



**PROCEDENCIA :** COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE CUSCO

**PROCEDIMIENTO :** DE OFICIO

**DENUNCIADA :** INKA TERRA PERÚ S.A.C.

**MATERIAS :** LIBRO DE RECLAMACIONES  
ATENCIÓN DE RECLAMO  
DEBER DE INFORMACIÓN

**ACTIVIDADES :** ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO PARA ESTANCIAS CORTAS  
ACTIVIDADES DE RESTAURANTES Y DE SERVICIO MÓVIL DE COMIDAS  
OTRAS ACTIVIDADES DE TRANSPORTE POR VÍA TERRESTRE

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad parcial de la resolución apelada, en el extremo que halló responsable a Inka Terra Perú S.A.C., por infracción de los artículos 1.1° literal b) y 2° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por no haber implementado en su establecimiento comercial el aviso indicando la prohibición de fumar en lugares públicos; toda vez que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) carece de competencia para emitir un pronunciamiento sobre el particular, al encontrarse este extremo en un ámbito preventivo de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales y distritales. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta y la medida correctiva ordenada a la denunciada en este extremo, así como su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por dicha conducta.*

*Asimismo, se confirma la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Inka Terra Perú S.A.C., por infracción: (i) del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto implementó un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamo no cumplen con el formato establecido en el artículo 5° y el Anexo I del Reglamento del Libro de Reclamaciones, aprobado por el Decreto Supremo 011-2011-PCM, modificado mediante Decreto Supremo 006-2014; y, (ii) del artículo 24°.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que dicho proveedor no cumplió con atender el reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016.*

#### **SANCIONES:**

- **1 UIT, por no implementar un Libro de Reclamaciones cuyas hojas no cumplen el formato establecido por ley.**



- **1 UIT, por no atender el reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016.**

Lima, 27 de mayo de 2019

## ANTECEDENTES

1. El 20 de octubre de 2017, en el marco de las acciones de supervisión y fiscalización que desarrolla la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cusco (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión), y a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), se realizó una diligencia inspección al establecimiento comercial de Inka Terra Perú S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, Inka Terra) ubicado en “Línea Férrea Cusco-Quillabamba N° 110, Int. 1A”, del distrito de Machu Picchu, provincia de Urubamba y departamento de Cusco.
2. En atención a la inspección realizada<sup>2</sup> y a la recomendación efectuada en el Informe 24-2017/FIS-INDECOPI-CUS del 1 de diciembre de 2017<sup>3</sup>, mediante Resolución 1 del 7 de mayo de 2018, la Secretaría Técnica de la Comisión resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Inka Terra, por:
  - (i) Presunta infracción del artículo 150° del Código, toda vez que no habría implementado la hoja de su Libro de Reclamaciones conforme a las características y formato establecido;
  - (ii) presunta infracción del artículo 24° del Código, toda vez que no habría brindado respuesta al reclamo interpuesto en la Hoja de Reclamación 000015-2016;
  - (iii) presunta infracción de los artículos 1° inciso b) y 2° del Código, toda vez que no habría implementado un aviso indicando la prohibición de fumar en lugares públicos en su establecimiento comercial; y,
  - (iv) asimismo, requirió al administrado señalar el total de ventas o ingresos brutos percibidos en su establecimiento comercial en el año 2016.
3. En sus descargos, Inka Terra manifestó lo siguiente:
  - (i) Su hotel contaba con un cartel que prohibía fumar en sus instalaciones, siendo que el mismo estaba ubicado en la puerta de ingreso de dicho

<sup>1</sup> RUC: 20419195317, con domicilio fiscal en: Calle Andalucía Nro. 174, Urb. América, Lima – Lima – Miraflores, de acuerdo con la información obtenida en [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe).

<sup>2</sup> En la foja 11 del expediente.

<sup>3</sup> En las fojas 1 al 10 del expediente.



- local;
- (ii) si bien el aviso no tenía la inscripción indicada en el artículo 4° de la Ley 28705, Ley General para la prevención y control de los riesgos del consumo del tabaco (en adelante, Ley Antitabaco), sí cumplía con la finalidad de la norma, que era proteger a las personas de la exposición del humo del tabaco;
  - (iii) el reclamo interpuesto en la Hoja de Reclamación 000015-2016 fue atendido de manera inmediata, en el mismo documento, ya que de la revisión del mismo se podía observar que se consignó una respuesta inmediata y las acciones tomadas por su personal, además de que el referido reclamo fue presentado por quien no era consumidor; y,
  - (iv) sus hojas de reclamación contaban con la identificación del local y el propio reclamo, por lo que no había incurrido en infracción alguna.
4. Por Resolución 4 del 24 de octubre de 2018, la Secretaría Técnica puso en conocimiento de la denunciada el Informe Final de Instrucción 093-2018/CPC-INDECOPI-CUS del 23 de octubre de 2018.
5. Por escrito del 12 de noviembre de 2018, Inka Terra presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción señalando lo siguiente:
- (i) Su hotel contaba con un cartel que prohibía fumar en sus instalaciones y estaba ubicado en la puerta de ingreso de dicho local;
  - (ii) el referido aviso cumplía con la finalidad de la norma, pues permitía proteger a las personas de la exposición del humo del tabaco;
  - (iii) el hecho de que no se haya dejado constancia de la existencia del aviso en el acta de inspección, no impedía que se pudiera demostrar que el referido aviso sí existía en dicho momento;
  - (iv) inmediatamente después de haberse llevado a cabo la inspección, cumplieron con reubicar los carteles de prohibición de fumar dentro del área de recepción, por lo que debía tomarse en cuenta los Principios de Presunción de Veracidad y Conducta Procedimental;
  - (v) la autoridad administrativa debió verificar el cumplimiento de lo actuado por su representada, ello de conformidad con el Principio de Privilegio de Controles Posteriores;
  - (vi) el reclamo interpuesto en la Hoja de Reclamación 000015-2016 fue atendido de manera inmediata;
  - (vii) imponer una sanción porque no se dio una respuesta al reclamo por escrito sería atentar contra los fines del Libro de Reclamaciones, que era dar respuesta a los reclamos que se presentaban;
  - (viii) respecto de que las hojas del Libro de Reclamaciones no contaban con la identificación del Registro Único de Contribuyentes (R.U.C.), ello se había tratado de un error de imprenta que fue debidamente subsanado, por lo que imponer una sanción posterior a ello no era racional y



- atentaba contra los fines del proceso; y,
- (ix) en tanto no existían incumplimientos, no sería razonable establecer sanciones.
6. Mediante Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS del 12 de noviembre de 2018, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cusco (en adelante, la Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
- (i) Halló responsable a Inka Terra por infracción de los artículos 1.1° literal b) y 2° del Código, al haberse acreditado que no cumplió con implementar el aviso indicando la prohibición de fumar en lugares públicos en su establecimiento comercial, sancionándola con una multa de 0,75 UIT por este hecho;
  - (ii) halló responsable a Inka Terra por infracción del artículo 24°.1 del Código, al haberse acreditado que no cumplió con atender y brindar una respuesta a la Hoja de Reclamación 000015-2016 conforme a ley; sancionándola con una multa de 2 UIT por dicha conducta infractora;
  - (iii) halló responsable a Inka Terra por infracción del artículo 150° del Código, al haberse acreditado que la hoja de su Libro de Reclamaciones no cumplía con las características y formato establecido, pues no contaba con un Código de Identificación impreso, ni con su número RUC; sancionándola con una multa de 1 UIT por este extremo;
  - (iv) ordenó a Inka Terra como medida correctiva que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada dicha resolución, cumpla con: (a) implementar un aviso de la prohibición de fumar en lugares públicos en su establecimiento comercial; (b) atender los reclamos presentados en el Libro de Reclamaciones de su establecimiento comercial conforme a ley; e, (c) implementar la hoja del Libro de Reclamaciones conforme lo establecía el reglamento; y,
  - (v) dispuso la inscripción de Inka Terra, en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (RIS).
7. El 10 de diciembre de 2018, Inka Terra apeló la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, señalando lo siguiente:
- (i) Su hotel contaba con un cartel que prohibía fumar en sus instalaciones y estaba ubicado en la puerta de ingreso de dicho local;
  - (ii) no se podía alegar que se incurrió en infracción en tanto no se indicó la ubicación del aviso durante la inspección;
  - (iii) asimismo, dicho aviso cumplía con la finalidad de la norma, pues permitía proteger a las personas de la exposición del humo del tabaco;
  - (iv) no podía señalarse que, porque no se haya dejado constancia de la existencia del aviso en el acta de inspección, no podía demostrarse que



