



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CON SUBESPECIALIDAD EN TEMAS DE MERCADO**

SENTENCIA

EXPEDIENTE Nº : 9926-2019
DEMANDANTE : EUROSHOP S.A.
EUROMOTORS S.A.
DEMANDADOS : Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de
la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi.
Ricardo Alfredo Palacios Meza
Julia Rosa Alfredo Vargas Quevedo
MATERIA : Nulidad de resolución administrativa

Sumilla: En el procedimiento de protección al consumidor, existe un interés privado, que corresponde al consumidor perjudicado por hecho imputable al proveedor, quien acciona para ver resarcido el daño producido y, el interés público que corresponde a la Administración, de investigar y sancionar las conductas infractoras, que emanan del mandato contenido en el artículo 65 de la Constitución. De manera que, si se aplicara el plazo de caducidad en los términos señalados por la demandante, se perjudicaría al consumidor por la inacción o la falta de diligencia de la administración para dar inicio al procedimiento sancionador, esto es, se le trasladaría la responsabilidad de hechos de terceros que son ajenos a él.

RESOLUCIÓN NÚMERO DIECISIETE

Lima, treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés. -

Con el expediente físico y con 04 tomos del expediente administrativo acompañado de la vista de la causa de fecha 16 de junio del año en curso; e interviniendo como ponente el señor Juez Superior **Vinatea Medina**, se emite la presente sentencia.

I. EXPOSICIÓN DE LOS AGRAVIOS:



PRIMERO. - Resolución apelada. - Es materia de grado la apelación interpuesta por las demandantes Euroshop S.A. y Euromotors S.A. contra la **sentencia** contenida en la resolución número siete dictada el 12 de agosto de 2022, que declaró **infundada** la demanda de fecha 11 de setiembre de 2019 que corre a fojas 94 a 107.

SEGUNDO. - Fundamentos del recurso de apelación. - Las apelantes, señalan como principales argumentos de su medio impugnatorio:

- i. De acuerdo a los principios de legalidad y debido procedimiento, todas las entidades están obligadas en aplicar la ley tal y como está concebida sin realizar interpretaciones para hacer distinción donde la ley no la hace, razón por la cual correspondía se aplique el artículo 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
- ii. Aún si el procedimiento sancionador se haya iniciado a instancia de consumidor, la propia ley establece que se está frente a un procedimiento de oficio, por lo que si este llegase a caducar la responsabilidad de ello sería única y exclusivamente del Indecopi, no pudiéndose trasladar en ese sentido la responsabilidad al administrado imputado, no importando a instancia de quien se inició dicho procedimiento, correspondiendo aplicar el artículo 259 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA

Mediante resolución siete de fecha 12 de agosto de 2022 se resolvió declarar infundada la demanda interpuesta por Euroshop S.A. y Euromotors S.A., por los siguientes fundamentos:

1. El juez señala que la caducidad en los procedimientos de oficio garantiza al proveedor denunciado contar con una decisión sobre su responsabilidad dentro de un plazo específico y a la vez promueve la proactividad y eficiencia de la Administración Pública en la persecución de una infracción. Agrega, que es distinto en los casos iniciados a solicitud de parte, pues es un procedimiento de naturaleza especial, ya que el consumidor tiene la expectativa de tutela por parte de la Administración; y por ende, las disposiciones sobre caducidad, contenidas en el artículo 259° del Texto



Único Ordenado de la Ley N°27444, deben ser entendidas, como aplicables únicamente a aquellos procedimientos de oficio por iniciativa de la autoridad, pues en esos procedimientos: (i) no existe pretensión particular de un consumidor que se vea perjudicado por la falta de diligencia de la autoridad; y, (ii) constituye un mecanismo que opera en garantía del administrado (proveedor) quien tiene la expectativa de que exista un límite temporal para que su situación jurídica se vea resuelta.

