deberá indicar a la Comisión de manera detallada el concepto devuelto a cada alumno, pues en los contratos de transacción se indica que abarca "pensiones, matrícula y otros"; sin precisar el contenido del denominado "otros". Así, de no haberse devuelto a dichos alumnos todos los costos por la carrera, más el interés legal, deberá programar dicha devolución en el cronograma de cumplimiento.

En lo referido a la medida de traslado de estudiantes a la Universidad Norbert Wiener, dado que la Universidad solo presentó un documento de su propia elaboración, para efectos de la opción ii) deberá presentar, junto con el cronograma de cumplimiento, documentos que acrediten efectivamente la realización del traslado de los alumnos.

En caso no cumpla con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva ante la Comisión, será pasible de imponerse una multa coercitiva ascendente a tres (3) UIT en su contra, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Código."

94. Cabe señalar que, si bien la pertinencia de las medidas correctivas ordenadas, no fue cuestionada por la Universidad (más allá de la alegada ausencia de infracción), esta Sala estima necesario efectuar algunas modificaciones a efectos de su cumplimiento.
95. Así, considerando que la propia Universidad ha alegado ya haber adoptado medidas en favor de todos los alumnos que se vieron afectados con la conducta infractora verificada, se hace necesario establecer un plazo para que acredite ante la Comisión las acciones ya adoptadas, así como las acciones adicionales que, en ejecución de las medidas correctivas ordenadas, aplique.



96. En la línea de lo señalado, se precisa que, las medidas correctivas ordenadas por la Comisión deberán ser cumplidas dentro de un plazo único de 45 días hábiles, contado a partir de la notificación de la presente resolución.
97. En tal sentido, se dejan sin efecto los mandatos referidos a la elaboración y presentación del padrón y cronograma de cumplimiento como dos documentos distintos, así como los plazos otorgados para tal efecto; correspondiendo que, dentro del plazo de 45 días hábiles antes referido, la Universidad presente un único documento que contenga toda la información que se encontraría comprendida en ambos documentos.
98. Por tanto, corresponde confirmar las medidas correctivas ordenadas por la Comisión, sin perjuicio de las precisiones antes efectuadas, quedando por tanto la medida correctiva en los siguientes términos:

Que, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, acredite ante esta Comisión que ha otorgado a todos los alumnos a los que brindó, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana sin contar con la autorización respectiva, las siguientes opciones, cuya elección, sin coacción, dependerá del estudiante afectado:

- (i) Devolver al estudiante todos los costos correspondientes a haber cursado la carrera respectiva, más el interés legal, conforme al artículo 97 del Código; o,
- (ii) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan al alumno afectado el continuar sus estudios de la carrera de Medicina Humana en otras universidades que sí cuenten con la autorización respectiva; o,
- (iii) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan a los estudiantes que siguieron la carrera de Medicina Humana, realizar sus estudios en otra carrera habilitada de la misma Universidad;

Se precisa que en los casos ii) y iii) previamente descritos, cuando al estudiante no se le reconozca o convalide la asignatura que cursó como parte de la carrera de Medicina Humana, ese costo en el que incurrió deberá ser devuelto por la Universidad conforme al punto i).

A efectos de que la Universidad cumpla con la medida correctiva, deberá elaborar un documento que individualice e identifique a los alumnos afectados, para lo cual se requiere que éste consigne, como mínimo, el nombre completo, número del documento nacional de identidad, datos de contacto (dirección, correo electrónico y número telefónico), programa de estudios, nivel de estudios y dirección del establecimiento donde cursa o



cursó estudios cada estudiante; y un cronograma de cumplimiento donde se registre, en base al padrón mencionado, la elección tomada por cada uno de los alumnos.

Tomando en cuenta las medidas de devolución de pagos que ha tomado la Universidad de manera previa al inicio del presente procedimiento, se precisa que, para la opción i) previamente descrita, la administrada deberá indicar a la Comisión de manera detallada el concepto devuelto a cada alumno, pues en los contratos de transacción se indica que abarca “pensiones, matrícula y otros”; sin precisar el contenido del denominado “otros”. Así, de no haberse devuelto a dichos alumnos todos los costos por la carrera, más el interés legal, deberá programar dicha devolución en el cronograma de cumplimiento.