- el referido aviso existía en dicho momento, por lo que debía tomarse en cuenta los Principios de Presunción de Veracidad, Conducta Procedimental y Privilegio de Controles Posteriores, ya que la entidad debió verificar el cumplimiento de lo actuado por su representada;
- (v) el reclamo interpuesto en la Hoja de Reclamación 000015-2016 fue atendido de manera inmediata, en el mismo documento, dado que se dejó constancia de una respuesta inmediata y de las acciones tomadas por su personal;
  - (vi) el 26 de junio de 2016 remitió un correo electrónico al señor Juan Cárdenas Carrasco (en adelante, el señor Cárdenas) en respuesta al reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016, por lo que sí cumplió con atender el referido reclamo por escrito;
  - (vii) respecto de que las hojas del Libro de Reclamaciones no contaban con todas sus características, ello se había tratado de un error de imprenta que fue debidamente subsanado, por lo que imponer una sanción posterior a ello no era racional y atentaba contra los fines del proceso;
  - (viii) respecto de la graduación de la sanción, debía tomarse en cuenta el Principio de Razonabilidad; toda vez que al demostrarse que no existían incumplimientos, no sería razonable que se le sancionara; y,
  - (ix) resultaría extraño que la Comisión haya emitido su pronunciamiento final el mismo día que presentó sus descargos, siendo que del mismo no se hacía mayor referencia en la resolución venida en grado, por lo que se daba a entender que ya se tenía una posición establecida que no consideraban sus fundamentos de defensa.

## ANÁLISIS

### Cuestión previa:

8. El artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez<sup>4</sup>, siendo que entre tales requisitos se encuentran la motivación, esto con el fin de que mediante el acto administrativo pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos en el administrado y que dicho acto pueda estar debidamente motivado conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>4</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 10°.- Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)



9. La denunciada alegó que le causaba extrañeza que la Comisión haya emitido su pronunciamiento final el mismo día que presentó sus descargos, siendo que del mismo no se hacía mayor referencia en la resolución venida en grado, por lo que se daba a entender que ya se tenía una posición establecida que no consideraban sus fundamentos de defensa.
10. Sobre el particular, contrariamente a lo alegado por Inka Terra, de la lectura de la resolución venida en grado, se aprecia que la Comisión analizó los argumentos expuestos en su escrito de descargo del 12 de noviembre de 2018, y valoró los medios probatorios presentados, basando su decisión en los mismos y en las normas correspondientes<sup>5</sup>.
11. En efecto, de la lectura de la resolución venida en grado se desprende que la Comisión consignó de manera clara los hechos imputados, valorando los argumentos y pruebas presentadas por la denunciada, sustentando los motivos porque a su criterio se debía hallar responsable a Inka Terra en el presente procedimiento.
12. Por otro lado, la Sala ha verificado que, en el transcurso del procedimiento, Inka Terra ha tenido la oportunidad de exponer por escrito sus argumentos, plantear su posición respecto de los hechos materia de denuncia y presentar los medios probatorios que consideren necesarios, por lo que no se evidencia una vulneración al debido procedimiento.
13. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por la denunciada en este extremo, toda vez que la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS no contiene ningún vicio en la motivación que afecte su validez.

#### Sobre la implementación del aviso de prohibición de fumar en lugares públicos

14. El límite impuesto por el Principio de Legalidad<sup>6</sup> al ejercicio de las competencias administrativas, se traduce en la necesidad de que las mismas

<sup>5</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo.** 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

<sup>6</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: 70.1 La competencia de 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.



estén previstas en la ley. En esa línea, el artículo 72<sup>o</sup>.1 del TUO de la LPAG<sup>7</sup>, establece que la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de ella se derivan.

15. El artículo 105<sup>o</sup> del Código establece que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas, conforme a la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por el Decreto Legislativo 1033. Asimismo, en la referida norma se señala que 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<sup>8</sup>.
16. En concordancia con ello, el artículo 2<sup>o</sup> literal d) de la 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 consumo<sup>9</sup>. Asimismo, el artículo 30<sup>o</sup> 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.
17. Lo antes dicho cobra sentido en la medida que, en función de la especialidad de la materia o de los mecanismos de control y fiscalización, el sistema

<sup>7</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 72<sup>o</sup>.- Fuente de Competencia Administrativa.**  
72.1 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.  
(...)

<sup>8</sup> **LEY 29751. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105<sup>o</sup>.- 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.  
(...).

<sup>9</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2<sup>o</sup>.- Funciones del Indecopi.**  
2.1 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;  
(...)



jurídico puede optar por otorgar a otro organismo de la Administración Pública la competencia para resolver un conflicto de intereses que pueda suscitarse dentro de una relación que califique como de consumo.

18. En efecto, la protección de los derechos de los consumidores es un mandato surgido del artículo 65° de la Constitución<sup>10</sup> y no del Código. Si bien este último otorga competencia al Indecopi para sancionar las vulneraciones a los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo, a su vez contempla la posibilidad de que la misma le sea negada por ley, por existir otro organismo del Estado encargado de cumplir con esa finalidad en un sector específico del mercado.
19. Así, 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 que sin duda tienen incidencia en el derecho de los consumidores, forman parte del sistema de protección al consumidor previsto dentro de nuestro ordenamiento jurídico<sup>11</sup>.
20. El artículo 133° del Código reconoce que el sistema de protección al consumidor no se restringe al Indecopi, al establecer en el artículo VI del Título Preliminar que *“el Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”*<sup>12</sup>. Asimismo, si bien el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, creado por dicha norma, se encuentra presidido por el Indecopi, está integrado además por representantes del Ministerio de la Producción, de

<sup>10</sup> **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.

<sup>11</sup> Ello ha sido reconocido en el documento *“Las Entidades de Protección del Consumidor en el Perú: Situación Actual y Recomendaciones de Política”* elaborado con los aportes de un equipo de investigación constituido en Macroconsult S.A., dirigido por José Távora e integrado por Carlos Torres, Horacio Eguren y Milagro Trelles. Este contiene los resultados de una investigación sobre las entidades de protección al consumidor en el Perú y sobre las políticas e instrumentos que podrían utilizarse para promover su desarrollo, considerando como organismos públicos de protección de los consumidores a la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, el Defensor del Pueblo, las Municipalidades y los Organismos de Regulación.

<sup>12</sup> **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.





Salud, de Transportes y Comunicaciones, entre otras entidades del Estado<sup>13</sup>.

21. Lo expuesto no hace más que confirmar que la protección a los consumidores puede encauzarse por distintos medios y órganos del Estado<sup>14</sup>. Tratándose de servicios o productos con relevancia social<sup>15</sup>, suele establecerse un régimen de autorizaciones o registros previos con la finalidad de verificar el cumplimiento de parámetros mínimos de aptitud y seguridad, así como controlar el accionar de los operadores de estas prestaciones en el mercado sobre la base de normas específicas, previniendo que el desarrollo

<sup>13</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 133°. - Consejo Nacional de Protección del Consumidor.**

El Consejo Nacional de Protección del Consumidor constituye un órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y de ente rector del sistema. Está integrado además por:

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

<sup>14</sup> (...) (“...)

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

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

(...)

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

- I) Políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los standards mínimos de calidad;
- II) Programas de educación e información al consumidor o promoción a las organizaciones de consumidores;
- III) Sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos.

*I. 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 consumidor, 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 agregado).

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

<sup>15</sup> Ello ocurre en el caso de alimentos, servicios bancarios, servicios educativos, entre otros.



de estas actividades económicas conlleven afectaciones al interés público, siendo esta una manifestación de la función administrativa de *policía* desplegada por el Estado<sup>16</sup>.

22. Como puede apreciarse, en estos casos se establece una relación de sujeción especial entre la Administración y los operadores, en mérito a lo que denominamos *regulaciones sectoriales*<sup>17</sup>, cuya aplicación ha sido encargada por ley a determinados organismos del Estado, como, por ejemplo, los Organismos Reguladores, Ministerios, entre otros; entidades que además podrían ser competentes para fiscalizar su cumplimiento o inclusive sancionar las infracciones a tales disposiciones<sup>18</sup>.

23. En tanto que con la regulación sectorial se busca proteger bienes jurídicos

<sup>16</sup> Respecto de la función de *policía* del Estado, el autor Fernando Garrido Falla precisa que: “Al consagrarse legislativamente el Estado de Derecho, el individuo aparece como titular de una esfera de libertad (status libertatis) protegida jurídicamente contra las intervenciones del Estado. Tal esfera está constituida por el conjunto de los “derechos de libertad”. Ahora bien, la posibilidad de que del uso de los derechos de libertad puedan derivarse peligros para el interés público justifica las potestades de policía en manos del Estado. Con la policía administrativa el estado de libertad civil deja de ser un derecho absoluto del ciudadano. (...)”