2. Asimismo, señala que la caducidad administrativa en el ordenamiento para los procedimientos sancionadores iniciados de oficio o por iniciativa de la autoridad administrativa, está en la necesidad de no prolongar indefinidamente situaciones expectantes de posibles sanciones, lo cual atenta contra el administrado y contra sus derechos fundamentales a ser investigado en un plazo razonable; asimismo, poner un límite al *ius puniendi* administrativo del Estado, a través de sus diferentes órganos administrativos, cuando pierden interés en concluir sus investigaciones en un plazo razonable.
3. Finalmente, indica que en los procedimientos sancionadores iniciados a solicitud de parte (denuncia) no corresponde la aplicación de la caducidad del citado procedimiento, ello debido a la especial naturaleza de los procedimientos en materia de protección al consumidor y el derecho constitucional de los consumidores de ver tutelados sus derechos en el marco de las relaciones de consumo. Concluye que al haberse iniciado el procedimiento administrativo a instancia de parte, es decir, por la denuncia interpuesta por los señores Ricardo Alfredo Palacios Meza y Julia Rosa Vargas Quevedo contra Euroshop y Euro Motors por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, no resultaba aplicable la caducidad del procedimiento administrativo señalado en la Ley N°27444.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

1. Con fecha **10 de mayo de 2017**, los señores Ricardo Alfredo Palacios Meza (en adelante señor Palacios) y la señora Julia Rosa Vargas Quevedo (en adelante señora Vargas) **interpusieron denuncia** contra Euroshop y Euromotors, por presunta infracción al Código de Protección y Defensa del Consumidor. (fojas 01 a 14 del Tomo I)
2. Mediante resolución uno de fecha **05 de junio de 2017**, la Secretaría Técnica de la Comisión formuló **imputación por las presuntas infracciones** a los



artículos 18 y 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (fojas 45 del Tomo I), notificada a las denunciadas el 07 de junio de 2017.

3. Por escrito de fecha 27 de junio de 2017, 07 de mayo y 04 de junio de 2018, las denunciadas presentaron descargos, y solicitaron se declare la caducidad del procedimiento administrativo. (fojas 86, 161 y 173 del Tomo I, respectivamente)
4. Mediante **Resolución N°2458-2018/CC2** de fecha **23 de octubre de 2018**, la Comisión del Indecopi aceptó la caducidad del procedimiento, y ordenó el archivo definitivo. (fojas 217 del Tomo II)
5. Por escrito de fecha 31 de octubre de 2018, las denunciadas apelaron la Resolución N°2458-2018/CC2, argumentaron que estaba n de acuerdo en que se declare la caducidad, sin embargo, cuestionaban los argumentos de la Comisión sobre el tratamiento de la caducidad, así como la orden de iniciar un nuevo procedimiento por los hechos denunciados. (fojas 241 del Tomo II)
6. Con escrito de fecha 16 de noviembre de 2018 el señor Palacios y la señora Vargas interpusieron su recurso de apelación contra la Resolución N°2458-2018/CC2. (fojas 266 del Tomo II)
7. La Sala Especializada en Protección al Consumidor, mediante **Resolución N°1981-2019/SPC-INDECOPI** del **22 de julio de 2019**, **revocó la resolución de la Comisión**, toda vez que la figura de caducidad no aplica a los casos de denuncias de parte, por lo que al haberse iniciado el procedimiento en mérito a la denuncia presentada por el señor Palacios y la señora Vargas, corresponde que el mismo sea remitido a la Comisión de Protección al Consumidor.

II. ANÁLISIS:

TERCERO. - Constituye materia controvertida del grado:

- Determinar si en el presente caso operó la caducidad del procedimiento sancionador iniciado por el señor Palacios y la señora Vargas.

ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS

CUARTO. – Analizando el recurso de apelación presentado por la demandante, se advierte que los fundamentos de sus agravios están dirigidos a cuestionar el tema de fondo, el cual está orientado a señalar que la potestad sancionadora del Indecopi caducó respecto del procedimiento administrativo signado con número 0580-2017/CC2, al haber operado la caducidad establecida en el artículo 259 del



Texto Único Ordenado de la Ley N°27444. Por dicha razón, los agravios serán resueltos de manera conjunta.

QUINTO.- Estando a que la litis del presente proceso radica en determinar si la figura de caducidad regulada en el artículo 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444 correspondía ser aplicada en el procedimiento antes referido, resulta pertinente señalar que se entiende por caducidad.

SEXTO.- Antes de analizar la controversia materia de litis, corresponde invocar lo que nuestra Constitución Política del Perú señala en materia de protección del consumidor. Siendo ello así, tenemos que el artículo 65° de la Constitución establece: *“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 seguridad en la población”.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia con relación al artículo 65 ha establecido:

El artículo 65° de la Constitución prescribe la defensa de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario, a saber: a) establece un principio rector para la actuación del Estado; y, b) consagra un derecho personal y subjetivo.