En lo referido a la medida de traslado de estudiantes a la Universidad Norbert Wiener, dado que la Universidad solo presentó un documento de su propia elaboración, para efectos de la opción ii) deberá presentar, junto con el cronograma de cumplimiento, documentos que acrediten efectivamente la realización del traslado de los alumnos.

99. Finalmente, se informa a la Universidad que deberá presentar a la Comisión los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código.

IV. Graduación de la sanción

100. El artículo 112° del Código establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la Comisión debe atender al beneficio ilícito esperado con la realización de la infracción, la probabilidad de detección de la misma, el daño resultante de la infracción, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento, los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado, la reincidencia o el incumplimiento reiterado y otros criterios que considere adecuado adoptar⁴⁰.

⁴⁰ **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.(...)



101. Las sanciones de tipo administrativo tienen por objeto disuadir o desincentivar la comisión de infracciones por parte de los administrados. Sin embargo, a efectos de graduar la sanción a imponer, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG) recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora el de razonabilidad⁴¹, según el cual, 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción.
102. En el presente caso, la Comisión sancionó a la Universidad con una multa de 450 UIT por haber ofrecido y prestado durante al año 2016, su servicio educativo superior universitario respecto del programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente, conducta que constituyó una infracción del deber de idoneidad, contemplado en el artículo 19° del Código.
103. La Universidad señaló que el pronunciamiento de la Comisión en el extremo de la graduación de la sanción adolecía de defectos de motivación; ello, en tanto no se había determinado correctamente la multa impuesta y debido a que sólo se había intentado dar una justificación formal.
104. Respecto a la correcta determinación del monto de la multa, se advierte que dicho argumento se encuentra más bien referido a una discrepancia con la determinación del monto de la multa y no a un presunto defecto de motivación, por lo que ello será analizado más adelante.
105. En relación con la vulneración de su derecho a una debida motivación; de la revisión del pronunciamiento de la Comisión, se aprecia que dicho órgano

⁴¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.



resolutivo expuso de manera clara y suficiente las razones que motivaron el cálculo de la multa.

106. Así, a efectos de determinar dicha sanción, la Comisión consideró como criterios de graduación, el beneficio ilícito esperado y la probabilidad de detección (criterios de graduación previstos en el Código); asimismo, aplicó un factor atenuante, reduciendo la multa base calculada en un 20%, en tanto consideró que la Universidad había acreditado haber concluido con la conducta infractora tan pronto tuvo conocimiento de la misma e inició las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma, a través de la celebración de un convenio de traslado a la Universidad Norbert Wiener y la devolución de pagos a un grupo de estudiantes. En base al cálculo efectuado, la Comisión concluyó que la multa ascendería a 481,3 UIT, procediendo en atención a ello, a reducirla al máximo permitido por la norma, esto es, 450 UT.
107. Asimismo, la Comisión explicó cómo efectuó el cálculo del beneficio ilícito esperado, indicando que éste había sido obtenido como resultado de multiplicar el beneficio obtenido durante el año 2016 (considerando como tal a la utilidad obtenida durante dicho año, cuyo cálculo se efectuó en función a los ingresos percibidos por la carrera de Medicina Humana durante el 2016) por la cantidad de años de duración de dicha carrera; y, desestimó los cuestionamientos formulados por la Universidad (quien había formulado observaciones al cálculo de la multa efectuado en el IFI).
108. Considerando lo señalado, corresponde desestimar lo argumentado por la Universidad respecto a la presunta motivación aparente en la graduación de la sanción.
109. De otro lado, la Universidad cuestionó el cálculo de la multa, en base a los siguientes argumentos: (i) suscribió un convenio con la Universidad Norbert Wiener para efectuar el traslado de los alumnos a dicha universidad; y, devolvió a quienes lo solicitaron, los pagos efectuados; en dicha medida, no había obtenido un beneficio económico ilícito como había sostenido la Comisión, ni había ocasionado un daño a los alumnos; (ii) existía una motivación incorrecta al referirse a un total de 289 alumnos matriculados, pues en la relación presentada, existían 28 alumnos que sólo efectuaron una reserva de matrícula, no habiendo seguido estudios en la Universidad; por lo que no podían considerarse para el cálculo de la sanción; y, (iii) no era verdad que haya pretendido obtener un ingreso de S/ 15' 619 676,20 por los 7 años de duración e la carrera, situación futura e incierta, si se consideraba que no todos los alumnos que ingresaban terminaban la carrera, sino, sólo entre el 25 y 30 %.