Se desprende, pues, de lo anterior la siguiente definición de la *policía administrativa*: aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones del interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.

Asimismo, citando a Fritz Fleiner agrega que “la policía no es hoy día una función pública independiente; es, sencillamente, un sector determinado de la actividad administrativa, a saber, la actividad que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del Derecho, de la seguridad y del orden público. (...) la policía cumple de dos maneras con su deber de prevenir los peligros que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres: 1° La tutela gubernativa propiamente dicha para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana; así compete a la policía o autoridad gubernativa el cuidado de la limpieza y alumbrado de las vías públicas o de fijar señales de aviso en los cruces peligrosos de los caminos. 2° Además, frente a los ciudadanos tiene la facultad de dictar disposiciones obligatorias para someter la actividad de la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exige”.  
(Subrayado agregado).

En: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. Parte General: Conclusión. Décima Edición. Tecnos, Madrid 1992, ps. 125-127.

<sup>17</sup> Sobre el particular, Cicero precisa que el poder regulatorio “se materializa en el dictado de normas y disposiciones que, con mayor o menor intensidad, según los casos, regulan la actividad privada estableciéndose límites en pos, como dijimos, del interés de toda la comunidad”.

Agrega que, la actividad de control consiste en “la verificación del cumplimiento de las disposiciones dictadas en ejercicio del poder regulatorio por sus destinatarios; tarea que se encuentra a cargo de la Administración como Poder dotado constitucionalmente de la facultad de ejecutar, en el sentido de velar por el acatamiento de las normas dictadas por los otros poderes del Estado (...)” (Subrayado agregado).

En: Cicero, Nidia Karina, *Servicios Públicos, Control, y Protección*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 20.

<sup>18</sup> “La policía no es solamente, así, una posible limitación de la actividad particular, sino que implica también un eventual uso de la coacción cuando el particular no se ha conformado con esas limitaciones. Para el Derecho administrativo clásico la utilización de tales métodos extraordinarios se ha explicado en razón de la finalidad propia y específica que, dentro del fin genérico de utilidad pública que condiciona toda la actividad administrativa, persigue la policía. Esa finalidad peculiar de la policía es el orden público (...)” (Subrayado agregado).  
En: Garrido Falla, Fernando, Op. cit., p. 128.



valiosos para la sociedad -a través de la exigencia de obtención de títulos habilitantes para acceder al mercado, de controles previos para la comercialización de los bienes<sup>19</sup> y del establecimiento de requisitos para el desarrollo de un negocio, mecanismos que permiten a la Administración verificar que los particulares actúan en el mercado cumpliendo con las condiciones previstas en las normas<sup>20</sup> constituye una forma mediata de protección a los consumidores, por su carácter preventivo de la ocurrencia de daños a la salud, vida, integridad física e intereses económicos de dichos agentes del mercado, que pueden producirse con ocasión del despliegue de las actividades económicas de los proveedores<sup>21</sup>.

24. La participación restringida del Indecopi ante afectaciones concretas en este tipo de servicios no significa la desprotección del consumidor, sino tan solo el reconocimiento de controles preventivos sectoriales a cargo de organismos supervisores, como parte de un sistema integrado de protección al consumidor.
25. De lo anterior se concluye que la defensa del consumidor tiene, por un lado, medios de protección indirecta, cuyo marco regulatorio, aun cuando no tenga como finalidad explícita o declarada proteger al consumidor, sí lo hace de manera mediata, como ha sido expuesto anteriormente. De otro lado, tiene medios de protección directa que operan cuando se ha producido una lesión concreta y efectiva en la esfera de intereses de los consumidores, es decir, cuando el mecanismo preventivo sectorial ha sido insuficiente.
26. A mayor abundamiento, respecto de la relación entre la regulación sectorial y las normas de defensa de la competencia, el autor José Carlos Lagunas de Paz, indica<sup>22</sup>:

<sup>19</sup> Garantizando su inocuidad o las pruebas atribuidas. Por ejemplo, las medicinas.

<sup>20</sup> Lagunas de Paz, José Carlos, *Regulación sectorial y derecho de la competencia*. En: Revista Española de Derecho Administrativo 145. Civitas, Madrid, 2010, p. 90.

<sup>21</sup> “El origen de buena parte de los actuales riesgos se sitúa en actividades industriales y de transformación que ordinariamente acreditan el cumplimiento de la legalidad vigente, cuentan con las necesarias autorizaciones administrativas y en no pocos casos se benefician de ayudas o medidas de fomento que valoran su favorable aportación a la economía general o al desarrollo tecnológico. El riesgo no tiene así un origen extramuros de la legalidad vigente, como es el caso del peligro, de la perturbación contra la que tradicionalmente se endereza la actividad de policía. El riesgo se genera así en instalaciones, actividades, procesos de producción que no sólo están tolerados, sino que, ordinariamente, constituyen la espina dorsal del sistema económico gozando en no pocos casos de una protección jurídica reforzada, con medidas incentivadoras para su desarrollo y de muy relevantes márgenes de impunidad por los riesgos y daños que produjeran, asumidos por la sociedad como costes del progreso. Esto es así no sólo porque se espera obtener un beneficio de las actividades generadores de riesgo, sino también por el desconocimiento que a muchos riesgos afecta; desconocimiento de su existencia o de su verdadero alcance (...)”

En: Esteve Pardo, José, *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*. En: Revista Española de Derecho Administrativo 119. Civitas, Madrid, 2003, p. 338.

<sup>22</sup> Las ideas citadas son perfectamente trasladables a la relación existente entre la regulación sectorial y las normas de protección al consumidor.



*“(…) La finalidad de la intervención de las autoridades de defensa de la competencia, exclusivamente, debe(ría) ser la protección de la concurrencia, mientras que las autoridades sectoriales pueden desplegar una política que atienda a objetivos más amplios.*

*La regulación ex ante se adopta de manera preventiva, aplicando un enfoque prospectivo, que trata de anticipar las que presumiblemente serán las condiciones del mercado. En cambio, la aplicación de las normas de defensa de la competencia se produce ex post, lo que permite valorar la actuación empresarial sobre datos ciertos (condiciones de competencia en el mercado, costes en que efectivamente ha incurrido el operador, etc.)*<sup>23</sup>

*(…) Además, la regulación sectorial permite el establecimiento de normas generales, a través de las que se fijan condiciones homogéneas para todo el sector. En cambio, el Derecho de la Competencia es objeto de una aplicación casuística, lo que puede generar mayor incertidumbre que la normativa sectorial.*

*Por otra parte, la regulación incide preventivamente – y de manera más rápida – sobre el sector, que ya es de aplicación inmediata. En cambio, la respuesta de las autoridades de la competencia se produce siempre a posteriori, una vez que el perjuicio se ha producido. (…)*<sup>24</sup> (subrayado agregado).

27. Si bien en otro tipo de prestaciones (bienes y servicios no regulados o que no se encuentran sujetos a un control previo) la actividad sancionadora del Indecopi como autoridad de consumo, puede discurrir en ambos ámbitos, es decir, tanto *ex ante*, como luego de que los intereses del consumidor han resultado lesionados; en el ámbito *ex ante* -cuando la intervención está destinada a prevenir que un daño se produzca- es posible que exista una autoridad sectorial que sancione el asunto puesto en conocimiento del Indecopi, con la misma finalidad de protección de los consumidores, pues como hemos señalado precedentemente dicho mandato involucra a todas las entidades del Estado. En ese caso, admitir la posibilidad de imponer sanciones simultáneas e independientes en aplicación conjunta de la regulación sectorial y del Código supondría para el administrado una doble intervención del Estado por un mismo hecho y fundamento, lo que se traduciría en una vulneración al Principio del *Non Bis In Idem*<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Lagunas de Paz, José Carlos, Op. cit, p. 90.

<sup>24</sup> *Ibid.*; p. 97.

<sup>25</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(…)

**10. Non bis in idem.** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. (…).

*“(…) En estos casos, la regulación sectorial se presenta como alternativa a las normas generales de Defensa de la Competencia. De ahí que no puedan aplicar simultáneamente, lo que generaría incertidumbre y podría dar lugar a resoluciones contradictorias. Además – en materia sancionadora -, la doble intervención estaría excluida por el*



28. Ante una posible concurrencia de competencias en el ámbito preventivo, es necesario que la autoridad administrativa 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 de la Comisión.
29. Ello, por el principio jurídico, según el cual la norma especial prima sobre la norma general. El Código es la norma general que cede en su aplicación en cuanto a la competencia del Indecopi, cuando una norma legal especial referida a un sector específico asigna el tema a otra entidad del estado<sup>26</sup>.