13. En el primer ámbito, el artículo 65° de la Constitución expone una pauta basilar o postulado destinado a orientar y fundamentar la activación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia tiene como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.

14. En el segundo ámbito, el artículo 65° de 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, reconoce y apoya el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o del usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.»



(Énfasis agregado)¹.

Asimismo, en los fundamentos jurídicos N° 27 y siguientes de la STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo: *“Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario”*. Bajo este contexto, cabe tener presente que a efectos de cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 65, y así cautelar los derechos de los consumidores, como parte débil de la relación de consumo, se promulgó el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En dicha norma se otorgó competencia al Indecopi para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho Código, a través de las denuncias interpuestas, ya sea por iniciativa propia, esto es, de oficio; o de parte, por medio de un consumidor o usuario 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 consumidores².

De ello se deriva que los procedimientos administrativos de protección al consumidor son procedimientos trilaterales sancionadores, pues en ellos existen dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y la otra trilateral, donde se discuten intereses privados. El hecho de que en dichos procedimientos los denunciados puedan solicitar se imponga medidas correctivas reparadoras, de naturaleza eminentemente privada, resalta el carácter trilateral de dichos procedimientos; por lo que, la tarea de la autoridad es aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del procedimiento sancionador con las instituciones propias del procedimiento trilateral³.

¹ EXP. N.° 01865-2010-PA/TC

² Artículo 107 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

³ GOMEZ APAC, Hugo (2011). El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional? Lima: Revista de Derecho Administrativo 10 – Derecho de la Competencia, pág. 29. Versión digital en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13674>.



En efecto, si bien en los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor, iniciados por denuncia de parte, se encuentra presente el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración con el propósito de cautelar el interés público involucrado en la defensa de los consumidores, también en ellos se discuten derechos subjetivos e intereses legítimos de índole particular, por lo que debe reconocérseles además su naturaleza trilateral⁴.

Bajo esa premisa, en concordancia con la doctrina, tenemos que la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor es mixta (sancionadora y trilateral). Por consiguiente, la aplicación de la Ley 27444 debe ser manera supletoria sin trasgredir ni alterar su naturaleza tuitiva.

Dicho ello, siendo que en el presente caso, la actividad de la administración se desplegó por el accionar del consumidor que se consideró afectado por la denunciada, el cual de forma diligente cumplió con formular su denuncia dentro del plazo concedido por la ley, se concluye que el procedimiento administrativo, del cual derivó la resolución administrativa materia de litis, es uno trilateral al haber sido instaurada a instancia de parte, en este caso por el señor Ricardo Alfredo Palacios Meza y la señora Julia Rosa Vargas Quevedo con su denuncia de fecha 10 de mayo de 2017 en contra de Euromotors S.A. y Euroshop S.A.

SETIMO.- Acorde a lo antes desarrollado, se puede concluir dos cosas, por un lado que en un procedimiento sancionador iniciado de oficio la caducidad encuentra sustento en que la misma resulta ser una garantía para el administrado que se encuentra sometido a investigación por parte de la autoridad administrativa por la presumible comisión de una conducta infractora; y que el ejercicio de la potestad sancionadora sea eficaz en estricto cumplimiento de los requisitos, plazos y formas establecidas por la ley⁵. Mientras que, por el otro lado, cuando un procedimiento sancionador se ha iniciado de parte con la denuncia del administrado - consumidor afectado, el plazo de caducidad regulado en el artículo 257⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, aprobado por Decreto

⁴ PELÁEZ YPANAQUÉ, Rodrigo (2014). La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel. Lima: Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho N° 45. Pág 222.

⁵ file:///C:/Users/pjudicial/Downloads/22166-Texto%20del%20art%C3%ADculo-87619-1-10-20200611.pdf

⁶ **Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador**

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. (...)



Supremo N°006-2017-JUS (ahora artículo 259) no operaría por encontrarse en discusión intereses privados.

OCTAVO.- Ahora bien, en materia de protección al consumidor tenemos que en el artículo 107 del Código de Protección y Defensa del Consumidor se establece:

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. (...)

De tal norma se advierte que un procedimiento sancionador tramitado ante el Indecopi puede instaurarse a iniciativa de la administración, esto es, de oficio, o a instancia de parte, entendiéndose esta como una denuncia presentada por un consumidor afectado, coligiéndose de ello que el inicio de dicho procedimiento no se limita como prerrogativa exclusiva de la administración.

Aplicando ello al caso concreto, se advierte del expediente administrativo, que con fecha 10 de mayo de 2015 el señor Ricardo Alfredo Palacios Meza y la señora Julia Rosa Vargas Quevedo interpusieron denuncia contra Euromotors S.A. y Euroshop S.A., por la presunta infracción de los artículos 18 y 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; solicitando:

Las denunciadas han infringido su deber de garantizar la idoneidad y calidad del automóvil que adquirimos de ellas, vulnerando así los **artículos 18 y 19 del Código**. En ese sentido, **SOLICITAMOS** lo siguiente:

1. Se condene a las denunciadas al pago de una Multa ascendente a 8UIT.
2. Se imponga a las denunciadas la medida correctiva consistente en la reparación total del automóvil que adquirimos. Subordinadamente, se les imponga la medida correctiva de que cumplan con entregarnos un automóvil **NUEVO** marca Audi, modelo A4 E 1.8T (1.800 Turbo) **MULTITRONIC**, carrocería **SEDAN**, año de fabricación 2013; o, en su defecto, una camioneta Audi Q3; o, en su defecto, una camioneta Audi Q5.
3. Se condene a las denunciadas al pago de costas y costos del presente procedimiento.

Quando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. (resaltado agregado)



En tal sentido, queda claro que el procedimiento administrativo sancionador fue instaurado de parte, en donde estas postularon sus pretensiones, esperando acorde a la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor, que la autoridad administrativa emita pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; por tanto, acorde a la naturaleza tuitiva del procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor, en un procedimiento trilateral, donde es el consumidor quien al formular su denuncia dentro del plazo (plazo prescriptorio establecido en el artículo 121 del Código de Protección y Defensa del Consumidor), vería afectadas sus expectativas de lograr un pronunciamiento de fondo, si por razones atribuibles a la entidad administrativa, se aplicase el plazo de caducidad regulada en la Ley 27444.

Lo antes mencionado, tiene asidero en que, en el procedimiento de protección al consumidor, existe un interés privado, que corresponde al consumidor perjudicado por hecho imputable al proveedor, quien acciona para ver resarcido el daño producido y, el interés público que corresponde a la Administración, de investigar y sancionar las conductas infractoras, que emana del mandato contenido en el artículo 65 de la Constitución.

De manera que, si se aplicara el plazo de caducidad en los términos señalados por la demandante, se perjudicaría al consumidor por la inacción o falta de diligencia de la administración para dar inicio al procedimiento sancionador, es decir, se le trasladaría la responsabilidad de hechos de terceros que son ajenos a este.

Al respecto, cabe señalar que, tal como se ha manifestado, la demora de la administración en fiscalizar y sancionar no debe ser indefinida, su propia falta haría que se pierda la acción en beneficio del administrado, este sería el caso de un procedimiento iniciado de oficio. Sin embargo, esa no es la situación en un procedimiento trilateral, esto es, conflicto entre consumidor y proveedor presentado ante la autoridad administrativa para que lo resuelva.

De modo que, la aplicación de la Ley 27444 a los procedimientos de protección al consumidor es supletoria, esto es, cuando habiendo un vacío, su aplicación no sea incompatible y no desnaturalice las normas de protección del consumidor; en el presente caso pretender trasladar responsabilidad ajena al consumidor es



incompatible y desnaturaliza el carácter tuitivo de los procedimientos en materia de consumidor. En ese sentido, no se ampara ni defiende a los consumidores, si la falta o inactividad de la administración sirve para dejar sin acción a los consumidores en beneficio de los proveedores.

Por las razones antes expuestas, no corresponde amparar los agravios formulados por las apelantes, debiéndose revocar la sentencia apelada.

III. DECISIÓN:

CONFIRMARON la **sentencia** contenida en la resolución número siete, emitida el 12 de agosto de 2022, que declara **infundada** la demanda fecha 11 de setiembre de 2019 que corre a fojas 94 al 107.

En los seguidos por EUROSHOP S.A. y EUROMOTORS S.A., contra el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi y otros; sobre Nulidad de Resolución Administrativa.

Notifíquese y devuélvase. -

VINATEA MEDINA

ROSSELL MERCADO

REYES RAMOS