110. Respecto a que las medidas que adoptó frente a los alumnos afectados por la prestación del programa no autorizado determinarían la inexistencia de beneficio ilícito a su favor y un daño a los alumnos; corresponde señalar que, sin perjuicio de que la Comisión no efectuó el cálculo de la multa en función al beneficio ilícito obtenido o el daño, sino al beneficio ilícito esperado, la ejecución de medidas en favor de los alumnos afectados fue considerada por la Comisión como un factor atenuante de la sanción, incidiendo en tal medida en su cálculo.
111. Así, considerando que el criterio aplicado por la Comisión fue el beneficio ilícito esperado y no el beneficio ilícito efectivamente obtenido, no resultaba razonable que dicho órgano resolutorio descontara de su cálculo, los costos en que la administrada incurrió para remediar los efectos de la conducta infractora. Sin perjuicio de ello, como se señaló precedentemente, tal situación fue considerada en la graduación de la sanción, como un atenuante de la misma, reduciendo la multa en un 20%.
112. De otro lado, contrariamente a lo señalado por la Universidad y considerando que el cálculo de la sanción se efectuó en función al beneficio ilícito esperado, resultaba apropiado que se considerara como tal, al beneficio que la administrada esperó obtener durante los 7 años de duración de la carrera, atendiendo, además, a que los alumnos que ingresan a estudiar una carrera universitaria, lo hacen con la finalidad de culminarla, objetivo que es también compartido por la Universidad, de cara a sus intereses económicos.
113. Asimismo, debe indicarse que el cálculo del beneficio ilícito esperado no se efectuó considerando como una de las variables al número de alumnos contenido en el padrón presentado por la Universidad (que ascendía a un total de 289 alumnos); sino, considerando el beneficio obtenido por la Universidad durante el año 2016 (sobre la base de los ingresos efectivamente percibidos por la carrera de Medicina Humana durante dicho año).
114. Cabe señalar que, la Universidad no ha cuestionado tal cálculo efectuado por la Comisión (cálculo de los ingresos percibidos durante el año 2016 por la carrera de Medicina Humana, que ascendió a S/ 2' 231 382,30), ni ha cuestionado el parámetro utilizado para la determinación del beneficio (utilidad) que habría obtenido en función a dicho ingreso, durante los 7 años de duración de la carrera.
115. De otro lado, la Universidad tampoco ha cuestionado el valor asignado a la probabilidad de detección, la cual fue considerada como alta, con un valor de 0,75 por parte de la Comisión, ni el valor de descuento asignado al factor atenuante aplicado por dicho órgano resolutorio. Considerando lo señalado, resulta adecuado el cálculo del beneficio ilícito esperado, el valor de la



probabilidad de detección y el valor de descuento aplicado al factor atenuante aplicado por la Comisión.

116. Adicionalmente, de manera complementaria a lo desarrollado por la primera instancia, resulta pertinente considerar criterios de graduación adicionales.
117. Así, se advierte que la conducta infractora en la que incurrió la Universidad ocasionó un daño considerable a los consumidores, considerando que, además del daño patrimonial sufrido (por los gastos en los que incurrieron al inscribirse y cursar durante el año 2016, una carrera que no se encontraba autorizada), los alumnos vieron seriamente defraudadas sus expectativas, al tomar conocimiento de que la carrera universitaria que venían cursando, era ofrecida sin observar, en lo más básico, el marco normativo correspondiente, al no contar la Universidad con la autorización que la habilitara para la prestación del servicio en cuestión.
118. Debe tenerse en cuenta además el tipo de servicio en el que se ha verificado la presente infracción, pues el servicio educativo, ha sido reconocido como un servicio público, cuya protección resulta de especial interés para el Estado, dada su importancia para el desarrollo de la sociedad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, de cara al consumidor, la elección de una carrera universitaria, supone la planificación de su proyecto de vida, tratándose, por tanto, de una decisión de suma relevancia; de igual manera, la elección de una universidad, supone también una serie de consideraciones de diversa índole, de tal manera que, un cambio abrupto en tales aspectos, ajeno a la voluntad del alumno, supondrá necesariamente una afectación grave que no logra eliminarse en su totalidad con las medidas reparadoras que en sede administrativa se puedan adoptar.
119. De otro lado, cabe señalar que la conducta infractora verificada afectó intereses colectivos de los consumidores (circunstancia agravante en la graduación de la sanción⁴²), siendo que, de acuerdo a lo informado por la Universidad, habrían sido un total de 289 alumnos afectados; sobre este particular, cabe señalar que la precisión efectuada por dicha administrada