La competencia del Indecopi para pronunciarse sobre la implementación del aviso de prohibición de fumar en lugares públicos, la misma que se encuentra regulada por la Ley 28705

30. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Inka Terra debido a que consideró acreditado que no habría cumplido con implementar un aviso indicando la prohibición de fumar en lugares públicos en su establecimiento comercial ubicado en “*Línea Férrea Cusco-Quillabamba N° 110, Int. 1A*”, del distrito de Machu Picchu, provincia de Urubamba y departamento de Cusco.
31. En primer lugar, corresponde analizar la competencia respectiva para emitir un pronunciamiento válido, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 91° del TUO de la LPAG<sup>27</sup> el cual establece que, para iniciar un procedimiento, las autoridades administrativas, de oficio, deben asegurarse de su propia competencia.
32. Sobre el particular, la Ley Antitabaco establece en su artículo 4°<sup>28</sup> que los

*principio non bis in ídem. La consecuencia es que la regulación sectorial – por su especificidad – desplaza la aplicación de las normas generales de defensa de la competencia”* (Subrayado agregado).

<sup>26</sup> Este criterio fue recogido por la Sala de Defensa de la Competencia en la Resolución 008-2001/TDC-INDECOPI del 5 de enero de 2001, en el marco del procedimiento iniciado por el señor César Avellaneda Portugal contra Telefónica del Perú S.A.A.

<sup>27</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 91°.- Control de competencia.** Recibida la solicitud o la disposición de autoridad superior, según el caso, para iniciar un procedimiento, las autoridades de oficio deben asegurarse de su propia competencia para proseguir con el normal desarrollo del procedimiento, siguiendo los criterios aplicables al caso de la materia, el territorio, el tiempo, el grado o la cuantía.

<sup>28</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 4°.- De la obligatoriedad de un anuncio en espacios cerrados.** En todos los establecimientos a los que se refiere el artículo 3, deben colocarse, en un lugar visible, carteles con la siguiente inscripción:

“ESTÁ PROHIBIDO FUMAR EN LUGARES PÚBLICOS POR SER DAÑINO PARA LA SALUD”  
“AMBIENTE 100% LIBRE DE HUMO DE TABACO”



establecimientos a los que se refiere el artículo 3°<sup>29</sup> de la misma norma, deben colocarse, en un lugar visible, carteles con la siguiente inscripción:

**“ESTÁ PROHIBIDO FUMAR EN LUGARES PÚBLICOS POR SER DAÑINO PARA LA SALUD”**  
**“AMBIENTE 100% LIBRE DE HUMO DE TABACO”**

33. Por otro lado, el artículo 18°<sup>30</sup> de la Ley Antitabaco prescribe que las municipalidades, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Indecopi) y la Comisión Nacional Permanente de Lucha Antitabáquica realizarán las inspecciones correspondientes en aras de verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la norma citada. Asimismo, el artículo 19°<sup>31</sup> autoriza al Poder Ejecutivo a emitir las disposiciones reglamentarias que contemplen las sanciones a aplicarse por la inobservancia o incumplimiento de sus disposiciones.
34. Atendiendo a ello, el Decreto Supremo 015-2008-SA, Reglamento de la Ley 27805, modificado por Decreto Supremo 001-2011-SA, (en adelante, Reglamento de la Ley Antitabaco) señala en su artículo 48°.<sup>132</sup> que las Municipalidades Provinciales y Distritales ejercen potestad sancionadora ante el incumplimiento de la señalización en los establecimientos dedicados a la salud y educación, interior de los lugares de trabajo y dependencias públicas,

<sup>29</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 3°.- De la protección contra la exposición al humo de tabaco.**

3.1 Prohíbese fumar en los establecimientos dedicados a la salud o a la educación, en las dependencias públicas, en los interiores de los lugares de trabajo, en los espacios públicos cerrados y en cualquier medio de transporte público, los que son ambientes ciento por ciento libres de humo de tabaco.

3.2 Se entiende por interiores o espacios públicos cerrados todo lugar de trabajo o de acceso al público que se encuentre cubierto por un techo y cerrado entre paredes, independientemente del material utilizado para el techo y de que la estructura sea permanente o temporal.

3.3 El reglamento de la Ley establece las demás especificaciones de los interiores o espacios públicos cerrados.

<sup>30</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 19°.- De la regulación de sanciones por el Poder Ejecutivo.**

Facúltase al Poder Ejecutivo para que en el plazo de noventa (90) días naturales, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, dicte las normas reglamentarias que regulen además las sanciones administrativas a imponerse, por inobservancia y/o incumplimiento de la presente Ley en lo que corresponda.

<sup>31</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 18°.- De la vigilancia y cumplimiento de la ley.**

Las municipalidades, el Ministerio de Salud, el INDECOPI y la Comisión Nacional Permanente de Lucha Antitabáquica, en el ámbito de sus competencias realizarán las inspecciones necesarias que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley. (...).

<sup>32</sup> **DECRETO SUPREMO 015-2008-SA, REGLAMENTO DE LA LEY 28705. Artículo 48°.- Potestad sancionadora de las Municipalidades, de las Direcciones Regionales de Salud o quienes hagan sus veces en los Gobiernos Regionales y del Ministerio de Salud.**

48.1 Corresponde a las Municipalidades Provinciales y Distritales, a través de sus áreas de fiscalización, imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de la señalización en los lugares referidos en los artículos 5, 8 y 10 del Reglamento, para cual emitirán las Ordenanzas Municipales correspondientes. (...)



así como en los vehículos de transporte público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, 8° y 10° del mismo cuerpo normativo, para lo cual emitirán las normas correspondientes.

35. Complementariamente, cabe precisar que el artículo 18° de la Ley Antitabaco<sup>33</sup> restringe la competencia del Indecopi a verificar las presuntas infracciones a las disposiciones sobre publicidad, incluidas en sus artículos 13° a 17°<sup>34</sup>, y rotulado de productos de tabaco, contenidas en sus artículos 6° a 9°<sup>35</sup>, las cuales serán denunciadas ante la Comisión de Represión de la

<sup>33</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 18°.- De la vigilancia y cumplimiento de la ley.**  
(...)

Las infracciones a las disposiciones sobre publicidad y rotulado de productos de tabaco, contenidas en la presente Ley serán denunciadas ante la Comisión de Represión de la Competencia Desleal y ante la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI respectivamente, de conformidad con la normatividad vigente. (...)

<sup>34</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 13°.- De los anuncios publicitarios.**

Los anuncios publicitarios de productos de tabaco deben consignar las frases de advertencia a que se refiere el artículo 7°, las cuales deben ocupar un espacio del quince por ciento (15%) del espacio publicitario y variarse con una periodicidad de seis (6) meses.

**Artículo 14°. - De la publicidad en medios gráficos.**

La publicidad de productos de tabaco en medios gráficos -diarios, revistas o similares- cuyo público objetivo son mayores de 18 años podrá efectuar publicidad de productos de tabaco. En ningún caso, la publicidad de productos de tabaco podrá ubicarse en la carátula o contracarátula de dichos medios gráficos.

**Artículo 15°. - De la prohibición de patrocinar eventos o actividades.**

Prohíbese patrocinar con la marca de cualquier producto de tabaco un evento o actividad destinado a menores de edad.

**Artículo 16°. - De las restricciones de la publicidad.**

Ningún anuncio publicitario de productos de tabaco podrá:

1. Estar dirigido a menores de edad.
2. Mostrar a una persona menor de edad.
3. Sugerir que la mayoría de personas son fumadores.

**Artículo 17°. - De las prohibiciones de la publicidad**

Prohíbese la publicidad directa o indirecta de productos de tabaco en:

1. Medios de comunicación de televisión de señal abierta, radio u otro medio similar.
2. Establecimientos dedicados a la salud o a la educación sean públicos o privados y en las dependencias públicas.
3. Publicidad exterior en los alrededores en un radio de 500 metros de centros educativos de cualquier nivel o naturaleza.
4. Actividades deportivas de cualquier tipo.
5. Exhibiciones, espectáculos y similares en los que esté permitido el ingreso de menores de 18 años.
6. Prendas de vestir

<sup>35</sup> **LEY 28705. LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LOS RESGOS DEL CONSUMO DE TABACO. Artículo 6°.- De los paquetes, etiquetas, carteles y anuncios publicitarios.**

En los paquetes, etiquetas, carteles y anuncios publicitarios de los productos de tabaco no se pueden incluir mensajes ni imágenes que estén dirigidos a menores de edad y sugieran que el éxito y popularidad aumentan por el hecho de fumar.

**Artículo 7°. - De las frases de advertencia e imágenes alusivas al daño a la salud.**

7.1 Las cajetillas de cigarrillos y en general toda clase de empaque o envoltura de productos de tabaco deben llevar impresas, en un cincuenta por ciento (50%) de cada una de sus caras principales, frases e imágenes de advertencia sobre el daño a la salud que produce el fumar. Asimismo, deben llevar impresa dentro de la misma área y de manera permanente la frase:

“PROHIBIDA SU VENTA A MENORES DE 18 AÑOS”



Competencia Desleal y ante la Comisión de Protección al Consumidor, según corresponda.

36. En el mismo sentido, el artículo 47° del Reglamento de la Ley Antitabaco<sup>36</sup> dispone que las disposiciones a las infracciones sobre rotulado, promoción y patrocinio de productos de tabaco serán sancionadas por las Comisiones previamente mencionadas.
37. De este modo, corresponde a las Municipalidades Provinciales y Distritales, acorde a su competencia territorial, fiscalizar el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley Antitabaco y aplicar las sanciones dispuestas en dicha ley a aquellos que contravienen lo dispuesto en la norma. En ese sentido, esta entidad sería la competente para pronunciarse sobre el hecho imputado.
38. Una interpretación contraria de esta Sala, en el sentido que la Comisión también es competente para sancionar la conducta imputada a la señora Navarro, supondría que tanto el Indecopi y la Municipalidad sancionen la misma conducta con la misma finalidad de proteger al consumidor en un ámbito preventivo, lo que supone una abierta contradicción al Principio *Non Bis In Idem*, viciando de nulidad cualquier pronunciamiento.
39. Cabe indicar que las expectativas puestas únicamente en el cumplimiento de la regulación sectorial –cuando no se ha producido una lesión concreta y efectiva– se satisface con el control preventivo a cargo de la Municipalidad correspondiente, siendo que de detectarse una infracción se evalúa el incumplimiento *per se*.
40. El análisis desarrollado en la presente resolución no desconoce la

---

7.2 Con excepción de los cigarrillos en todas sus presentaciones, los demás productos de tabaco pueden llevar las frases señaladas en el párrafo 7.1 impresas en etiquetas adheridas a su envoltura.

7.3 El reglamento de la presente Ley desarrolla las frases e imágenes de advertencia a que se refiere el presente artículo.

**Artículo 8° . - De la prohibición de utilizar demasiados términos.**

Prohíbese la impresión, en las etiquetas, publicidad, marcas, slogan y cualquier signo que acompañe al producto, de los términos: "ligero", "ultraligero", "suave", "supersuave", "light", "ultra light", sinónimos u otros signos.

**Artículo 9° . - De la información adicional y del contenido de nicotina y alquitrán.**

Las cajetillas de cigarrillos, bolsas, empaques o envolturas de productos de tabaco que se expendan al consumidor final deben contener la fecha de vencimiento, contenido de nicotina, alquitrán, monóxido de carbono según las normas ISO, además de la información señalada en el artículo 3 de la Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados, en lo que fuera aplicable, en un área distinta a la usada para las frases de advertencia.

<sup>36</sup> **DECRETO SUPREMO 015-2008-SA, REGLAMENTO DE LA LEY 28705. Artículo 47° . - Potestad sancionador del INDECOPI.**

Las infracciones a las disposiciones sobre publicidad, rotulado, promoción y patrocinio de productos de tabaco contenidas en los artículos 31 al 40 del presente Reglamento, serán sancionadas por las Comisiones de Represión de la Competencia Desleal y de Protección al Consumidor del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), conforme a la normatividad vigente.





competencia de la Comisión 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 destinadas a la implementación de carteles que señalen la prohibición de fumar en lugares públicos<sup>37 38</sup>, pues, en estos casos, lo que el Indecopi sancionaría no sería, en estricto, la inobservancia de las disposiciones señaladas, 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<sup>39</sup>.

41. Si bien los mecanismos previstos por la normativa sectorial pueden garantizar una tutela específica respecto de afectaciones concretas de los consumidores; lo cierto es que, en el presente caso, no se acredita de manera fehaciente la afectación a un consumidor en específico, por el contrario, se advierte que la Secretaría Técnica de la Comisión limitó la imputación de la conducta a la falta de implementación del aviso de prohibición de fumar en lugares públicos.
42. En tal sentido, atendiendo a que, en el presente caso, la presunta infracción cometida por Inka Terra, se encuentra dirigida a prevenir afectaciones a los consumidores, y dado que existe norma sectorial que regula la falta de implementación del aviso de prohibición de fumar en lugares públicos, tal como ha sido expuesto en los párrafos precedentes, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el hecho infractor, toda vez que el Indecopi no resulta competente para pronunciarse respecto del hecho denunciado<sup>40</sup>.
43. Por las consideraciones expuestas, corresponde declarar la nulidad parcial de la resolución recurrida, en este extremo, toda vez que el Indecopi carece de competencia para emitir un pronunciamiento sobre este extremo en particular, al encontrarse en un ámbito preventivo de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales y distritales.

<sup>37</sup> En casos como el que es materia del presente procedimiento, el Indecopi sería competente de apreciarse una afectación directa al consumidor, por ejemplo, si un consumidor hubiera sido afectado por la presencia de otros consumidores fumadores en un establecimiento contemplado en la Ley Antitabaco, como consecuencia de la ausencia de carteles prescribiendo la prohibición de fumar en lugares públicos.

<sup>38</sup> Ver Resoluciones 1181-2018/SPC-INDECOPI del 21 de mayo de 2018, 1336-2018/SPC-INDECOPI del 4 de junio de 2018, 1835-2018/SPC-INDECOPI del 23 de julio de 2018 y 1042-2019/SPC-INDECOPI del 17 de abril de 2019.

<sup>39</sup> Los parámetros de idoneidad pueden variar en función a los medios o la forma como se genera tal expectativa, así estaremos frente a una garantía implícita cuando se atienda a los fines y usos previsibles para los que normalmente se adquiere tal servicio en el mercado, según lo que esperaría un consumidor razonable, o frente a una garantía expresa cuando la expectativa se genere por la información puesta a disposición por el proveedor, o frente a una garantía legal cuando los términos del servicio han sido definidos por la regulación vigente. Esto último en la medida que una condición objetiva que los proveedores de bienes y servicios deben cumplir son los requisitos que el ordenamiento jurídico exige, sin que para ello sea necesario que los consumidores demanden su cumplimiento.

<sup>40</sup> Criterio adoptado por la Sala mediante Resoluciones 0732-2019/SPC-INDECOPI del 18 de marzo de 2019, 0895-2019/SPC-INDECOPI del 1 de abril de 2019 y 1130-2019/SPC-INDECOPI del 29 de abril de 2019.



44. Finamente, habiéndose declarado la nulidad parcial de la resolución venida en grado en este extremo, carece de objeto que esta Sala se pronuncie sobre los argumentos de defensa vertidos por Inka Terra en su recurso de apelación respecto de este extremo. Así también, al haberse declarado la nulidad parcial de dicha resolución, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta de 0,75 UIT, la medida correctiva ordenada y la inscripción en el RIS de la denunciada en este extremo.

#### Sobre el incumplimiento de las características mínimas de las hojas del Libro de Reclamaciones

45. El artículo 150º del Código<sup>41</sup> establece que los establecimientos comerciales tienen la obligación de contar con un Libro de Reclamaciones, cuya implementación y puesta en práctica se debe realizar de conformidad con las condiciones, supuestos y especificaciones, contemplados en el Reglamento del Libro de Reclamaciones, aprobado por el Decreto Supremo 001-2011-PCM, vigente desde el 20 de febrero de 2011 y posteriormente modificado por el Decreto Supremo 006-2014-PCM (en adelante, el Reglamento).
46. De acuerdo con el artículo 3º.1 del Reglamento<sup>42</sup>, se entiende por Libro de Reclamaciones al documento (de naturaleza física o virtual) provisto por los proveedores, en el cual los consumidores podrán registrar quejas o reclamos sobre los productos o servicios ofrecidos en un determinado establecimiento comercial abierto al público.
47. Asimismo, el artículo 5º del referido reglamento, vigente a la fecha de la diligencia de inspección realizada<sup>43</sup>, establece lo siguiente:

#### ***“Artículo 5º. - Características de la Hoja de Reclamación***

*Cada Hoja de Reclamación de naturaleza física deberá contar con tres (03) hojas desglosables, una (01) original y dos (02) autocopiativas; la original será obligatoriamente entregada al*

<sup>41</sup> LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 150º.- Libro de Reclamaciones. Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física y virtual. El reglamento establece las condiciones, supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

<sup>42</sup> DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 3º.- Definiciones:  
Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por:  
**3.1. Libro de reclamaciones:** Documento de naturaleza física o virtual provisto por los proveedores en el cual los consumidores podrán registrar quejas o reclamos sobre los productos o servicios ofrecidos en un determinado establecimiento comercial abierto al público.