⁴² **CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112º.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios: Se consideran circunstancias agravantes especiales, las siguientes:

1. La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso.
2. La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental.
3. Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad del consumidor.
4. Cuando el proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias.
5. **Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso de los consumidores.**
6. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.



respecto a un número de alumnos que únicamente habrían realizado una reserva de matrícula, no excluye a dicho grupo de los alumnos como consumidores afectados, pues, aun cuando no hubieran realizado una matrícula efectiva también vieron defraudadas sus expectativas, pues habían optado también por la oferta educativa de la Universidad, rindiendo el examen de ingreso correspondiente.

120. Asimismo, debe considerarse que, conductas como la verificada en el presente procedimiento, producen efectos negativos en el mercado de servicios educativos universitarios; pues generan desconfianza en los consumidores hacia los proveedores, respecto a la prestación de dichos servicios en concordancia con las disposiciones legales vigentes.
121. Finalmente, resulta pertinente considerar que, del análisis desarrollado a efectos de determinar la responsabilidad de la Universidad, se advierte que existen elementos suficientes que evidencian intencionalidad en la actuación de dicha administrada; pues, a pesar de los reiterados pronunciamientos de la Sunedu, quien le advirtió que no se encontraba autorizada a prestar sus servicios en el programa profesional de Medicina Humana, optó por hacerlo, al margen de las advertencias efectuadas y del marco legal vigente.
122. Por las consideraciones expuestas, la sanción de 450 UIT impuesta por la Comisión a la Universidad, resulta proporcional a la infracción verificada, correspondiendo confirmarla.
- V. Sobre la inscripción de la denunciada en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi
123. Al respecto debe tenerse en cuenta que, en la medida que la Universidad no fundamentó su apelación respecto su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, más allá de la alegada ausencia de infracción desvirtuada precedentemente; este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dichos extremos, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6º del TUO de la LPAG⁴³, por lo cual corresponde confirmarlo.

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3 del 11 de agosto de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, que halló responsable a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. por infracción

⁴³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 6°. - **Motivación del Acto Administrativo.** (...) 6.2 Puede motivarse mediante la 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.



del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que ha quedado acreditado que ofertó y brindó durante el año 2016 el programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente.

SEGUNDO: Confirmar las medidas correctivas ordenadas por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, mediante Resolución 101-2017/CC3, precisando que el plazo único, para su cumplimiento es de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución. En consecuencia, dejar sin efecto los mandatos referidos la elaboración y presentación del padrón y cronograma de cumplimiento como dos documentos distintos, así como los plazos otorgados para tal efecto; correspondiendo que, dentro del plazo de 45 días hábiles antes referido, la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. presente un único documento que contenga toda la información que se encontraría comprendida en el padrón y cronograma de cumplimiento. En tal sentido, la medida correctiva queda en los siguientes términos:

Que, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, acredite ante esta Comisión que ha otorgado a todos los alumnos a los que brindó, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana sin contar con la autorización respectiva, las siguientes opciones, cuya elección, sin coacción, dependerá del estudiante afectado:

- (i) Devolver al estudiante todos los costos correspondientes a haber cursado la carrera respectiva, más el interés legal, conforme al artículo 97 del Código; o,
- (ii) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan al alumno afectado el continuar sus estudios de la carrera de Medicina Humana en otras universidades que sí cuenten con la autorización respectiva; o,
- (iii) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan a los estudiantes que siguieron la carrera de Medicina Humana, realizar sus estudios en otra carrera habilitada de la misma Universidad;

Se precisa que en los casos ii) y iii) previamente descritos, cuando al estudiante no se le reconozca o convalide la asignatura que cursó como parte de la carrera de Medicina Humana, ese costo en el que incurrió deberá ser devuelto por la Universidad conforme al punto i).

A efectos de que la Universidad cumpla con la medida correctiva, deberá elaborar un documento que individualice e identifique a los alumnos afectados, para lo cual se requiere que éste consigne, como mínimo, el nombre completo, número del documento nacional de identidad, datos de contacto (dirección, correo electrónico y número telefónico), programa de estudios, nivel de estudios y dirección del establecimiento donde cursa o cursó estudios cada estudiante; y un cronograma de



cumplimiento donde se registre, en base al padrón mencionado, la elección tomada por cada uno de los alumnos.