<sup>43</sup> El 24 de abril de 2014, entró en vigencia el D.S. 006-2014-PCM - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM, el mismo que modificó su artículo 5º.



consumidor al momento de dejar constancia de su queja o reclamo, la primera copia quedará en posesión del proveedor y la segunda copia será remitida o entregada al INDECOPI cuando sea solicitada por éste.

Las Hojas de Reclamación, tanto de los Libros de Reclamaciones de naturaleza física como virtual, deberán contener como mínimo la información consignada en el formato del Anexo I del presente Reglamento. Dicha información incluye:

- Denominación que permita identificar claramente a la Hoja de Reclamación como tal, incluyendo la razón social del proveedor, número de Registro Único de Contribuyentes y dirección del establecimiento comercial, los cuales estarán impresos o deberán aparecer por defecto, según corresponda.
- Numeración correlativa impresa o que deberá aparecer por defecto.
- Código de identificación impreso, o que deberá aparecer por defecto, de conformidad con lo establecido en el Artículo 8, según corresponda.
- Fecha del reclamo o queja.
- Nombre, domicilio, número de documento de identidad, teléfono y correo electrónico del consumidor.
- Nombre, domicilio, teléfono y correo electrónico de uno de los padres o representantes del consumidor, en caso se trate de un menor de edad.
- Identificación del producto o servicio contratado.
- Monto del producto o servicio contratado objeto del reclamo.
- Detalle de la reclamación o queja.
- Pedido concreto del consumidor respecto al hecho que motiva el reclamo o queja.
- Espacio físico para que el proveedor anote las observaciones y acciones adoptadas con respecto a la queja o reclamo.
- Firma del Consumidor en el caso del Libro de Reclamaciones físico.
- Nombre del destinatario de la hoja de reclamaciones impreso (consumidor, proveedor, INDECOPI)

*En caso que el consumidor no consigne como mínimo su nombre, DNI, domicilio o correo electrónico, fecha del reclamo o queja y el detalle de los mismos, estos se consideraran como no presentados.”*  
(El subrayado es nuestro)

48. Por otro lado, el artículo 8° del Reglamento señala que, si un proveedor cuenta con varios libros de reclamación de naturaleza física, deberá contar con un código de identificación que le permita controlar y consolidar todos los



libros en un registro único a nivel nacional<sup>44</sup>.

49. La Comisión halló responsable a Inka Terra, por infracción del artículo 150° del Código, al considerar implementó un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamación no cumplían con las características mínimas establecidas por el Reglamento. Conviene precisar que la primera instancia valoró la hoja de reclamación aportada en la diligencia de inspección realizada el 20 de octubre de 2017, verificando que no se consignaron los apartados referidos a “código de identificación impreso” y “número RUC del proveedor”.
50. De la revisión de los actuados, esta Sala considera que ha quedado acreditado el defecto alegado por la Comisión, conforme se aprecia en la Hoja de Reclamación 000015-2016 recabada en la referida diligencia de inspección:

INKATERRA  
MACHU PICCHU PUEBLO HOTEL  
PERU

000017

Libro de Reclamaciones / Claim Book

Fecha / Date: 05/10/2016

Nº 000015 -2016

INKATERRA MACHU PICCHU PUEBLO HOTEL  
Línea férrea Cusco - Machu Picchu, kilómetro 110 Machu Picchu Pueblo

1. IDENTIFICACIÓN DEL CONSUMIDOR / GUEST IDENTIFICATION

Nombre / Name: JUAN CARLOS...  
Domicilio / Address: C/ D. SARA...  
DNI / Passport: 7853... Teléfono / Phone: 975311500... E-mail: ...  
NOMBRE DEL PADRE o MADRE (Para el caso de menores de edad) / FATHER or MOTHER NAME (In case of minors):

2. IDENTIFICACIÓN DEL BIEN CONTRATADO O SERVICIO / PROPERTY OR SERVICE IDENTIFICATION

Producto / Product: ... Descripción / Description: ...  
Servicio / Service: ...

3. DETALLE DEL RECLAMO / CLAIM DETAILS

RECLAMO / CLAIM<sup>1</sup> QUEJA / COMPLAINT<sup>2</sup>

Detalle / Detail: ...

FIRMA DEL VIAJERO / GUEST SIGNATURE

ACCIONES ADOPTADAS POR EL HOTEL / ACTIONS TAKEN BY THE HOTEL

Detalle / Detail: ...

FIRMA DEL REPRESENTANTE HOTEL / HOTEL SIGNATURE (opcional / optional)

RECLAMO<sup>1</sup> / CLAIM<sup>1</sup>: Disconformidad relacionada con los productos o servicios / Disagreement regarding the products or services rendered  
QUEJA<sup>2</sup> / COMPLAINT<sup>2</sup>: Disconformidad no relacionada con los productos o servicios, o, malestar o descontento respecto a la atención recibida / Discontentment not related to products or services, or, discomfort or dissatisfaction regarding the attention received

44 **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 8°.- Código de Identificación**

Si el proveedor cuenta con varios Libros de Reclamaciones de naturaleza física, deberá contar con un código de identificación que le permita controlar y consolidar todos los Libros en un registro único a nivel nacional.

Cada proveedor es responsable de suministrar las Hojas de Reclamaciones señaladas a cada uno de los establecimientos comerciales, así como de consolidar toda la información en un único registro de quejas o reclamos.



51. Si bien, en su defensa, la denunciada indicó que las omisiones en cuestión se había tratado de un error de imprenta que fue debidamente subsanado, por lo que imponer una sanción posterior a ello no sería racional y atentaba contra los fines del proceso, lo cierto es que tal argumento no desvirtúa su responsabilidad por el hecho imputado, en la medida que la infracción del artículo 150° del Código se configura por el mero hecho de exhibir un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamo no cuentan con las características mínimas establecidas en el Reglamento.
52. Asimismo, si bien la denunciada alegó que subsanó dicha infracción, lo cierto es que dicha afirmación constituye un alegato sin mayor sustento probatorio, pues no ha presentado documento alguno que permita acreditar que efectivamente haya subsanado las observaciones del acta de inspección antes de la notificación de la imputación de cargos, situación que le permitiría eximirse de responsabilidad en virtud del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>45</sup>.
53. Por lo expuesto, toda vez que la denunciada no ha aportado mayores elementos de juicio que permitan exonerarla de responsabilidad, esta Sala considera que corresponde confirmar la resolución venida en grado en el extremo que la halló responsable por infracción del artículo 150° del Código, al haberse acreditado que contaba con un Libro de Reclamaciones que no contenía las especificaciones dispuestas en el Reglamento, en tanto las hojas de reclamación no contaban con los apartados referidos a código de identificación impreso y a número RUC del proveedor.

#### Sobre la falta de atención al reclamo

54. El artículo 24° numeral 24.1 del Código establece que los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario. Dicho plazo puede ser extendido por otro igual cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que es puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.
55. Por su parte, el artículo 3° numeral 3.3 del Reglamento define al reclamo como aquella manifestación que el consumidor realiza al proveedor,

<sup>45</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 257°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.** 1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

(...)



mediante la cual expresa una disconformidad relacionada a los bienes expendidos o suministrados o a los servicios prestados.

56. Así, todo consumidor que presenta un reclamo espera que el mismo sea contestado en dicho plazo, a fin de tener conocimiento oportuno sobre la respuesta que brinde el proveedor, en la medida que de ello no solo dependen las decisiones y acciones que vaya a adoptar, sino que permite además eliminar una situación de incertidumbre sobre el asunto materia de reclamación.
57. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Inka Terra, por infracción del artículo 24° numeral 24.1 del Código, al haberse acreditado que no cumplió con brindar una respuesta a la Hoja de Reclamación 000015-2016 conforme a ley.
58. En su apelación, Inka Terra señaló que el reclamo interpuesto en la Hoja de Reclamación 000015-2016 fue atendido de manera inmediata, en el mismo documento, dado que se dejó constancia de una respuesta inmediata y de las acciones tomadas por su personal.
59. Obra en el expediente la Hoja de Reclamación 000015-2016<sup>46</sup>, la cual contiene un reclamo interpuesto con fecha 26 de junio de 2016 por el señor Cárdenas en el Libro de Reclamaciones de la denunciada.
60. Sobre el particular, es preciso mencionar que el artículo 5° del Reglamento establece textualmente lo siguiente:

***“Artículo 5°.- Características de la Hoja de Reclamación***

*Cada Hoja de Reclamación de naturaleza física deberá contar con tres (3) hojas desglosables, una (01) original y dos (02) autocopiativas; la original será obligatoriamente entregada al consumidor al momento de dejar constancia de su queja o reclamo, la primera copia quedará en posesión del proveedor y la segunda copia será remitida o entregada al INDECOPI cuando sea solicitada por este.*

*Las Hojas de Reclamaciones, tanto de los Libros de Reclamaciones de naturaleza física como virtual, deberán contener como mínimo la información consignada en el formato del Anexo I del presente Reglamento. Dicha información incluye:*

(...)

- *Espacio físico para que el proveedor anote las **observaciones y acciones adoptadas** con respecto a la queja o reclamo.*

(...)

<sup>46</sup> En la foja 17 del expediente.



*En caso que el consumidor no consigne como mínimo su nombre, DNI, domicilio o correo electrónico, fecha del reclamo o queja y el detalle de los mismos, estos se consideraran como no presentados.”*

(El subrayado es nuestro).

61. Según lo dispuesto y conforme ha sido desarrollado en anteriores pronunciamientos<sup>47</sup>, esta Sala aprecia que la voluntad del legislador era clara en el sentido que el recuadro de la hoja de reclamaciones correspondiente al acápite “*Observaciones y acciones adoptadas por el proveedor*”, es el espacio físico destinado a que el proveedor anote las acciones adoptadas con ocasión de la queja o reclamo del consumidor, como por ejemplo, las medidas correctivas adoptadas, llamados de atención a su personal, la realización de averiguaciones para encontrar el origen de la disconformidad manifestada e inclusive la indicación de que se brindó una respuesta en cumplimiento de lo establecido en los artículos 24.1° del Código y 6° del Reglamento.
62. Así, la *ratio* de destinar un espacio físico para que el proveedor anote las acciones adoptadas, es permitirle dejar constancia de la previsión de las mismas en la propia hoja de reclamación donde se ha consignado la disconformidad del consumidor, mas no que se constituya en un medio para que el proveedor cumpla con su obligación de brindar una respuesta al reclamo.
63. Asimismo, es preciso indicar, que si bien el Decreto Supremo 058-2017-PCM publicado el 29 de mayo de 2017 en el Diario Oficial “*El Peruano*” (vigente al momento de la realización de la inspección que dio inicio a la presente investigación) ha establecido modificaciones respecto al artículo 6°-A del Reglamento, -en lo referido a que se prevé la posibilidad que ante la existencia de un acuerdo entre las partes para solucionar el reclamo (y el cual debe estar debidamente acreditado), el mismo se dará por concluido y se liberará el proveedor de emitir una respuesta prevista en el artículo 24.1° del Código-; lo cierto es que de la valoración de la referida hoja de reclamación no se desprende que haya existido un acuerdo entre el consumidor y el proveedor para dar por finalizado el reclamo en ninguno de los mismos, por lo que cabe desestimar dicho alegato.
64. Por otro lado, Inka Terra también manifestó en su apelación que el 26 de junio de 2016 remitió un correo electrónico al señor Cárdenas en respuesta al reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016, por lo que sí cumplió con atender el referido reclamo por escrito.

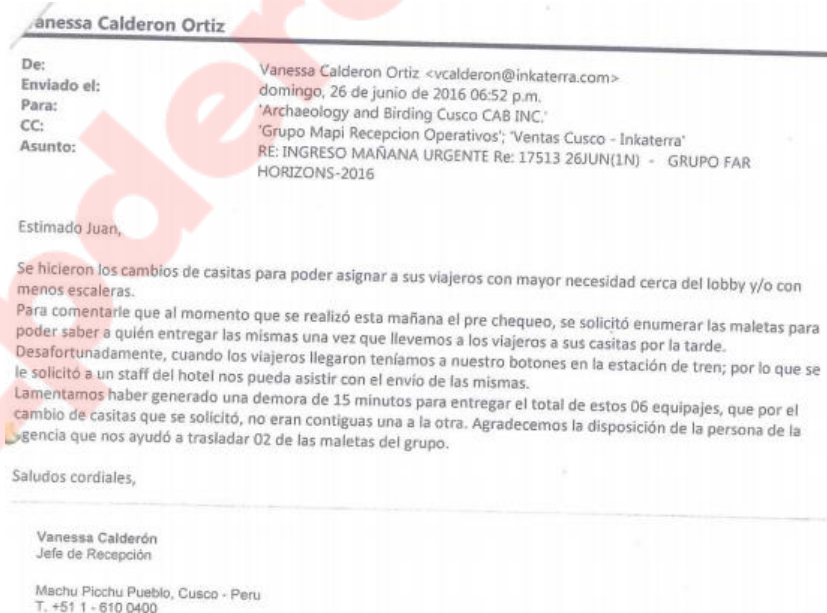
<sup>47</sup> Cfr. Resoluciones 0685-2014/SPC-INDECOPI, 4023-2015/SPC-INDECOPI, 4447-2016/SPC-INDECOPI, 3425-2016/SPC-INDECOPI.



65. Al respecto, conforme se ha señalado, obra en el expediente la Hoja de Reclamación 000015-2016<sup>48</sup>, la cual contiene un reclamo interpuesto con fecha 26 de junio de 2016 por el señor Cárdenas en el Libro de Reclamaciones de la denunciada, siendo que en el apartado “*Acciones adoptadas por el hotel/Actions taken by the hotel*” se puede apreciar lo siguiente:

*“Según procedimiento viajeros menor a 7 son considerados como Fits y por tanto es el mismo botones que envía el equipaje cuando se escolta al viajero (este grupo era de 6 personas en 6 habitaciones simples). El botones no se encontraba en el hotel sino recogiendo a viajeros y staff de otra área asistió con el envío de las mismas. El sr. Cárdenas tomó sin permiso 2 maletas de nuestro storage para llevar las maletas a habitaciones. **Se envió descargo al sr. Cárdenas por correo 6:52 pm (antes de que el caballero pida el Libro de Reclamaciones)** indicando las disculpas del caso por la demora de 15 min. Antes de las 6:30 pm se envió el último equipaje en la habitación más lejana, pero viajero no estaba en habitación, se dejó la misma dentro. Se anexa correo.”*

66. Asimismo, obra en el expediente una copia del correo electrónico de fecha 26 de junio de 2016, remitido por la señora Vanessa Calderón Ortiz a “*Archaeology and Birding Cusco CAB INC*”<sup>49</sup> a las 18:52 horas, y presentado por Inka Terra en su recurso de apelación:



<sup>48</sup> En la foja 17 del expediente.

<sup>49</sup> En la foja 101 del expediente.  
M-SPC-13/1B





67. De una revisión conjunta de los citados medios probatorios, esta Sala puede constatar que, si bien el proveedor denunciado remitió un correo electrónico el mismo día que el señor Cárdenas interpuso el referido reclamo, lo cierto es que, de las propias palabras del representante del proveedor, se puede advertir que dicho correo fue remitido antes de que el señor Cárdenas “*pida el Libro de Reclamaciones*”. En otras palabras, dicho correo electrónico fue enviado antes de que el consumidor interponga el reclamo en la Hoja de Reclamación 000015-2016.
68. Así, esta Sala considera que subsistía la obligación del proveedor de dar respuesta al reclamo interpuesto por el señor Cárdenas, ello en tanto se evidencia que el reclamo fue interpuesto de manera posterior a la remisión del correo electrónico antes aludido.
69. De otro lado, cabe precisar que el mandato imperativo impuesto en el artículo 24° del Código conmina a los proveedores a atender oportunamente los reclamos formulados y dar una respuesta en un plazo no mayor a treinta (30) días calendarios mediante comunicación escrita (vía carta y/o correo electrónico, según haya sido solicitado por el consumidor).
70. En tal sentido, no habiéndose acreditado que la denunciada cumplió con brindar una respuesta a los términos expuestos en el reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016 y en tanto no ha aportado mayores elementos de juicio que permitan exonerarla de responsabilidad, esta Sala considera que corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Inka Terra por infracción del artículo 24° numeral 24.1 del Código.

#### Sobre la graduación de la sanción

71. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados, teniendo como fin último adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Así, a efectos de graduar la sanción a imponer por una infracción detectada, el TULO de la LPAG recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa el de Razonabilidad<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- 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;



72. 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 adoptar<sup>51</sup>.
73. En el presente caso, la Comisión impuso a Inka Terra una multa de 2 UIT, por la falta de atención al Reclamo 000015-2016; y, 1 UIT, por haber implementado un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamo no contaba los requisitos exigidos por el Reglamento.
74. En su recurso de apelación, Inka Terra manifestó que debía tomarse en cuenta el Principio de Razonabilidad; dado que al demostrarse que no existían incumplimientos, no sería razonable establecer sanciones.
75. En primer lugar, cabe precisar que las infracciones evaluadas en el presente procedimiento, han sido acreditadas conforme a lo desarrollado en los párrafos anteriores, por lo que cabe desestimar dicho alegato.
76. De otro lado, corresponde señalar que, en tanto la Comisión no contaba con la información correspondiente del volumen de ventas o ingresos brutos anuales del establecimiento comercial de la denunciada, correspondientes al año 2016<sup>52</sup> (año anterior a las infracciones detectadas en 2017), pese

- 
- 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

<sup>51</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.**

Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

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

<sup>52</sup> **DECRETO SUPREMO Nº 006-2014-PCM. DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR APROBADO POR DECRETO SUPREMO Nº 011-2011-PCM.**

(...)

**Anexo IV Infracciones y sanciones:**

(...)



haberlos requerido<sup>53</sup>, dicho órgano resolutorio cumplió con utilizar los criterios de graduación de la sanción señalados en el artículo 112° del Código<sup>54</sup> a efectos de graduar la sanción a imponer en el presente caso.

77. Ahora bien, contrariamente a lo alegado por Inka Terra, esta Sala considera que de la revisión de los criterios de graduación de las sanciones (beneficio ilícito, daño resultante de la infracción, efectos de la conducta infractora en el mercado y perjuicio potencial a los consumidores) aplicados por la Comisión, se aprecia que estuvieron debidamente sustentados y motivados de manera concreta y en base a los hechos e implicancias del presente caso, lo cual determinó las sanciones impuestas por la Comisión, habiéndose considerado inclusive el perjuicio potencial causado a los consumidores, no observándose que se haya realizado una incorrecta graduación de la sanción o trasgredido los Principios de Motivación, Razonabilidad y Proporcionalidad.
78. Sin perjuicio de lo anterior, en atención al Principio de Predictibilidad<sup>55</sup> que orienta el procedimiento administrativo y, en atención al Principio de

---

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización del INDECOPI pondrá a disposición de los órganos resolutorios correspondientes un aplicativo automatizado y la guía de uso, que permita la determinación de la sanción que corresponda en cada caso. Dicho aplicativo y la guía de uso, serán puestos a disposición a través del portal institucional, para el acceso y uso permanente y gratuito de dicha herramienta por los administrados.

**GUÍA PARA EL USO APLICATIVO DE CÁLCULO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO VINCULADOS AL LIBRO DE RECLAMACIONES.**

(...)

**2. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DE MULTA.**

**a. Año de facturación.**

Aquí deberá seleccionar, de una lista desplegable ubicada a la derecha, el año al que corresponde el dato de facturación anual de la empresa infractora. Se considera como año de facturación, al año anterior al que ocurre la infracción. Es decir, si el incumplimiento ocurrió en el año 2014, el año de facturación es el 2013. (subrayado es nuestro)

<sup>53</sup> En efecto, si bien la Secretaría Técnica de la Comisión mediante Resolución 1 del 7 de mayo de 2018 requirió a la denunciada que presente la totalidad de ventas o ingresos brutos percibidos el año 2016 del establecimiento inspeccionado, Inka Terra no presentó información alguna.

<sup>54</sup> Ver Resolución 3489-2017/SPC del 15 de diciembre de 2017.

<sup>55</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TÍTULO PRELIMINAR. ARTÍCULO IV. Principios del Procedimiento Administrativo. - Artículo 1°.** - El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.15. Principio de Predictibilidad o de Confianza Legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

(...)



Razonabilidad antes expuesto, el monto de la multa a ser impuesta debe ser congruente con otras sanciones establecidas en procedimientos relacionados. Así, es importante destacar que en procedimientos anteriores iniciados<sup>56</sup> en relación a la falta de atención de reclamos en los cuales se graduó aplicando los criterios establecidos en el artículo 112° del Código, la Sala ha impuesto multas hasta de una 1 UIT.

79. En atención a lo antes expuesto, esta Sala considera que corresponde revocar la resolución recurrida, en el extremo que sancionó a Inka Terra, por infracción del artículo 24°.1 del Código, con una multa de 2 UIT; y, en consecuencia, se le sanciona con una multa de 1 UIT, por la conducta consistente en no haber atendido el reclamo formulado por el consumidor.
80. Asimismo, corresponde confirmar la resolución apelada, en el extremo que sancionó a Inka Terra con 1 UIT, por haber implementado un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamo no cumple con las características exigidas por el Reglamento.

#### Sobre la medida correctiva y la inscripción de la denunciada en el RIS

81. Atendiendo a los argumentos expuestos y considerando que Inka Terra no ha fundamentado su recurso de apelación respecto de la medida correctiva ordenada y su inscripción en el RIS, más allá de la alegada ausencia de responsabilidad desvirtuada precedentemente, esta Sala asume como propias las consideraciones de la recurrida, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>57</sup>. En consecuencia, corresponde confirmar la resolución recurrida en los extremos antes referidos.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar la nulidad parcial de la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS de fecha 12 de noviembre de 2018 emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cusco, en el extremo que halló responsable a Inka Terra Perú S.A.C., por infracción de los artículos 1.1° literal b) y 2° del Código de Protección y

<sup>56</sup> Sobre el particular, véase la Resolución 0592-2018/SPC-INDECOPI del 21 de marzo de 2018, la Resolución 0822-2018/SPC-INDECOPI del 18 de abril de 2018, la Resolución 0422-2018/SPC-INDECOPI del 2 de marzo de 2018 y la Resolución 1252-2018 del 28 de mayo de 2018.

<sup>57</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 6°.** - Motivación del acto administrativo.

(...)

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



Defensa del Consumidor, por no haber implementado el aviso indicando la prohibición de fumar en lugares públicos, en su establecimiento comercial; toda vez que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) carece de competencia para emitir un pronunciamiento sobre el particular, al encontrarse este extremo en un ámbito preventivo de competencia exclusiva de las municipalidades provinciales y distritales. En consecuencia, se deja sin efecto la sanción impuesta de 0,75 UIT y la medida correctiva ordenada a la denunciada en este extremo, así como su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por dicha conducta.

**SEGUNDO:** Confirmar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que halló responsable a Inka Terra Perú S.A.C., por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto implementó un Libro de Reclamaciones cuyas hojas de reclamo no cumplían con el formato establecido en el artículo 5° y el Anexo I del Reglamento del Libro de Reclamaciones, aprobado por el Decreto Supremo 011-2011-PCM, modificado mediante Decreto Supremo 006-2014.

**TERCERO:** Confirmar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que halló responsable a Inka Terra Perú S.A.C., por infracción del artículo 24°.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que dicho proveedor no cumplió con atender el reclamo formulado en la Hoja de Reclamación 000015-2016.

**CUARTO:** Confirmar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que ordenó a Inka Terra Perú S.A.C., en calidad de medida correctiva que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada con la presente resolución, cumpla con: (i) atender los reclamos presentados en el Libro de Reclamaciones de su establecimiento comercial conforme a ley; e, (ii) implementar la hoja del Libro de Reclamaciones conforme lo establece el Reglamento del Libro de Reclamaciones aprobado por el Decreto Supremo 011-2011-PCM, modificado mediante Decreto Supremo 006-2014.

Asimismo, se informa a Inka Terra Perú S.A.C. que deberá presentar a la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Cusco los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a la en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponerle una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 117°.- Multas coercitivas por incumplimiento de mandatos. Si el obligado a cumplir con un mandato del Indecopi respecto a una medida correctiva o a una medida cautelar no lo hace, se le impone una multa coercitiva no menor de una (1) Unidad



**QUINTO:** Revocar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que sancionó a Inka Terra Perú S.A.C. con una multa de 2 UIT por infracción del artículo 24°.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se le sanciona con una multa de 1 UIT por dicho extremo.

**SEXTO:** Confirmar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que sancionó a Inka Terra Perú S.A.C. con una multa de 1 UIT, por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

**SÉPTIMO:** Requerir a Inka Terra Perú S.A.C. el cumplimiento espontáneo de las multas impuestas en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS<sup>59</sup>, precisándose, además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

**OCTAVO:** Confirmar la Resolución 711-2018/INDECOPI-CUS, en el extremo que dispuso la inscripción de Inka Terra Perú S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, por infracción de los artículos 150° y 24°.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

**Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio y Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya.**

**JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS**  
**Presidente**

---

Impositiva Tributaria, tratándose de una microempresa; en todos los otros supuestos se impone una multa no menor de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En caso de persistir el incumplimiento de cualquiera de los mandatos a que se refiere el primer párrafo, el órgano resolutorio puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva. No cabe la impugnación de las multas coercitivas previstas en el presente artículo.

<sup>59</sup> **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado mediante DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 205.- Ejecución forzosa**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:

(...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.