Tomando en cuenta las medidas de devolución de pagos que ha tomado la Universidad de manera previa al inicio del presente procedimiento, se precisa que, para la opción i) previamente descrita, la administrada deberá indicar a la Comisión de manera detallada el concepto devuelto a cada alumno, pues en los contratos de transacción se indica que abarca “pensiones, matrícula y otros”; sin precisar el contenido del denominado “otros”. Así, de no haberse devuelto a dichos alumnos todos los costos por la carrera, más el interés legal, deberá programar dicha devolución en el cronograma de cumplimiento.

En lo referido a la medida de traslado de estudiantes a la Universidad Norbert Wiener, dado que la Universidad solo presentó un documento de su propia elaboración, para efectos de la opción ii) deberá presentar, junto con el cronograma de cumplimiento, documentos que acrediten efectivamente la realización del traslado de los alumnos.

Finalmente, informar a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

TERCERO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3 en el extremo que sancionó a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. con una multa de 450 UIT.

CUARTO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS

ROXANA MARÍA IRMA BARRANTES CÁCERES



El voto de los señores vocales Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle y Silvia Lorena Hooker Ortega, únicamente en el extremo referido a la graduación de la sanción, es el siguiente:

Los vocales que suscriben el presente voto, si bien se encuentran de acuerdo con sancionar a la Universidad Privada Arzobispo Loayza por infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, por haber ofertado y brindado durante el año 2016 el programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente; difieren de la posición de los vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas y Roxana María Irma Barrantes Cáceres en lo que concierne al monto de la sanción; pues consideran que la sanción que resulta proporcional a la infracción verificada es una multa de 87,67 UIT. Sustentamos nuestra posición en los siguientes fundamentos:

1. El artículo 112° del Código establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la Comisión debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido con la realización de la infracción, la probabilidad de detección de la misma, el daño resultante de la infracción, los efectos que la infracción pudiera generar en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado o el grado de afectación a la vida, la salud, integridad o patrimonio de los consumidores, entre otros criterios que la autoridad considere adecuado adoptar.
2. Las sanciones de tipo administrativo tienen por objeto disuadir o desincentivar la comisión de infracciones por parte de los administrados. Sin embargo, a efectos de graduar la sanción a imponer, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG) recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora el de razonabilidad⁴⁴, según el cual las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción.

⁴⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.



3. Los vocales que suscriben el presente voto, consideran que, en el presente caso, a efectos de graduar la sanción a imponer por la conducta consistente en haber prestado el servicio de educación superior universitario sin contar con la autorización correspondiente durante el año 2016, corresponde aplicar el criterio del beneficio ilícito obtenido por la Universidad y no el beneficio ilícito esperado; pues el primero de ellos guarda proporcionalidad con la conducta analizada, la cual se encuentra referida únicamente a la prestación del servicio durante el año 2016.
4. La Comisión determinó, en función a la información proporcionada por la Universidad, que los ingresos obtenidos durante el año 2016 por dicha administrada, ascendieron a S/ 2' 231 382,30. Conforme a lo señalado por el órgano resolutorio de primera instancia, el beneficio ilícito resulta de aplicar el margen de rentabilidad sobre las ventas de la Universidad (considerando un margen de utilidad de 11.7%); siendo que, si se consideran únicamente los ingresos percibidos durante el año 2016, tenemos un beneficio ilícito de S/ 261 065,41.
5. De otro lado, en el presente caso, se advierte que la probabilidad de detección de la infracción analizada, es sumamente alta, pues la autoridad cuenta con mecanismos eficaces que permiten detectar este tipo de infracciones; en dicha medida corresponde asignar un valor de 1 a dicho factor.
6. Respecto al daño ocasionado con la infracción, consideramos que éste consistió en que los alumnos afectados perdieron un año de estudios, generándoles una afectación grave que no logra eliminarse en su totalidad con las medidas adoptadas por la Universidad, ni con las medidas reparadoras que en sede administrativa se puedan adoptar. Por tal consideración, corresponde que la aplicación de dicho factor incremente la sanción en un cincuenta por ciento (50%).
7. Respecto al daño en el mercado, consideramos que, tratándose de una conducta aislada de la Universidad, ésta no es capaz de generar distorsiones en el mercado de servicios educativos, por lo que la evaluación de dicho factor, no incrementa ni disminuye la sanción a imponer.
8. De otro lado, en cuanto a la naturaleza de la infracción verificada, debe considerarse que ésta se configuró en la prestación de un servicio educativo, el cual ha sido reconocido como un servicio público, cuya protección resulta de especial interés para el Estado, dada su importancia para el desarrollo de la sociedad; asimismo, la infracción verificada generó un daño en el patrimonio de los consumidores, por lo que corresponde que la valoración de dicha circunstancia incremente la sanción en un veinte por ciento (20%).



9. Finalmente, consideramos que corresponde atenuar la sanción a imponer en un veinte por ciento (20%)n conforme a lo señalado por la Comisión, considerando las acciones adoptadas por la Universidad a efectos de remediar los daños causados a los alumnos como consecuencia de la infracción.
10. Conforme a lo desarrollado, consideramos que los criterios de graduación analizados que inciden en la cuantía de la sanción, deben plasmarse de la siguiente manera:
- Beneficio Ilícito: S/ 261 065,41, utilizado como base del cálculo de la sanción.
 - Incremento por daño ocasionado en un 50 %: S/. 130 532,71
 - Incremento por naturaleza de la infracción y daño al patrimonio en un 20%: S/ 52 213,08
- Total: S/ 443 814,20 equivalente a una multa base de 109,58 UIT
- Aplicación de atenuante sobre la multa base, disminuye en un 20% la sanción:
- (Monto de la Multa) - 20% = S/ 355 051,36 = 87,67 UIT
11. Por las consideraciones expuestas, la sanción a imponer a la Universidad por la infracción verificada en el presente procedimiento, es de 87,67 UIT, siendo nuestro voto que se revoque la resolución venida en grado en el extremo de la multa de 450 UIT; y, se sancione a la Universidad con la multa calculada.

FRANCISCO PEDRO ERNESTO MUJICA SERELLE

SILVIA LORENA HOOKER ORTEGA



Dado que se ha producido un empate en la votación de la presente resolución, en el extremo referido a la sanción que corresponde imponer a Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C., el Presidente de la Sala hace ejercicio de su voto dirimente establecido en el artículo 15^os de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1033, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 09-2009-PCM, siendo el sentido de la resolución el voto adoptado por los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas y Roxana María Irma Barrantes Cáceres. Por tanto, el sentido de la presente resolución es el siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3 del 11 de agosto de 2017, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, que halló responsable a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. por infracción del artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que ha quedado acreditado que ofertó y brindó durante el año 2016 el programa profesional de Medicina Humana, sin contar con la autorización correspondiente.

SEGUNDO: Confirmar las medidas correctivas ordenadas por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, mediante Resolución 101-2017/CC3, precisando que el plazo único, para su cumplimiento es de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución. En consecuencia, dejar sin efecto los mandatos referidos la elaboración y presentación del padrón y cronograma de cumplimiento como dos documentos distintos, así como los plazos otorgados para tal efecto; correspondiendo que, dentro del plazo de 45 días hábiles antes referido, la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. presente un único documento que contenga toda la información que se encontraría comprendida en el padrón y cronograma de cumplimiento. En tal sentido, la medida correctiva queda en los siguientes términos:

Que, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, acredite ante esta Comisión que ha otorgado a todos los alumnos a los que brindó, durante el 2016, su servicio educativo respecto de la carrera de Medicina Humana sin contar con la autorización respectiva, las siguientes opciones, cuya elección, sin coacción, dependerá del estudiante afectado:

⁴⁵ **DECRETO LEGISLATIVO 1033, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI.- Artículo 15°.- De la organización de las Salas del Tribunal:**

15.1 Cada Sala del Tribunal elegirá a un Presidente y Vicepresidente por el período de un año, siendo posible su reelección. Los Vicepresidentes sustituirán a los Presidentes en caso de ausencia, recusación o abstención y, en dicha circunstancia, suscribirán las resoluciones, correspondencia y documentos correspondientes.

15.2 Cada Sala requiere la concurrencia de cuatro (4) vocales para sesionar. Aprueba sus resoluciones con tres (3) votos conformes. El Presidente de Sala tiene voto dirimente en caso de empate.



- (iv) Devolver al estudiante todos los costos correspondientes a haber cursado la carrera respectiva, más el interés legal, conforme al artículo 97 del Código; o,
- (v) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan al alumno afectado el continuar sus estudios de la carrera de Medicina Humana en otras universidades que sí cuenten con la autorización respectiva; o,
- (vi) que la Universidad, conforme con las disposiciones establecidas por la Sunedu, establezca mecanismos que permitan a los estudiantes que siguieron la carrera de Medicina Humana, realizar sus estudios en otra carrera habilitada de la misma Universidad;

Se precisa que en los casos ii) y iii) previamente descritos, cuando al estudiante no se le reconozca o convalide la asignatura que cursó como parte de la carrera de Medicina Humana, ese costo en el que incurrió deberá ser devuelto por la Universidad conforme al punto i).

A efectos de que la Universidad cumpla con la medida correctiva, deberá elaborar un documento que individualice e identifique a los alumnos afectados, para lo cual se requiere que éste consigne, como mínimo, el nombre completo, número del documento nacional de identidad, datos de contacto (dirección, correo electrónico y número telefónico), programa de estudios, nivel de estudios y dirección del establecimiento donde cursa o cursó estudios cada estudiante; y un cronograma de cumplimiento donde se registre, en base al padrón mencionado, la elección tomada por cada uno de los alumnos.

Tomando en cuenta las medidas de devolución de pagos que ha tomado la Universidad de manera previa al inicio del presente procedimiento, se precisa que, para la opción i) previamente descrita, la administrada deberá indicar a la Comisión de manera detallada el concepto devuelto a cada alumno, pues en los contratos de transacción se indica que abarca “pensiones, matrícula y otros”; sin precisar el contenido del denominado “otros”. Así, de no haberse devuelto a dichos alumnos todos los costos por la carrera, más el interés legal, deberá programar dicha devolución en el cronograma de cumplimiento.

En lo referido a la medida de traslado de estudiantes a la Universidad Norbert Wiener, dado que la Universidad solo presentó un documento de su propia elaboración, para efectos de la opción ii) deberá presentar, junto con el cronograma de cumplimiento, documentos que acrediten efectivamente la realización del traslado de los alumnos.

Finalmente, informar a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 3, los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una



multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

TERCERO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3 en el extremo que sancionó a la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. con una multa de 450 UIT.

CUARTO: Confirmar la Resolución 101-2017/CC3, en el extremo que dispuso la inscripción de la Universidad Privada Arzobispo Loayza S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

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

El vocal que suscribe el presente voto difiere del sentido de la decisión adoptada por la mayoría; pues considera que el Indecopi no resulta competente para tramitar de oficio el presente procedimiento, sustentando su posición en los siguientes fundamentos:

1. El límite impuesto por el *principio de legalidad*⁴⁶ al ejercicio de las competencias administrativas, se traduce en la necesidad de que las mismas estén previstas en la ley. En esa línea, el artículo 70°.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG)⁴⁷, establece que la

⁴⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-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:

1.1. 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.

(...)

⁴⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 70°.- Fuente de Competencia Administrativa**

70.1 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.



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. El artículo 2º literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda al Indecopi la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo⁴⁸. Asimismo, el artículo 30º de dicha norma establece que el Indecopi tiene competencia primaria y exclusiva en los casos antes mencionados, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario.
3. En concordancia con ello, el artículo 105º del Código establece que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones por parte de los proveedores a las disposiciones contenidas en dicha norma, a fin de que se sancionen aquellas conductas que impliquen el desconocimiento de los derechos reconocidos a los consumidores, competencia que solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.
4. Mediante Ley 30220, Ley Universitaria, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 9 de julio de 2014, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria⁴⁹ (en adelante, Sunedu) como organismo

⁴⁸ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2º.- Funciones del Indecopi.**

a. El Indecopi es el organismo autónomo encargado de:

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.

⁴⁹ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA. Artículo 12. Creación.** Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.

Artículo 13. Finalidad

La SUNEDU es responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario, entendiéndose el licenciamiento como el procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

La SUNEDU es también responsable, en el marco de su competencia, de supervisar la calidad del servicio educativo universitario, incluyendo el servicio brindado por entidades o instituciones que por normativa específica se encuentren facultadas a otorgar grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como de fiscalizar si los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, han sido destinados a fines educativos y al mejoramiento de la calidad.

La SUNEDU ejerce sus funciones de acuerdo a la normativa aplicable y en coordinación con los organismos competentes en materia tributaria, de propiedad y competencia, de control, de defensa civil, de protección y defensa del consumidor, entre otros.

La autorización otorgada mediante el licenciamiento por la SUNEDU es temporal y renovable y tendrá una vigencia mínima de 6 (seis) años.



público técnico especializado, responsable del licenciamiento para el servicio educativo superior universitario; de la supervisión de la calidad del servicio educativo universitario; y, de la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos y los beneficios otorgados por el marco legal a las universidades.

5. El artículo 15° de la Ley Universitaria⁵⁰, establece como función de la Sunedu, la de determinar la comisión de infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21° de dicha ley, atribuyendo a dicho organismo potestad sancionadora.
6. Por su parte, el artículo 21° de la Ley Universitaria, establece que constituyen infracciones pasibles de sanción las acciones u omisiones que infrinjan las normas sobre: (i) el licenciamiento, (ii) uso educativo de los recursos públicos y/o beneficios otorgados por el marco legal a las universidades, (iii) condiciones básicas de calidad para ofrecer el servicio educativo universitario o servicio educativo conducente al otorgamiento de grados y títulos equivalentes a los otorgados por las universidades; así como las obligaciones establecidas en dicha ley y en su reglamento de infracciones y sanciones.
7. Mediante Decreto Supremo 018-2015-MINEDU, se aprobó el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, con la finalidad de regular las medidas preventivas y la potestad sancionadora que le fue atribuida a dicho organismo, mediante la Ley Universitaria.
8. El mencionado Reglamento de Infracciones y Sanciones contiene el Anexo “Tipificación de Infracciones a la Ley N° 30220, Ley Universitaria”, el cual recoge las infracciones cuyo conocimiento y sanción corresponde a la Sunedu.
9. El numeral 1.1. del apartado denominado “Infracciones Relativas a Normas sobre Licenciamiento de Universidades”, del Anexo antes mencionado, establece que constituye una infracción de la Ley Universitaria, el ofrecer y/o prestar servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la Sunedu o con licencia vencida⁵¹, estableciendo que dicha conducta constituye una infracción muy grave.

⁵⁰ **LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA. Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU.** La SUNEDU tiene las siguientes funciones:

15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable.

15.2 Determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la presente Ley.

⁵¹ **Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Sunedu, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINEDU ANEXO TIPIFICACION DE INFRACCIONES A LA LEY N° 30220 - LEY UNIVERSITARIA 1. INFRACCIONES RELATIVAS A NORMAS SOBRE LICENCIAMIENTO DE UNIVERSIDADES.**

1.2 Ofrecer y/o prestar servicio educativo superior universitario sin contar con licencia de funcionamiento expedida por la SUNEDU o con licencia vencida. (Muy grave)



10. En conclusión, se verifica que la Sunedu prevé en la normativa que la regula un procedimiento administrativo sancionador que tipifica como infracción el ofrecimiento o la prestación del servicio superior universitario sin contar con la autorización correspondiente, lo cual evidencia que la fiscalización y sanción de dicha conducta ha sido asignada de forma exclusiva y excluyente a la Sunedu.
11. En ese sentido, el vocal que suscribe el presente voto considera que lo señalado en el párrafo precedente implica que, existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice de oficio una presunta contravención a las normas sectoriales que se encuentran destinadas a la protección de los consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida expresamente a otras entidades, como ocurre en el presente caso con la Sunedu.
12. Atendiendo a ello, el reconocimiento de la posibilidad de que por un mismo hecho el Indecopi imponga una sanción y también lo haga la autoridad competente en materia de servicios educativos universitarios no se justifica, en tanto que se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho.
13. Sin embargo, cabe señalar que el problema interpretativo que se presenta no es a propósito de la aplicación del principio del *Non bis in idem*, por cuanto, no se trata de dos organismos administrativos que tengan competencia para sancionar el mismo supuesto en base al mismo fundamento, sino de la aplicación del Principio de Especialidad Normativa. En atención a dicho principio la Comisión será competente para conocer (no sólo) conflictos en las relaciones de consumo, siempre y cuando no haya otro organismo administrativo (como lo es la Sunedu) que asuma dicha competencia. Por lo que, la fiscalización y eventual sanción de la conducta consistente en la prestación del servicio educativo superior universitario sin contar con la autorización correspondiente es de competencia de la Sunedu.
14. En atención a dichos fundamentos, el vocal que suscribe el presente voto considera que el Indecopi carecía de competencia para iniciar de oficio el presente procedimiento, siendo nulo todo lo actuado.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA