



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0320-2024/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0884-2018/CC2

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR - SEDE LIMA SUR N° 2

PROCEDIMIENTO : DE PARTE

DENUNCIANTE : ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS - ASPEC

DENUNCIADO : LECHE GLORIA SOCIEDAD ANÓNIMA - GLORIA S.A.

MATERIAS : ROTULADO DE ALIMENTOS
NULIDAD PARCIAL

ACTIVIDAD : ELABORACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS

SUMILLA: *Se declara la nulidad parcial de la resolución apelada, en tanto no se emitió el Informe Final de Instrucción exigido normativamente, respecto de las imputaciones concernientes al producto “SoyVida” de 1 litro denominado “leche de soya UHT”. En consecuencia, se dejan sin efecto los mandatos accesorios a dicho extremo, y se ordena a la Comisión de origen que, a la mayor brevedad posible, emita un nuevo pronunciamiento sobre el particular, previa subsanación del vicio advertido.*

Se revoca la decisión recurrida, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta en contra de Leche Gloria Sociedad Anónima - Gloria S.A.; y, en consecuencia, se declara infundada la misma, al no haberse probado que haya consignado en el etiquetado y el envase de los productos “SoyVida” de 155 g y 400 g, una denominación contraria a su naturaleza, toda vez que el uso de la frase “leche de soya evaporada” era permitida por las normas del Codex Alimentarius y no se inducía a error a los consumidores. Asimismo, se dejan sin efecto los mandatos accesorios a este extremo.

Lima, 7 de febrero de 2024

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito del 6 de julio de 2018, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec (en adelante, la Asociación) denunció a Leche Gloria Sociedad Anónima - Gloria S.A. (en adelante, Gloria), por presuntas infracciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor - en adelante, el Código-; señalando entre otros lo siguiente:
 - i) Que, el denunciado puso en el mercado productos de la marca “SoyVida”, consignando en su etiquetado las denominaciones “leche de soya evaporada” en envases de hojalata de 155 y 400 gramos, y “leche de soya UHT” en caja de cartón de 1 litro; las cuales no reflejaban la verdadera naturaleza de los productos, debido a que no eran propiamente “leche”, sino sólo una “bebida”.
 - ii) Que, el Codex indicaba que la leche era de origen animal; por lo que la denominación “leche de soya” era inapropiada, en tanto los productos cuestionados eran derivados de un insumo de origen vegetal -soya-, mas no eran de origen animal ni poseían el mismo valor nutricional que la



- leche, como se hacía creer erróneamente con la denominación.
- iii) Que, no existía la “leche” de soya, pues este no era un lácteo; más aún si la normativa vigente solo admitía que la “leche” esté referida a productos de origen animal, nunca vegetal.
 - iv) Que, el Codex Alimentarius 322R-2015, consignaba para los productos de soya no fermentados la denominación “bebida”, por lo que el nombre correcto de los cuestionados debía ser bebida de soya saborizada.
 - v) Que, el 17 de mayo de 2018, realizó un monitoreo de productos derivados de la soya similares a los cuestionados, en el Supermercado Wong del distrito de Miraflores; constatando el modo en que se comercializaban los productos materia de denuncia y la inducción a error que conllevaba la denominación “leche” en el etiquetado, así como que otros proveedores sí usaban el término “bebida”.
2. En fecha 30 de julio de 2018, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Secretaría Técnica de la Comisión) emitió el Acta de verificación de estado físico de prueba -en adelante, el Acta de verificación de pruebas-, dejando constancia de las características de los productos presentados por la Asociación como pruebas físicas de su denuncia.
3. Mediante Resolución 1776-2018/CC2 del 7 de agosto de 2018, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión), entre otros¹, admitió a trámite la denuncia interpuesta contra Gloria por presuntas infracciones de los siguientes artículos del Código:
- i) 1°, 10° y 32°: no habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto “SoyVida” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto:
 - a) Habría consignado en su producto de 150 gr y 400 gr “leche de soya evaporada”, pese a que por su composición no sería así; y,
 - b) Habría consignado en su producto de 1 litro “leche de soya evaporada UHT” [Sic], pese a que por su composición no sería así.
 - ii) 18° y 19°: estaría comercializando el producto “SoyVida” dando a entender al consumidor que es una leche evaporada, cuando por su composición ello no sería así.
4. A través de la Resolución 1 del 13 de setiembre de 2018, la Secretaría Técnica de la Comisión trasladó a las partes el Acta de verificación de pruebas de fecha 30 de julio de 2018; y otorgó a Gloria un plazo adicional de cinco días para presentar sus descargos, en atención a la prórroga solicitada.

¹ Adicionalmente, decidió declarar improcedente la denuncia, en el extremo referido a que Gloria habría colocado en el etiquetado de los productos SoyVida “leche de soya evaporada” y “leche de soya UHT” que tenían los siguientes atributos: “SIN LACTOSA NI COLESTEROL”; esto, al estimar que, se cuestionaba la publicidad del empaque de los productos referidos, lo cual se enmarcaba dentro de una posible infracción de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, por lo que la Comisión no era competente para conocerlo.



5. El 27 de setiembre de 2018, Gloria presentó sus descargos, señalando entre otros que había subsanado su conducta, en tanto cambió la denominación de sus productos a “bebida de soya” desde el 27 de junio de 2018.
6. Ante una consulta efectuada por la Secretaría Técnica de la Comisión, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – Digesa remitió el Oficio 5625-2018/DCEA/DIGESA en fecha 5 de diciembre de 2018; adjuntando copias de los certificados de registro sanitario de los productos en cuestión, el protocolo de análisis remitido por Gloria y sus proyectos de rotulado.
7. Con Oficio 34-2019/CC2-INDECOPI del 11 de marzo de 2019, reiterado el 26 de abril de 2019 con Oficio 72-2019/CC2-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión solicitó a la Digesa que informe si la documentación presentada por Gloria para tramitar el registro sanitario de sus productos, remitida a través del Oficio 5625-2018/DCEA/DIGESA, constituía información confidencial, y de ser así, indicar el tratamiento que se le habría dado. Asimismo, requirió una copia de los expedientes correspondientes al trámite del registro sanitario de los productos “SoyVida” denominados “Bebida de soya UHT” y “Bebida de soya evaporada”.
8. El 28 de junio de 2021, Digesa remitió el Oficio 2281-2021/DCEA/DIGESA, adjuntando copia de los expedientes solicitados y precisando que la información fue entregada conforme a la Ley de transparencia y acceso a la información pública.
9. El 16 de setiembre de 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión emitió su Informe Final de Instrucción -IFI-, otorgando a las partes del procedimiento el plazo de cinco (5) días hábiles para que presenten sus observaciones; las cuales fueron presentadas por la Asociación y Gloria en fechas 27 y 28 de setiembre de 2022, respectivamente.
10. Por Resolución 12 del 17 de octubre de 2022, la Secretaría Técnica de la Comisión dispuso “precisar” la imputación de cargos realizada respecto de uno de los productos materia de denuncia, bajo el siguiente tenor: “Gloria no habría consignado en el etiquetado ni en el envase del producto “SOYVIDA” una denominación de acuerdo a su naturaleza, en tanto: (i) habría consignado en su producto de 1 litro “leche de soya UHT” pese a que por su composición no sería así”. Asimismo, otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles para que Gloria presentara descargos, lo cual hizo el 7 de noviembre de 2022.
11. Por Resolución 0330-2023/CC2 del 16 de febrero de 2023, la Comisión decidió lo siguiente:
 - i) Precisar la imputación de cargos, señalando que: a) Para la primera conducta, sólo se evaluaría la presunta infracción del artículo 32° del



- Código; y, b) Los dos (2) hechos imputados serían evaluados en conjunto bajo el tipo infractor mencionado.
- ii) Denegar el pedido de informe oral planteado por Gloria.
 - iii) Desestimar los cuestionamientos de Gloria, referidos a: la presunta falta de competencia de la Comisión para conocer el hecho imputado; la caducidad del procedimiento y prescripción de la acción administrativa; y, la presunta subsanación de la conducta.
 - iv) Declarar fundada la denuncia por infracción del artículo 32° del Código, al estimar que no se consignó en el etiquetado ni en el envase del producto “SoyVida” una denominación de acuerdo a su naturaleza.
 - v) Sancionar a Gloria con una multa total de 124,95 UIT: 112,50 UIT por los productos denominados “leche de soya evaporada”; y, 12,45 UIT por el producto denominado “leche de soya UHT”.
 - vi) Otorgar a la Asociación el 26,50% de la multa impuesta a Gloria.
 - vii) Condenar a Gloria al pago de las costas y costos del procedimiento y disponer su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi -RIS-.
12. El 14 de marzo de 2023, Gloria apeló la Resolución 0330-2023/CC2, cuestionando aspectos referidos a la prescripción de la acción administrativa, caducidad del procedimiento, confianza legítima, subsanación de la conducta y defectuosa motivación, y manifestando sobre el fondo esencialmente que la denominación utilizada en sus productos era permitida por el Codex Alimentarius, así como que no inducía a error a los consumidores. Además, realizó diversos cuestionamientos sobre la graduación de la sanción impuesta, incluyendo el referido a que esta era nula por motivación aparente. Finalmente, solicitó que se le conceda el uso de la palabra.
13. En fechas 31 de julio y 10 de agosto de 2023, Gloria presentó sendos escritos en la misma línea de lo indicado en la apelación, agregando esencialmente lo siguiente:
- i) Que, la *Food and Drug Administration* - FDA publicó un borrador de guía sobre etiquetado de productos a base de vegetales, titulado “*Labeling of Plant-Based Milk Alternatives and Voluntary Nutrient Statements: Guidance for Industry*”, el cual comprobaba -a través de encuestas- que los consumidores no confundían el origen del producto ni tampoco creían que este tenía origen animal.
 - ii) Que: a) Las normas no establecían una condición reparadora -como la remediación de los efectos- a fin de aplicar la eximente de responsabilidad referida a la subsanación de la conducta; y, b) La Casación 8716-2022-LIMA señaló sobre la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, que bastaba con la corrección de la conducta antes del inicio del procedimiento sancionador.



14. El 7 de febrero de 2024, se llevó a cabo la audiencia de informe oral con la asistencia de los representantes de Gloria, uno de los cuales usó la palabra; esencialmente reiterando la posición plasmada a lo largo del procedimiento, y agregando lo siguiente: para la encuesta presentada, cuando se hizo la muestra por ciudades, los resultados entre Lima y Cusco eran muy similares, por lo que se decidió acoplarlas en tanto no afectaban los resultados, además eran las ciudades de mayor consumo; y, por decisión comercial, cambió su etiqueta y el nombre del producto a bebida de soya, antes de la imputación de cargos.

ANALISIS

Cuestiones previas

i) Sobre la presunta caducidad del procedimiento

15. En su recurso de apelación, entre otros, el denunciado cuestionó que la Comisión haya declarado infundada la excepción de caducidad que presentó, alegando lo siguiente: i) No había norma alguna que modificara la Ley 27444 respecto de la caducidad aplicable a procedimientos sancionadores iniciados de oficio, por lo que adoptar posturas o establecer condiciones distintas a lo previsto en el artículo 259° de dicha norma, era ilegal; y, ii) No debía aplicarse el criterio que tenía la Sala sobre inaplicación de la caducidad en procedimientos de parte, al caso de una asociación como Aspec, pues esta no estaba desprotegida como los consumidores particulares.
16. Al respecto, el artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), establece que 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, plazo que puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses. Dicho artículo precisa también que, transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entendería automáticamente caducado el procedimiento².
17. Conforme a lo recogido en las normas que regulan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, puede advertirse que la caducidad

²

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 259°.-Caducidad del procedimiento.

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando 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. (...)



administrativa determina que, por el transcurso del tiempo, la Autoridad Administrativa se vea impedida, en el marco del procedimiento que caducó, de determinar la existencia de una conducta infractora y estar en la posibilidad de aplicar válidamente una sanción al responsable.

18. Al respecto, conviene precisar que el artículo 255°.1 del TUO de la LPAG establece que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o, entre otros, a propósito de la presentación de una denuncia de parte³. Así, si bien el inicio de este tipo de procedimientos se configura como una facultad de la autoridad administrativa; de otro lado, el conocimiento del presunto hecho infractor puede ser advertido por propia iniciativa de la autoridad o a consecuencia de la intervención de terceros.
19. Por su parte, el artículo 107° del Código establece que los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores⁴.
20. Como puede apreciarse, los procedimientos en materia de protección al consumidor admiten la posibilidad de la participación de los consumidores, quienes al ver afectados sus derechos en la adquisición de un producto o servicio, tienen la posibilidad de presentar una denuncia con la expectativa de ver amparada su pretensión. Situación similar ocurre con las asociaciones de consumidores, quienes también pueden accionar en tutela de los derechos supraindividuales de un colectivo o grupo indeterminado de usuarios, los cuales precisamente también pueden verse afectados, ya no por una conducta individual, sino por acciones de carácter general o prácticas reiteradas en el mercado de proveedores que no observan las disposiciones del Código.
21. De otro lado, en los procedimientos tramitados por propia iniciativa de la autoridad administrativa, es ésta quien -como resultado de sus acciones de

³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 255°.- Procedimiento sancionador.**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. (...)

⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 107°. Postulación del procedimiento.** - Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnables que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.



supervisión y fiscalización- busca determinar la responsabilidad que tiene el proveedor por haber infringido las normas de protección al consumidor, sin la necesidad de que un consumidor haya acudido a solicitar su tutela. En este escenario, la norma ha previsto que el administrado (proveedor investigado por la autoridad) debe verse amparado por una garantía (caducidad) que persigue que la tramitación de los procedimientos sancionadores no se extienda de manera indefinida⁵.

22. De esta forma, la caducidad en los procedimientos de oficio (por iniciativa de la autoridad) garantiza al proveedor 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, siendo distinto el caso de los procedimientos iniciados a solicitud de parte, pues es un procedimiento que tiene una naturaleza especial, ya que el consumidor -e incluso las asociaciones que actúan en su defensa- tienen la expectativa de la tutela por parte de la Administración.
23. Por ende, el Colegiado ratifica que, las disposiciones sobre caducidad, contenidas en el artículo 259° del TUO de la LPAG, deben ser entendidas como aplicables únicamente a aquellos procedimientos de oficio por iniciativa de la autoridad, pues en estos procedimientos: a) no existe una pretensión particular de un consumidor que se vea perjudicado por la falta de diligencia de la autoridad; y, b) 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.
24. Lo señalado, se sustenta en 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 consumo⁶; por lo que, efectuar una interpretación como la antes expuesta, no constituye de modo alguno un actuar ilegal, tal como alegó erróneamente el proveedor⁷.

⁵ Criterio expuesto en Resolución 3401-2018/SPC-INDECOPI del 5 de diciembre de 2018.

⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.- Defensa del consumidor.** 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.

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo I.- Contenido. - El presente Código establece las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores, dentro del marco del artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, Del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú. (...)

⁷ Sobre el particular, es pertinente mencionar que, en el marco del Expediente 9926-2019-0-1801-JR-CA-23*, la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado -en su sentencia de vista, contenida en la Resolución 17-, ha ratificado la postura adoptada por este Colegiado; al indicar lo siguiente: **“SETIMO.- Acorde a lo antes desarrollado, se puede concluir dos cosas, [...] 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 257 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, aprobado por Decreto Supremo N°006-2017-JUS (ahora artículo 259) no operará por encontrarse en discusión intereses privados.**



25. Respecto de los cuestionamientos específicos de Gloria, se debe tener presente que, las asociaciones de consumidores -quienes, precisamente, accionan en defensa de los intereses de estos últimos-, como todo administrado que es parte del procedimiento, también esperan el respeto de sus derechos, así como el cumplimiento de, entre otros, el Principio de Celeridad, asemejándose en esto a los consumidores particulares; por lo que no pueden ser perjudicadas con la demora en resolver de la administración, estando así amparadas por el criterio de la Sala antes expuesto.
26. Bajo tales consideraciones, considerando pronunciamientos anteriores de la Sala⁸, se mantiene la posición de que la figura de la operación automática de la caducidad administrativa no se aplica a los procedimientos promovidos por denuncia de parte, tal como se ha desarrollado previamente; por lo que este punto de la impugnación de Gloria queda desestimado, confirmándose también la postura que la Comisión expuso sobre el particular en la apelada.
- ii) Sobre la validez de la decisión apelada, respecto del producto de 1 litro “leche de soya UHT”
27. El artículo 10° del TUO de la LPAG contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez⁹, uno de los cuales es que se respete el procedimiento regular que debe preceder la emisión del acto¹⁰; lo cual implica que, antes de su emisión, el acto debe ser conformado a través del cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
28. De otro lado, el artículo 255°.5 del TUO de la LPAG¹¹, dispone que, en todo procedimiento administrativo sancionador iniciado por la autoridad, el órgano

OCTAVO.- [...] 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.”

*Cabe precisar que, a la fecha, en dicho expediente se encuentra en trámite un recurso de casación.

⁸ Ver Resoluciones: 0308-2021/SPC-INDECOPI del 9 de febrero de 2021; 0740-2022/SPC-INDECOPI del 12 de abril de 2022; 2761-2023/SPC-INDECOPI del 4 de octubre de 2023.

⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 10°.- Causales de nulidad.** - Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...) 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. (...)

¹⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos.** - Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...) 5. **Procedimiento regular.** - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

¹¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 255.- Procedimiento sancionador.** Las



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0320-2024/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0884-2018/CC2

instructor debe formular un Informe Final de Instrucción -el IFI- en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta. Asimismo, se establece que el referido acto debe ser notificado al administrado para que este formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

29. Lo anteriormente señalado encuentra concordancia con lo consignado en el artículo 27° de la Directiva 001-2021-COD-INDECOPI, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor¹²—la Directiva Única, aplicable al caso por encontrarse en trámite al 1 de mayo de 2021¹³—, que regula lo concerniente al IFI remitiéndose a lo previsto en el TUO de la LPAG. En la misma línea de lo dicho, el numeral 18.5 del artículo 18° de la Directiva Única establece lo siguiente: “(...) De conformidad con lo señalado en el artículo 255.5 de la LPAG, en los procedimientos administrativos por iniciativa de parte, la Secretaría Técnica de la Comisión formulará un informe final de instrucción que será notificado al administrado para que formule sus descargos, en un plazo improrrogable, no menor de cinco (5) días hábiles”.
30. De la revisión de los actuados, este Colegiado advierte que, si bien en la Resolución 12, la Secretaría Técnica de la Comisión dispuso “precisar” parcialmente la imputación de cargos, tal como se detalló en los antecedentes; lo cierto es que, en la práctica efectuó una nueva imputación respecto del producto “SoyVida” de 1 litro denominado “leche de soya UHT”, más aún si otorgó al proveedor un nuevo plazo para presentar sus descargos.
31. Pese a lo anterior, y a que correspondía emitir un nuevo IFI sobre la imputación referida al producto antes mencionado, la Secretaría Técnica de la Comisión no cumplió con hacerlo. Si bien en el expediente obra un IFI, cabe precisar que este fue emitido el 16 de setiembre de 2022, es decir, antes de emisión de la Resolución 12, ocurrida el 17 de octubre de 2022.

entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...) 5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

¹² **DIRECTIVA 001-2021-COD-INDECOPI, DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 27.- Informe final de instrucción.** De conformidad con lo señalado en el artículo 255.5 de la LPAG, en los procedimientos administrativos a instancia de la autoridad, la Secretaría Técnica de la Comisión formulará un informe final de instrucción que será notificado al administrado para que formule sus descargos, en un plazo improrrogable, no menor de cinco (5) días hábiles.

¹³ **DIRECTIVA 001-2021-COD-INDECOPI. DIRECTIVA ÚNICA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. PRIMERA DISPOSICIÓN FINAL.- VIGENCIA.** La presente Directiva entra en vigencia al día siguiente de su publicación y es de aplicación inmediata a todos los procedimientos que se encuentren en trámite.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor



RESOLUCIÓN 0320-2024/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0884-2018/CC2

32. Así, conforme la Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos¹⁴, en tanto el órgano instructor de primera instancia no emitió el IFI de forma previa a la decisión emitida por la Comisión, respecto de las imputaciones vinculadas al producto “SoyVida” de 1 litro denominado “leche de soya UHT”, pese a que esto se encontraba previsto expresamente por la normativa que regula el procedimiento administrativo sancionador iniciado a instancia de parte -específicamente, el de protección al consumidor-, el pronunciamiento sobre el particular -ahora recurrido- fue expedido sin observar el procedimiento establecido por ley para su generación, evidenciándose un vicio de nulidad parcial.
33. Por las consideraciones expuestas, este Colegiado considera que corresponde declarar la nulidad parcial de la resolución venida en grado por vulneración del Principio de Debido Procedimiento, en tanto el órgano instructor de primera instancia no emitió el Informe Final de Instrucción conforme lo disponen el artículo 255°.5 del TUO de la LPAG y el artículo 27° de la Directiva Única, respecto de las imputaciones concernientes al producto “SoyVida” de 1 litro denominado “leche de soya UHT”. En consecuencia, se dejan sin efecto los mandatos accesorios del extremo declarado fundado por dicho producto, referidos a la sanción impuesta -multa de 12,45 UIT-, el porcentaje de la multa otorgado a la denunciante, la condena al pago de las costas y costos del procedimiento e inscripción en el RIS de Gloria.
34. En ese sentido, se dispone que la Comisión, a la mayor brevedad posible, emita un nuevo pronunciamiento únicamente sobre las imputaciones relacionadas con el producto referido, previa subsanación del vicio advertido. Para tal efecto, dicho órgano deberá esforzarse a fin de evitar incurrir en dilaciones injustificadas, de manera que los administrados que son parte en el presente procedimiento obtengan una decisión sobre el caso en un tiempo razonable, conforme a los Principios del Debido Procedimiento y de Celeridad contemplados en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁵.
35. En atención a la nulidad declarada, carece de objeto emitir un pronunciamiento

¹⁴ Ver Resoluciones 2636-2021/SPC-INDECOPI, 0361-2022/SPC-INDECOPI, 0661-2022/SPC-INDECOPI, 2026-2022/SPC-INDECOPI, entre otras.

¹⁵ **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: (...) **1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...) **1.9. Principio de celeridad.-** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento. (...) (El subrayado es nuestro)



- sobre los alegatos planteados por las partes sobre este extremo; sin perjuicio de que los mismos sean tomados en consideración por la Comisión al momento de emitir su nuevo pronunciamiento.
36. Asimismo, corresponde efectuar un llamado de atención a la Secretaría Técnica de la Comisión, exhortándola a guardar mayor cuidado en el estudio y análisis de los expedientes a su cargo.
- iii) Sobre la rectificación de un error material contenido en la imputación de cargos y la apelada
37. El artículo 212° del TUO de la LPAG establece la competencia de la Autoridad Administrativa para pronunciarse de oficio respecto a los errores materiales de sus propias resoluciones, siempre que no se altere aspectos sustanciales de su contenido ni el sentido de la decisión¹⁶.
38. De la revisión de la imputación de cargos y la resolución apelada, se advierte que contienen un error material respecto del contenido del producto “SoyVida” denominado “leche de soya evaporada”, pues se indicó que uno de ellos tenía “150 gr”, pese a que lo correcto -según la denuncia y el Acta de verificación de pruebas- era consignar 155 gramos.
39. Por lo expuesto, se procede a rectificar las Resoluciones 1776-2018/CC2 y 0330-2023/CC2, en el extremo referido al contenido de uno de los productos “SoyVida” materia de denuncia, denominado “leche de soya evaporada”, respecto del cual debe considerarse, en adelante, que su contenido es de 155 gramos; debiendo precisarse que, dicho error material no altera sustancialmente el contenido ni el sentido de la decisión plasmada en el pronunciamiento apelado.
- iv) Sobre la presunta prescripción de la acción administrativa
40. El artículo 91° del TUO de la LPAG¹⁷ señala que, para iniciar un procedimiento administrativo, las autoridades administrativas de oficio deben asegurarse de su propia competencia.
41. La prescripción en materia administrativa consiste en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo que acarrea indefectiblemente la

¹⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 212°.- Rectificación de errores.**

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

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

¹⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY 27444 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.



pérdida del *ius puniendi* del Estado, eliminando la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda determinar la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable.

42. El plazo de prescripción en materia de protección al consumidor es de dos (2) años de cometidos los ilícitos, de conformidad con el artículo 121° del Código¹⁸. Para el cómputo de este plazo se aplica lo dispuesto en el artículo 252°¹⁹ del TUO de la LPAG²⁰, el cual hace referencia a las infracciones de carácter instantáneas (con o sin efectos permanentes), permanentes y continuadas²¹:
- Infracción instantánea: cuando *“la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consume, sin producir una situación antijurídica duradera”*. El plazo de prescripción deberá contabilizarse desde la fecha en la que se produjo la conducta infractora, sin considerar si sus efectos se desplegaron más allá de esta o no;
 - infracción instantánea con efectos permanentes: cuando se genera *“un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. (...) aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción”*. El plazo de prescripción deberá contabilizarse igual que en el supuesto anterior;
 - infracción continuada: cuando *“se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario”*²². El plazo de prescripción deberá contabilizarse

¹⁸ LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. ARTÍCULO 121°.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa. Las infracciones al presente Código prescriben a los dos (2) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada. Para el cómputo del plazo de prescripción o su suspensión se aplica lo dispuesto en el artículo 233° de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

¹⁹ El Código hace referencia al artículo 233° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Esto fue antes de la aprobación del TUO de la LPAG, donde lo dispuesto en dicho artículo ahora se encuentra contenido en el artículo 252° de dicho cuerpo normativo.

²⁰ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY 27444 APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 252°.- Prescripción. (...) 252.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. (...)

²¹ Cabe indicar que el hecho de que el artículo 121° del Código solo se refiera a la infracción continuada no debe entenderse como una exclusión a las infracciones permanentes: lo común a ambas (y de ahí la *ratio* de esta regla) es la tutela al consumidor frente a infracciones que se prolongan en el tiempo y aún no han cesado. Por ende, el plazo de prescripción comenzaría a correr recién desde que cesaron tales infracciones.

²² BACA ONETO, Víctor Sebastián. *La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Derecho & Sociedad N° 37. Año 2011, p. 269.



- desde el día en el que se cometió el último acto constitutivo de infracción;
e,
- infracción permanente: “en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. (...) no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma”. En este supuesto el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción²³
43. Asimismo, cabe mencionar que el cómputo del plazo de prescripción en este tipo de procedimiento se interrumpe con la interposición de la denuncia²⁴.
44. La Comisión declaró infundada la excepción de prescripción, aduciendo que la Asociación había alegado que conoció la presunta infracción cometida por Gloria el 17 de mayo de 2018; por lo que, la denuncia del 6 de julio de 2018 había sido presentada dentro del plazo de dos (2) años con el que contaba para acudir a la Autoridad Administrativa.
45. En su recurso de apelación, el denunciado alegó que el plazo de prescripción de la acción administrativa de dos (2) años había vencido en exceso en el presente caso; habiendo operado la prescripción, pues desde que la infracción se cometió, la Comisión demoró más de cuatro (4) años para emitir un pronunciamiento.
46. Al respecto, contrario a lo referido por la Comisión, esta Sala considera que la presunta infracción -rotulado que induce a error a los consumidores- es de carácter permanente, pues: a) La conducta habría afectado en general a los consumidores -es decir, a una colectividad-, por lo que mientras los productos observados siguieran en el mercado, la conducta se mantenía; y, b) A la fecha de denuncia -6 de julio de 2018- la conducta no había cesado, por lo que ni siquiera el plazo de prescripción había comenzado a computarse.
47. Por tanto, corresponde desestimar los cuestionamientos del denunciado sobre el particular, confirmando -aunque con diferentes fundamentos- lo decidido por la Comisión al respecto; en tanto la potestad sancionadora del Indecopi no se encontraba prescrita a la fecha de denuncia, respecto de los productos denominados “leche de soya evaporada” de 155 g y 400 g.
- v) Sobre la presunta subsanación de la conducta
48. El literal f) del artículo 108° del Código señala como una causal que pondrá fin al procedimiento, el hecho que el proveedor denunciado subsane o corrija la

²³ **DE PALMA DEL TESO, Ángeles.** *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de Prescripción.* Revista Española de Derecho Administrativo N° 112. Año 2001. Pp. 553 - 572. Cabe indicar que el resto de las citas señaladas en el considerando fueron extraídas de esta fuente, a menos que se indique lo contrario.

²⁴ De acuerdo con lo sustentado, por ejemplo, en la Resolución 0009-2023/SPC-INDECOPI.
M-SPC-13/1B 13/31



conducta materia de infracción administrativa, siempre que se realice de forma previa a la notificación de la imputación de cargos. Por tal motivo, salvo los supuestos especiales previstos como excepciones a la regla del literal f) del artículo 108° del Código²⁵, si la autoridad administrativa advierte que el proveedor ha subsanado la conducta materia de controversia de forma previa a la notificación de imputación de cargos correspondiente, deberá declarar la improcedencia de la denuncia.

49. En su recurso de apelación y escrito del 10 de agosto de 2023, el denunciado alegó que debía revocarse la decisión de la Comisión, que declaró infundada su excepción de improcedencia por subsanación de la conducta imputada, y en consecuencia declararse improcedente la denuncia; debido a lo siguiente:
- i) Que, contrario a lo indicado por la Comisión, las normas aplicables no establecían una condición reparadora a fin de aplicar la eximente de responsabilidad referida a la subsanación de la conducta; por tanto, realizar el cambio de denominación del producto “SoyVida” con fecha anterior a la notificación de imputación de cargos, debería bastar para aplicar la eximente.
 - ii) Que, en la Resolución 2011-2021/SPC-INDECOPI, la Sala eximió de responsabilidad al proveedor, pues subsanó la implementación de sus listas de precios antes del inicio del procedimiento; criterio que fue contravenido con la decisión de la Comisión.
 - iii) Que, en este caso, la denominación del producto -que además era aceptada por la población como usual- no generó algún efecto dañino que deba ser reparado, siendo errado que la Comisión diga que no era necesario acreditar el daño.
 - iv) Que, establecer requisitos adicionales o distintos a la señalada en el artículo 255° [Sic] de la Ley 27444 -es decir, una acción que cambie o corrija la supuesta infracción-, para aplicar la eximente de responsabilidad, era ilegal.
 - v) Que, la Casación 8716-2022-LIMA señaló sobre la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, que bastaba con la corrección de la conducta antes de la imputación de cargos.
50. Sobre el particular, cabe tener presente que, respecto de los puntos materia de análisis, se imputó al proveedor haber etiquetado incorrectamente sus productos “SoyVida”, denominados “*leche de soya evaporada*” de 155 g y 400 g, pues no habría consignado una denominación acorde a su naturaleza; esto, en agravio del interés supraindividual de los consumidores. En ese sentido, queda claro que la presunta infracción se configura en el momento en que el

²⁵

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 108°. - Infracciones administrativas. (...) Sin que la presente enumeración sea taxativa, pondrán fin al procedimiento administrativo la resolución de la autoridad administrativa que declara la improcedencia de la denuncia de parte en los siguientes supuestos: (...) f) Si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa denunciada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Lo señalado no aplica en los casos que se haya puesto en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas o se trate de supuestos de discriminación.



consumidor percibe un rotulado que lo induce a error, lo cual ocurre cuando encuentra el producto en el mercado, más no en un momento anterior -por ejemplo, cuando la Digesa emite el registro sanitario del producto-.

51. Bajo esa lógica, en este caso, a efectos de tener por subsanada la conducta respecto de los extremos evaluados, Gloria debía demostrar no sólo el cambio de la denominación de sus productos, sino también que los retiró del mercado antes de la notificación de la imputación de cargos²⁶ -ya sea para re-etiquetarlos y volverlos a comercializar o solo retirarlos-, o que al menos, realizó acciones diligentes para corroborar que los mismos ya no se encontraban en venta -por ejemplo, por haberse agotado las existencias-, a fin de corroborar el cese de la presunta inducción a error a los consumidores; siendo que, como dicha circunstancia fue alegada por el denunciado, este tenía la carga de probar que cumplió con el retiro aludido.
52. No obstante, en relación con los alimentos materia de análisis, de los actuados se desprende que, aun cuando Gloria probó haber efectuado el cambio de la denominación de sus productos de 155 g y 400 g ante la Digesa, de *leche de soya evaporada* “Soy Vida” [Sic] a *bebida de soya evaporada* “Soy Vida” [Sic], conforme aparece en el Certificado de Registro Sanitario 13669-2017 de fecha 21 de noviembre de 2017 -ver foja 233 del expediente-; no ha presentado pruebas fehacientes que den cuenta siquiera de que haya efectuado el cambio de etiquetas -consignando la nueva denominación- en los productos que ya estaban a disposición de los consumidores, y mucho menos que los haya retirado del mercado con anterioridad a la fecha de notificación de imputación de cargos, en tanto:
 - i) El mismo denunciado refirió en su escrito del 26 de enero de 2022 que, los productos denominados “*leche de soya evaporada*” recién dejaron de producirse el 15 de junio de 2018, es decir, aproximadamente tres (3) meses antes de que fuera notificado con la imputación de cargos -19 de setiembre de 2018-. Asimismo, precisó que, no emitió la orden de retirar del mercado los productos denominados “*leche de soya*” -ver foja 321 del expediente-.
 - ii) Según lo consignado en el Certificado de Registro Sanitario 04942-2012, el producto denominado *leche de soya evaporada* “Soy Vida” tenía una vida útil de seis (6) meses -ver foja 234 del expediente-.
 - iii) Si bien Gloria señaló que dejó de comercializar los productos con la denominación “*leche de soya evaporada*” mucho antes de recibir la imputación de cargos, alegato que incluso reiteró en su informe oral; no es menos cierto que, para probarlo, sólo presentó facturas y guías de remisión del mes de junio de 2018, que consignaban la venta y entrega -a dos (2) autoservicios- de productos con el nombre “*bebida de soya*”.

²⁶ Para los productos “SoyVida” denominados “*leche de soya evaporada*” de 155 g y 400 g, se consideran notificados la denuncia e imputación de cargos el 19 de setiembre de 2018, fecha en la que se completó la remisión del Acta de verificación de pruebas -ver fojas 44 y 63 del expediente-.



Esto, como puede verse, a lo mucho podría evidenciar que el proveedor estaba comercializando nuevas unidades con la denominación modificada, más no que, en estricto, haya dejado de introducir en el mercado los productos rotulados como “*leche de soya*” de 155 g y 400 g; y mucho menos, que haya tomado alguna acción para que estos no estuvieran al alcance de los consumidores.

53. A propósito de los alegatos de Gloria, cabe mencionar que, en este pronunciamiento no estamos señalando que el denunciado debía probar la reparación de los presuntos efectos dañinos de la conducta, ni se están exigiendo requisitos adicionales a lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG²⁷; sino únicamente analizamos si, en efecto, el proveedor ha cumplido con ejecutar las acciones necesarias que demuestren la corrección de la conducta supuestamente infractora.
54. Por consiguiente, es razonable asumir que, a la fecha de denuncia e inicio del procedimiento, los productos aun seguían comercializándose bajo la denominación cuestionada, considerando especialmente la fecha en que cesó su producción y el tiempo de vida útil del producto; evidenciándose así que, la conducta presuntamente infractora no había cesado a la fecha de inicio del procedimiento. Siendo así, en relación con los productos “*SoyVida*” denominados “*leche de soya evaporada*” de 155 g y 400 g, queda claro que no se ha configurado la subsanación de la conducta imputada como infracción, y, en consecuencia, se desestima este extremo del recurso de apelación.
- vi) Sobre la presunta vulneración del Principio de Confianza legítima
55. En su recurso de apelación, el denunciado alegó que la Digesa avaló el nombre “*leche de soya*” al aprobar su registro sanitario, generando confianza legítima a su empresa; por lo que, el Indecopi no podía quebrantar dicho principio al sancionar el uso del término en la etiqueta de sus productos “*SoyVida*”.
56. Al respecto, la confianza legítima se configura como una garantía consistente en la defensa de los derechos del administrado respecto al Estado y a la adecuada retribución de sus esperanzas en una actuación acertada de dicha entidad²⁸; siendo que, este concepto está estrechamente relacionado con el Principio de Buena Fe y Seguridad Jurídica, toda vez que se busca garantizar

²⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL - LEY 27444, 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. (...)

²⁸ **BERMÚDEZ SOTO, Jorge.** *El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria.* Revista de Derecho. Año: 2005. Pp. 85.



al ciudadano la observancia y validez de un marco jurídico vigente, validando así aquellas actuaciones efectuadas en este contexto²⁹.

57. Dada su progresiva notoriedad y relevancia, la confianza legítima fue reconocida como un principio, en el numeral 1.7 del artículo IV del TUO de la LPAG³⁰; según el cual, su cumplimiento implica que las actuaciones de la Autoridad Administrativa deben ser congruentes con las legítimas expectativas generadas a los ciudadanos por la práctica y los antecedentes administrativos.
58. Tanto la doctrina³¹ como la jurisprudencia comparada³² coinciden en que uno de los requisitos para la configuración del Principio de Confianza Legítima consiste en la existencia de una determinada acción o comportamiento de la Autoridad Administrativa que haya generado suficiente nivel de confianza o haya hecho albergar esperanzas fundadas en el administrado. Ahora bien, resulta oportuno precisar que estas actuaciones no pueden ser indirectas, poco claras o carentes de significado, sino que deben generar una situación de certeza, esto es, deben tener la posibilidad de crear, definir, fijar, modificar, extinguir o esclarecer una situación jurídica³³.

²⁹ Bajo una similar perspectiva, Sanz sostiene que: "(...) *la confianza legítima tiene una especial relevancia para el desenvolvimiento de un ordenamiento jurídico basado en el libre mercado, en el que los operadores económicos –y, en general todos los ciudadanos– necesitan un marco jurídico relativamente estable para poder proyectar, con alguna certeza, las diversas operaciones, compromisos e inversiones económicas*".
SANZ RUBIALES, Iñigo. *El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario.* Revista de Derecho Comunitario Europeo. Año: 2000. Pp. 94.

³⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo IV. Principios del procedimiento 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.

³¹ **ARRIETA PONGO, Alejandro.** *Estudio comparativo de los alcances de la doctrina de los actos propios frente al principio de protección de la confianza legítima.* Revista: Ita lus Esto. Año: 2012. Piura, Perú. Pp. 47-48. En dicho artículo, el autor sostiene lo siguiente:
“(...) *Para la aplicación del principio de confianza la doctrina exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:*
a) *Que exista una determinada acción estatal generadora de la confianza que se pretende proteger.*
b) *Que el particular haya manifestado su confianza sobre aquella actuación de los poderes públicos mediante signos externos concretos y constatables (realizando gastos o inversiones, por ejemplo).*
c) *Que la confianza creada (que será objeto de protección) sea legítima, esto es, conforme con el ordenamiento jurídico.*
d) *Que exista una actuación estatal posterior que rompe con la confianza previamente creada o incluso alentada”.*

³² Ver Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del 15 de diciembre de 1994, en el siguiente enlace web:
“<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=103371&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=175160>”. (Fecha de última visualización: 1 de octubre de 2018).

³³ **SÁNCHEZ MORÓN, Miguel** “*Venire contra factum proprium non valet*”. Revista de Documentación Administrativa. Año: 2005. Pp. 228-229.



59. Al respecto, la Sala ya ha señalado en anteriores pronunciamientos³⁴ que, el otorgamiento del registro sanitario de un producto no garantiza *per se* el cumplimiento del deber de información de los proveedores en el mercado, pues la fiscalización *ex ante* que efectúa la Digesa tiene como objetivo central velar por la inocuidad del producto. Por ende, la evaluación que pueda realizar la Digesa respecto de la denominación de un producto únicamente está enmarcada dentro del cumplimiento de un procedimiento regido bajo una política pública distinta a la ejercida en el régimen jurídico del Derecho del Consumidor, la cual es, velar por el correcto cumplimiento del deber de información e idoneidad por parte de los proveedores.
60. Por ende, la obtención del registro sanitario emitido por la Digesa no puede generar confianza legítima a Gloria respecto a la correcta denominación de los productos en controversia, ya que ese tipo de procedimientos tienen como objetivo prevenir el daño a la salud de los ciudadanos; no resultando razonable que un pronunciamiento o acto administrativo en el marco de esta función pueda crear una expectativa a un administrado respecto de una materia distinta a la de su competencia.
61. Así, aun cuando Gloria haya obtenido el registro sanitario por parte de la Digesa para sus productos denominados "*leche de soya evaporada*", dicho título habilitante únicamente podía certificar que los productos eran inocuos para su potencial ingesta; siendo la denominación aprobada por la Digesa una opinión referencial respecto a la caracterización del producto, pues la misma podría ser materia de una fiscalización *ex post* por parte del Indecopi, quien sí tiene competencia exclusiva para analizar que la denominación del producto refleje la verdadera naturaleza de su composición.
62. En síntesis, contrario a lo señalado por Gloria, no existió algún tipo de confianza legítima que se le hubiera generado con la aprobación de su registro sanitario -que incluía el nombre "*leche de soya evaporada*"; por lo que, este extremo del recurso queda desestimado.
- vii) Sobre la debida motivación de la apelada
63. En su recurso de apelación, el denunciado alegó que la Comisión: a) Omitió motivar su decisión, desde la perspectiva de los consumidores que adquirían sus productos, para verificar si esta denominación los engañaba o confundía respecto a su origen; y, b) Efectuó una motivación insuficiente al señalar escuetamente que, las pruebas presentadas no eximían que existieran consumidores que pudieran confundirse con la denominación del rotulado.
64. En cuanto a la presunta falta de motivación de la decisión recurrida, de su lectura se aprecia que, la Comisión analizó los argumentos y medios de prueba

³⁴ Ver, por ejemplo, las Resoluciones 0783-2021/SPC-INDECOPI del 8 de abril de 2021 y 1873-2021/SPC-INDECOPI del 23 de agosto de 2021.



presentados por las partes, incluyendo los referidos a la presunta inducción a error a los consumidores; fundamentando su decisión en los mismos y en las normas correspondientes, dándoles la interpretación que estimó correcta.

65. No obstante, de una lectura global del recurso de apelación se aprecia que, lo cuestionado por el proveedor en este punto, está referido al criterio expuesto en la apelada sobre la confusión que podría causar la denominación consignada en los productos materia de controversia; toda vez que, desde su punto de vista, dicha postura había sido rebatida con las pruebas presentadas, las cuales no habrían sido correctamente valoradas. Esto, como puede verse, está relacionado con el análisis de fondo, más que con un vicio de nulidad de la decisión recurrida.
66. En consecuencia, corresponde desestimar los alegatos planteados por Gloria sobre la presunta motivación defectuosa de la decisión recurrida; debiéndose continuar con el análisis del fondo de la controversia.

Sobre la denominación en el etiquetado de productos alimenticios

67. El artículo 32° del Código, señala que, si no existe norma nacional especial que regule el etiquetado de alimentos, corresponde acudir al Codex Alimentarius. Concretamente, en el caso de la denominación del producto, dicho tipo jurídico señala que este requisito debe ser puesto en el etiquetado de manera destacada, y, que, además, debe reflejar la verdadera naturaleza del producto, sin generar confusión ni engaño al consumidor³⁵.
68. La exigencia de que la denominación o nombre de un producto alimenticio guarde correspondencia con la naturaleza de su composición no se configura como una característica aleatoriamente incluida en el artículo 32° del Código, sino que la misma obedece a una finalidad consistente en brindar información clara y veraz a los consumidores respecto a un elemento esencial que forma parte de la decisión de consumo.
69. Si bien la legislación nacional en materia sanitaria no ofrece mayor desarrollo especial respecto al nombre o denominación de productos como los cuestionados, la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (aprobado por Decreto Supremo 007-98-SA), establece, para estos casos, la obligatoriedad de aplicar el Codex Alimentarius o, en su defecto, lo estipulado

³⁵ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 32°.- **Etiquetado y denominación de los alimentos.** El etiquetado de los alimentos se rige de conformidad con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius. Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor. (...)



por la *Food and Drug Administration*³⁶ para la fabricación de alimentos y bebidas.

70. En efecto, a nivel internacional, existe una gama de normas técnicas que regulan la denominación de los productos según los ingredientes y composición que estos posean, en la medida que dicho requisito no puede estar sujeto a la libre discrecionalidad de los proveedores al momento de poner a disposición de los consumidores un determinado producto en el mercado.
71. El Codex Alimentarius es entendido como aquella colección de normas alimentarias y textos afines aceptados internacionalmente y presentados de modo uniforme que tienen como finalidad proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de alimentos. Asimismo, tiene como objetivo orientar y fomentar la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para favorecer su armonización y, de esta forma, facilitar el comercio internacional³⁷.
72. Concretamente, el artículo 3° del Codex Stan 1-1985, Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, señala que los alimentos preenvasados³⁸ no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de

³⁶ **DECRETO SUPREMO 007-98-SA. REGLAMENTO SOBRE VIGILANCIA Y CONTROL SANITARIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES.** (...) Cuarta.- Por Resolución del Ministro de Salud, en un plazo que no excederá de un (1) año contado desde la vigencia del presente reglamento, se expedirán las normas sanitarias aplicables a la fabricación de productos alimenticios, en las que se definirán, cuando menos, los aspectos siguientes:

- Las características que debe reunir el producto o grupo de productos respectivo, incluyendo las de las materias primas que intervienen en su elaboración.
- Las condiciones que deben observarse en el proceso de fabricación incluyendo las Buenas Prácticas de Manufactura.
- Los aditivos alimentarios permitidos y los niveles máximos de concentración permitidos.
- Los límites máximos tolerables de contaminantes.
- Las especificaciones higiénicas correspondientes.
- Los criterios microbiológicos y físico-químicos de calidad sanitaria e inocuidad.
- Los procedimientos de muestreo.
- Las determinaciones analíticas y las metodologías de análisis aplicables.
- Los requisitos que deben cumplir las instalaciones industriales.

En tanto no se expida la norma pertinente, la fabricación de los alimentos y bebidas se rige por las normas del *Codex Alimentarius* aplicables al producto o productos objeto de fabricación y, en lo no previsto por éste, lo establecido por la Food And Drug Administration de los Estados Unidos de Norteamérica (FDA).

³⁷ Ver siguiente enlace: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>. (Fecha de última visualización: 2 de febrero de 2024).

³⁸ **CODEx STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. 2. DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS (...)**

Alimento: toda sustancia elaborada, semielaborada o en bruto, que se destina al consumo humano, incluidas las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la elaboración, preparación o tratamiento de "alimentos", pero no incluye los cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan únicamente como medicamentos. (...)

Preenvasado: todo alimento envuelto, empaquetado o embalado previamente, listo para ofrecerlo al consumidor o para fines de hostelería.



crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.

73. A mayor abundamiento, el artículo 4° de esta norma Codex establece que en la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer, entre otros, el nombre del alimento que indique su verdadera naturaleza, según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex³⁹.
74. En ese sentido, si bien existe una disposición técnica referida a que el nombre o denominación del producto deberá ser acorde a su verdadera naturaleza, siendo éste preferiblemente específico y descriptivo; debe tomarse en cuenta que esta premisa es una cláusula de tipo general, estando su utilización supeditada a la ausencia de una norma Codex específica que pueda ser aplicable a un caso concreto.
75. Atendiendo a lo mencionado, este Colegiado efectuará un análisis a la luz de las normas Codex con la finalidad de poder evaluar si la denominación "*Leche de soya evaporada*" elaborada por Gloria respecto a su producto "*SoyVida*" cumplió con las disposiciones técnicas de esta normativa.
76. En el presente caso, la Comisión declaró fundada la denuncia contra Gloria, al estimar verificado que no consignó en el etiquetado ni en el envase del producto "*SoyVida*" una denominación de acuerdo con su naturaleza, pues colocó en sus productos de 155 g y 400 g la frase "*leche de soya evaporada*", pese a que por su composición no sería así, dando a entender que se trataría de leche evaporada. Para adoptar esta decisión, refirió esencialmente lo siguiente:
- i) Según el Codex Alimentarius (CXS 206-1999) solo podía llamarse "*leche*" a los productos que deriven de la secreción mamaria normal de animales lecheros.
 - ii) El Codex Alimentarius para los productos de soya (CXS 322R-2015), establecía tres (3) tipos de clasificaciones para los productos a base de soya, siendo que en todos los casos los productos de soya debían llamarse "*bebidas*"; lo cual era aplicable al no contar con legislación nacional.
 - iii) Que un producto sea conocido de forma genérica con una denominación, no implicaba que pueda adoptarse esta última, sino que debía nombrarse según la clasificación determinada por la norma, es decir, "*bebida de soya*" y no "*leche de soya*".

³⁹

CODEX STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. 4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. En la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer la siguiente información según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex. **4.1. Nombre del alimento.** 4.1.1. El nombre deberá indicar la verdadera naturaleza del alimento, y normalmente, deberá ser específico y no genérico: (...)



- iv) Los estudios de mercado no eximían que existieran consumidores que podrían confundirse con la denominación cuestionada.
 - v) El hecho materia de denuncia se refería a determinar si los productos reflejaban o no su verdadera naturaleza, con independencia de si la denominación consignada generaba o no confusión en los consumidores.
77. En su recurso de apelación -reiterado en el informe oral-, Gloria cuestionó dicha decisión manifestando lo siguiente:
- i) Que, la Comisión aplicó erradamente al caso la norma Codex Stan 206-1999 sobre denominaciones aplicables a leches de origen animal; pues no consideró que, esta norma establecía que la restricción para el uso de términos lecheros no era aplicable cuando otros productos -como la leche de soya- incorporen el término lechero por su uso tradicional y cuando su naturaleza sea clara.
 - ii) Que, la norma CXS 322R-2015 no establecía prescriptivamente los términos aplicables a la leche de soya, pues solo mencionaba una clasificación de productos; más bien, reforzaba el sentido común y el término comúnmente usado en diversos países -como el Perú-: el nombre "*leche de soya*".
 - iii) Que, el Codex Alimentarius permitía el uso de la denominación "*leche de soya*" para productos en base a granos de soya y otros componentes como el agua -como lo sería "*SoyVida*"-, al admitir denominaciones que sean acordes con el nombre otorgado tradicionalmente al producto, debido a décadas de experiencia continua en el consumo de este producto en el mercado.
 - iv) Que, en la Resolución 687-2013/SDC-INDECOPI, se evaluó si el producto "*SoyVida*" engañaba a los consumidores respecto a su origen vegetal debido al nombre del producto, concluyendo que no había referencias publicitarias de que la leche evaporada promocionada proviniera de la vaca. Asimismo, en otros casos -Expedientes acumulados 014-1998/CCD y 027-1998/CCD- concluyó que cuando una leche de soya se promocione como "*leche*", no inducía a error a los consumidores sobre el origen del producto, pues se trataba de una designación que correspondía a los usos habituales del mercado.
 - v) Que, en su etiqueta incluyó elementos gráficos que reforzaban dicha interpretación, mostrando claramente el origen vegetal del producto.
 - vi) Que, los productos no inducían a error a los consumidores, pues estos sabían que su origen era vegetal y no animal; conforme demostró con un estudio realizado a los consumidores sobre el nombre del producto "*leche de soya*", según el cual una cantidad ínfima de encuestados señalaron que el producto sería de origen animal.
 - vii) Que, al omitir la evaluación de la inducción a error de los consumidores, la Comisión consideró que su rol se limitaba a regular los términos en que la denominación debía consignarse en el rotulado, al margen de la posible afectación a los consumidores; lo cual sería competencia de la



- Digesa.
- viii) Que, en varios documentos, autoridades como el Indecopi -en resoluciones de las áreas de defensa de la competencia y consumidor, sin *disclaimer* alguno-, el Ministerio de Salud -Tablas Peruanas de Composición de Alimentos, del Instituto Nacional de Salud- y la Digesa -al autorizar cerca de 217 registros sanitarios de productos con el término en cuestión, desde el 2001 al 2021- emplearon el nombre "*leche de soya*", lo cual demostraba que, incluso los funcionarios de dichas entidades entendían la denominación *leche de soya*, como un nombre usual y natural del producto.
- ix) Que, en diversos países de habla hispana y también anglófonos se empleaba "*leche de soya*" o "*soy milk*" como el término más comúnmente utilizado para referirse a esta bebida vegetal.
- x) Que, el criterio de la comisión llevaría al absurdo de prohibir nombres como "*leche de tigre*" o "*leche de almendras*", al no derivarse de la vaca.
78. Sobre el particular, puede advertirse que el elemento principal de la controversia se centra en una adecuada interpretación de las normas generales y específicas del Codex Alimentarius, especialmente, en aquellas referidas a la denominación o caracterización de productos a base de soya y agua, así como el uso del término "*leche*" en productos de origen vegetal; las cuales serán cuidadosamente revisadas a fin de determinar si, en efecto, la actuación de Gloria fue acorde a la normativa técnica vigente y obligatoria sobre esta materia.
79. Respecto de dicho punto, esta Sala puede verificar la existencia de las siguientes normas del Codex, pertinentes para el análisis del caso: a) Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados: CXS 1-1985; b) Norma general para el uso de términos lecheros: CXS 206-1999; y, c) Norma regional para los productos de soya no fermentados: CXS 322R-2015.
80. Ahora bien, es pertinente mencionar que, según las imágenes insertadas en la denuncia, los productos "*SoyVida*" con el nombre "*leche de soya evaporada*" de 155 g y 400 g, consignaban en sus etiquetas "*leche de soya (grano de soya y agua)*" como primer ingrediente; consignándose después, los siguientes: maltodextrina de maíz, grasa vegetal de palma, azúcar blanco, glucosa, fosfato tricálcico, lecitina de soya, estabilizantes, saborizante artificial a leche, vitaminas A y D -ver foja 2 del expediente-.
81. Retomando el análisis, se aprecia que, en el caso concreto, existe una norma Codex específica que aborda los productos de soya no fermentados⁴⁰; esto es, el Codex Stan 322R-2015; por lo que, contrario a lo referido por Gloria, son estas disposiciones especiales las que regulan el etiquetado materia de

⁴⁰ **CODEx STAN 322R-2015, NORMA REGIONAL PARA LOS PRODUCTOS DE SOJA NO FERMENTADOS. 2. DESCRIPCIÓN. 2.1 Definición del producto.** Los productos de soya no fermentados son los productos cuyos principales ingredientes son la soya o sus derivados (p. ej., harinas, concentrados o aislados de soya o soya desgrasada) y el agua y que se producen sin proceso de fermentación.



análisis, de conformidad con lo indicado en el artículo 4° del Codex Stan 1-1985.

82. Al respecto, la norma CXS 322R-2015 desarrolla en su sección 8 pautas para el etiquetado de los productos de soja no fermentados; remitiéndose, en principio, a la norma general (Codex Stan 1-1985). No obstante, específicamente en lo referido al nombre aplicable, el numeral 8.1 de la norma específica Codex Stan 322R-2015 precisa que, el producto se designará con la denominación indicada en su sección 2.2, así como que se podrán usar “*otras denominaciones de conformidad con la legislación y las costumbres del país en el que se venda el producto y de manera que no se induzca a error o engaño al consumidor*”. Para un mejor entendimiento, se cita el contenido de la sección 2.2 referida:

“2.2 Clasificación

2.2.1 Bebidas de soja² y productos relacionados

2.2.1.1 Bebida de soja básica

La bebida de soja básica es el líquido lechoso preparado a partir de granos de soja con proteína de elución y otros componentes en agua caliente o fría u otros medios físicos sin añadir ingredientes facultativos. Pueden eliminarse las fibras de los productos.

2.2.1.2 Bebidas de soja compuestas o aromatizadas

Las bebidas de soja compuestas o aromatizadas son el líquido lechoso que se obtiene al añadir ingredientes facultativos a las bebidas de soja básicas. Comprende productos como las bebidas de soja edulcoradas con azúcar, las bebidas de soja con especias y las bebidas de soja salada.

2.2.1.3 Bebidas a base de soja

Las bebidas a base de soja son el líquido lechoso que se obtiene al añadir ingredientes facultativos a las bebidas de soja y cuyo contenido en proteínas es inferior al de las bebidas de soja compuestas o aromatizadas (2.2.1.2).

² *En varios países estos productos se conocen con el nombre genérico de leche de soja.”*

83. Lo anterior quiere decir que, la norma no establece un orden de prelación entre la denominación específica y la genérica. O sea, se pueden usar con igual validez las denominaciones específicas señaladas en la Sección 2.2 y otras denominaciones conforme a las costumbres del país, siempre que no se induzca a error a los consumidores.
84. Asimismo, no pasa desapercibido que, la nota al pie del numeral 2.2.1 del Codex Stan 322R-2015 hace referencia al nombre genérico “*leche de soja*”; lo cual evidencia que, incluso en el mismo Codex Alimentarius se reconoce el uso común de esta frase para describir a productos que tienen como ingredientes principales la soja -o soja⁴¹- y el agua.

⁴¹ *Soja: 1. f. Planta leguminosa procedente de Asia. 2. f. Fruto de la soja, comestible y muy nutritivo. Sin.: soja. Ver el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/soja> (Fecha de última visualización: 2 de febrero de 2024).*



85. Sobre el particular, de la revisión de los actuados se desprende que, la Asociación no ha probado que el nombre general “*leche de soya*” induzca a error a los consumidores en el Perú, pues se ha limitado a alegar que dicha posibilidad existe. Por el contrario, es de conocimiento público que, en nuestro país, con dicha frase se ha identificado coloquialmente desde hace muchos años a las bebidas compuestas principalmente por soya y agua, tal como puede verse en diversas páginas web que hacen alusión a las mismas e incluso tienen recetas sobre su preparación⁴². A mayor abundamiento, tal como el proveedor ha señalado en el procedimiento, se aprecia que el uso de dicha frase también es común en otros países vecinos para identificar a bebidas de origen vegetal como las que son materia de este procedimiento.
86. En la misma línea, se aprecia que Gloria presentó un estudio de la agencia de marketing “Marketwin”, denominado “*SoyVida - Evaluación de comprensión del producto y categoría*”⁴³; según el cual, de los encuestados (█ personas en total, de Lima metropolitana -norte, sur centro y moderna-, y la ciudad de Cusco), la gran mayoría identificó a la “*leche de soya*” como bebida proveniente de la soya o de vegetales.
87. En otro punto de su denuncia, la Asociación refirió que, el Codex Alimentarius indicaba que la leche era de origen animal, por lo que la denominación “*leche de soya*” era inapropiada, en tanto los productos cuestionados eran derivados de un insumo de origen vegetal.
88. Al respecto, cabe recordar que, el Codex Stan 206-1999, Norma General para el Uso de Términos Lecheros, está referido básicamente a establecer criterios sobre el correcto uso de los términos lecheros, entendiéndose por éstos, a los nombres, denominaciones, símbolos, representaciones gráficas u otras formas que sugieren o hacen referencia, directa o indirectamente, a la leche o los productos lácteos.
89. Bajo tal contexto, cabe precisar que, si bien el Codex Stan 206-1999 indica que los términos lecheros no se pueden usar en otros productos que no sean leche, producto lácteo o producto lácteo compuesto, también deja en claro como excepción a esta regla los nombres descriptivos definidos en la Sección 4.1.1.3⁴⁴ de la Norma general para el etiquetado CXS 1-1985 (precisamente,

⁴² Ver: “<https://goo.su/3UTdBfP>”, “<https://goo.su/Bez254v>”, “<https://goo.su/KENQ>”, “<https://goo.su/VEte5>”, “<https://goo.su/q8UPt>”, “<https://shre.ink/re5E>” y “<https://acomer.pe/leche-de-soya/>”. Fecha de última visualización: 2 de febrero de 2024.

⁴³ Declarado confidencial por la Secretaría Técnica de la Comisión.

⁴⁴ **CODEX STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. 4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. (...) 4.1 Nombre del alimento. 4.1.1 El nombre deberá indicar la verdadera naturaleza del alimento y, normalmente, deberá ser específico y no genérico: 4.1.1.1** Cuando se hayan establecido uno o varios nombres para un alimento en una norma del Codex, deberá utilizarse por lo menos uno de estos nombres. **4.1.1.2** En otros casos, deberá utilizarse el nombre prescrito por la legislación nacional. **4.1.1.3** Cuando no se disponga de tales nombres, deberá utilizarse un nombre común o usual consagrado por el uso corriente como término descriptivo apropiado, que no induzca a error o engaño al consumidor. (...)



aplicables cuando no se disponga de los nombres establecidos por una norma especial del Codex o la legislación nacional) y las listas de ingredientes que se definen en la Sección 4.2.1.2 de la misma norma antes mencionada, siempre que no se induzca a error al consumidor⁴⁵.

90. En otras palabras, contrario a lo referido por la Asociación, la norma de términos lecheros reconoce que, excepcionalmente, en determinadas circunstancias, algunos productos podrán tener el término “leche” en su nombre, aunque no sean de origen animal. Un claro ejemplo de esto es el Codex Stan 240-2003, Norma para los productos acuosos de coco, que regula la “leche de coco y crema de coco”, evidenciando así que se reconoce, en algunos casos, el uso del término “Leche” en productos que no sean de origen animal, sino vegetal.
91. De otro lado, se aprecia que la Comisión no evaluó a detalle las excepciones que contempla la misma norma de términos lecheros, descritas en los numerales 4.6.2 y la nota al pie 2 del numeral 4.6.3 del Codex Stan 206-1999; por lo que, su pronunciamiento no consideró el panorama global sobre la materia discutida, lo cual la condujo a efectuar una interpretación incompleta de las normas del Codex Alimentarius.
92. Finalmente, cabe agregar que, de la lectura del numeral 4.1.2 del Codex Stan 1-1985 se desprende que, el proveedor puede consignar junto al nombre del alimento palabras o frases necesarias para evitar que se induzca a error o engaño al consumidor con respecto a la naturaleza y condición física auténticas del alimento, que incluyen -entre otros- el tipo de tratamiento al que ha sido sometido, por ejemplo, deshidratación, concentración, reconstitución, ahumado, entre otros⁴⁶. En este caso, Gloria usó el término “evaporada”, lo cual es congruente con el texto citado; al referirse a uno de los procesos utilizados para su fabricación.

⁴⁵ **CODEx STAN 206-1999, NORMA GENERAL PARA EL USO DE TÉRMINOS LECHEROS. 4. APLICACIÓN DE LOS TÉRMINOS LECHEROS.** (...) **4.6 Uso de términos lecheros para otros alimentos. 4.6.1** Los nombres a que se hace referencia en las secciones 4.2 a 4.5 podrán utilizarse únicamente como denominaciones o en el etiquetado de la leche, los productos lácteos o los productos lácteos compuestos. **4.6.2** No obstante, la disposición de la Sección 4.6.1 no se aplicará a la denominación de productos cuya naturaleza exacta resulte clara por su utilización tradicional o cuando la denominación se utilice claramente para describir una cualidad característica del producto no lácteo. **4.6.3** Respecto de los productos que no sean leche, producto lácteo o producto lácteo compuesto, no podrán utilizarse etiquetas, documentos comerciales, material publicitario ni cualquier otra forma de propaganda o de presentación en el establecimiento de venta que declare, implique o sugiera que dichos productos son leche, un producto lácteo o un producto lácteo compuesto, o que aluda a uno o más productos del mismo tipo².

***Nota al pie 2:** Se excluyen los nombres descriptivos definidos en la Sección 4.1.1.3 de la Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados y las listas de ingredientes que se definen en la Sección 4.2.1.2 de la Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados siempre que no se induzca a error al consumidor.

⁴⁶ **CODEx STAN 1-1985, NORMA GENERAL PARA EL ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS. 4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS.** (...) **4.1 Nombre del alimento.** (...) **4.1.2** En la etiqueta, junto al nombre del alimento o muy cerca del mismo, aparecerán las palabras o frases adicionales necesarias para evitar que se induzca a error o engaño al consumidor con respecto a la naturaleza y condición física auténticas del alimento que incluyen pero no se limitan al tipo de medio de cobertura, la forma de presentación o su condición o el tipo de tratamiento al que ha sido sometido, por ejemplo, deshidratación, concentración, reconstitución, ahumado.



93. En suma, la utilización de la denominación “*leche de soya evaporada*” por parte del denunciado, para sus productos “*SoyVida*” de 155 g y 400 g, es permitido por las normas del Codex Alimentarius aplicables al caso; y, siendo que no se evidencia una inducción a error en los consumidores con el uso de dicho nombre genérico, no se verifica la existencia de una infracción del artículo 32° del Código.
94. Sin perjuicio de lo desarrollado, cabe mencionar que, en anteriores procedimientos donde la Sala evaluó el uso del término “*leche*” en las denominaciones y sancionó a diversos proveedores por consignar un nombre que no reflejaba la verdadera naturaleza del producto⁴⁷, los alimentos en controversia sí tenían una parte láctea, además de otros ingredientes como maltodextrina y aceite vegetal; es decir, en esos casos, los productos contenían ingredientes de origen animal. En contraste, se destaca que, en este pronunciamiento, se evaluaron las denominaciones consignadas en productos que tienen como primer ingrediente a la “*leche de soya (grano de soya y agua)*”; es decir, son de origen vegetal, por lo que el análisis realizado tiene matices que lo distinguen de los primeros casos mencionados, en función a la norma Codex específicamente aplicable a ese tipo de productos.
95. Por las razones expuestas, corresponde revocar la resolución venida en grado, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta en contra de Gloria por infracción del artículo 32° del Código; y, en consecuencia, se declara infundada la misma, al no haberse probado que dicho proveedor haya consignado en el etiquetado y el envase del producto “*SoyVida*” una denominación contraria a su naturaleza, toda vez que la frase “*leche de soya evaporada*” consignada en sus productos de 155 g y 400 g, era permitida por las normas del Codex Alimentarius aplicables al caso, siendo que no se evidencia una inducción a error en los consumidores con el uso de dicho nombre genérico.
96. Asimismo, se dejan sin efecto la sanción impuesta -multa de 112,50 UIT-, el porcentaje de la multa otorgado a la Asociación, la condena al pago de las costas y los costos del procedimiento y la inscripción de Gloria en el RIS.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 0330-2023/CC2 por vulneración del Principio de Debido Procedimiento, en tanto no se emitió el Informe Final de Instrucción exigido por las normas que regulan los procedimientos administrativos de protección al consumidor, respecto de las imputaciones concernientes al producto “*SoyVida*” de 1 litro denominado “*leche de soya UHT*”.

En consecuencia, se dejan sin efecto los mandatos accesorios a dicho extremo, referidos a la sanción impuesta, el porcentaje de la multa otorgado a la denunciante, la condena al pago de las costas y costos del procedimiento e inscripción del

⁴⁷ Ver, por ejemplo, las Resoluciones 2631-2018/SPC-INDECOPI y 2724-2019/SPC-INDECOPI.
M-SPC-13/1B 27/31



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor



RESOLUCIÓN 0320-2024/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0884-2018/CC2

denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi. Asimismo, se ordena a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 que, a la mayor brevedad posible, emita un nuevo pronunciamiento sobre este extremo, previa subsanación del vicio advertido.

SEGUNDO: Rectificar el error material incurrido en las Resoluciones 1776-2018/CC2 y 0330-2023/CC2, en los extremos referidos al contenido de uno de los productos “SoyVida” materia de denuncia, denominado “*leche de soya evaporada*”; respecto del cual debe considerarse, en adelante, que su contenido es de 155 gramos.

TERCERO: Revocar la Resolución 0330-2023/CC2, en el extremo que declaró fundada la denuncia interpuesta por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec en contra de Leche Gloria Sociedad Anónima - Gloria S.A. por infracción del artículo 32° del Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, declarar infundada la misma, al no haberse probado que dicho proveedor haya consignado en el etiquetado y el envase de los productos “SoyVida” de 155 g y 400 g una denominación contraria a su naturaleza, toda vez que el uso de la frase “*leche de soya evaporada*” era permitida por las normas del Codex Alimentarius aplicables al caso, sin evidenciarse que dicho nombre genérico induzca a error a los consumidores.

Asimismo, se dejan sin efecto la sanción impuesta por dicha conducta, el porcentaje de la multa otorgado a la denunciante, la condena al pago de las costas y los costos del procedimiento y la inscripción de Leche Gloria Sociedad Anónima - Gloria S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

CUARTO: Efectuar un llamado de atención a la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, exhortándola a guardar mayor cuidado en el estudio y análisis de los expedientes a su cargo.

Con la intervención de los señores vocales Hernando Montoya Alberti, Camilo Nicanor Carrillo Gómez y José Abraham Tavera Colugna.



Firma Digital

Firmado digitalmente por MONTOYA
ALBERTI Hernando FAU
20133840533 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.02.2024 17:58:44 -05:00

HERNANDO MONTOYA ALBERTI
Presidente



El voto en discordia del señor vocal Julio Baltazar Durand Carrión es el siguiente:

Si bien me encuentro de acuerdo con el criterio adoptado por la mayoría respecto de rechazar la presunta caducidad del procedimiento, declarar la nulidad parcial de la Resolución 0330-2023/CC2 en lo referido al producto de 1 litro denominado “*leche de soya UHT*” -al no haberse emitido el IFI-, rechazar la presunta prescripción de la acción administrativa y rectificar un error material sobre el contenido de uno de los productos -de 155g-; discrepo de la decisión adoptada en el extremo que se desestimó la subsanación de las conductas presuntamente infractoras concernientes a los productos “*SoyVida*” de 155 g y 400 g con la denominación “*leche de soya evaporada*”, bajo los argumentos que expondré en los siguientes párrafos.

1. Tal como se ha citado en el voto en mayoría, el literal f) del artículo 108° del Código, señala como una causal que pondrá fin al procedimiento, que el proveedor denunciado subsane o corrija la conducta materia de infracción administrativa, siempre que se realice de forma previa a la notificación de la imputación de cargos. Por tal motivo, salvo los supuestos especiales previstos como excepciones a la regla del literal f) del artículo 108° del Código, si la autoridad administrativa advierte que el proveedor ha subsanado la conducta materia de controversia de forma previa a la notificación de imputación de cargos correspondiente, deberá declarar la improcedencia de la denuncia.
2. Al respecto, desde la presentación de sus descargos, Leche Gloria Sociedad Anónima - Gloria S.A. (Gloria) señaló que ya había subsanado su conducta antes del inicio del procedimiento, al haber cambiado la denominación de sus productos a “*bebida de soya*” a partir del 27 de junio de 2018. Para probarlo, presentó facturas y guías de remisión que consignaban la venta y entrega -a dos (2) autoservicios- de productos “*SoyVida*” con el nombre “*bebida de soya*”, emitidas en el mes de junio de 2018, para las presentaciones en lata de 155 g y 400 g.
3. Lo mencionado, sumado a que, según el Certificado de Registro Sanitario 13669-2017 de fecha 21 de noviembre de 2017 -ver foja 233 del expediente-, en esta última fecha se procedió a cambiar la denominación de los productos controvertidos ante la Digesa, quedando como *bebida de soya evaporada* “*SoyVida*”; evidencian que el denunciado había cumplido con corregir las conductas presuntamente infractoras, denunciadas por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec.
4. En ese sentido, estimo que la Comisión debió sobreseer el procedimiento, toda vez que, cuando se notificó la imputación de cargos, Gloria ya había cambiado el etiquetado de sus productos; esto, tal como se evidenció en las preguntas que formulé en la audiencia de informe oral y las respuestas que brindó el



abogado del denunciado, las cuales se transcriben a continuación para una mejor ilustración:

Vocal Durand: Quería preguntarle al expositor: tengo entendido que ya han cambiado o vienen cambiando el empaque, llamándole bebida de soya ¿o me equivoco?, quisiera que me precise.

Abogado de Gloria: Correcto, sí, efectivamente por decisión comercial Gloria decidió cambiar la denominación a bebida, que también es otro de los términos aceptados o son equivalentes, y es algo que en toda la industria se ha hecho. Como usted entenderá, digamos que Gloria ha pasado por otros casos que han golpeado su reputación (...)

Vocal Durand: Y este cambio, se ha dado usted dice por motivos comerciales, ¿en qué contexto?, o sea, ¿en este procedimiento, o antes, o después, o como una medida?...

Abogado de Gloria: No, fue anterior, de hecho uno de los argumentos de forma de la apelación es que hubo una, habría una subsanación voluntaria en el supuesto que se considere que esto es una infracción, porque el cambio de etiquetas ocurrió incluso antes de la imputación de cargos, no...

Vocal Durand: O sea antes de la imputación de cargos ya ustedes hicieron el cambio.

Abogado de Gloria: Correcto, pero es, la decisión fue de índole comercial, como usted podrá ver todas las empresas que comercializaban leche de soya empezaron a cambiar el nombre a bebida de soya por un tema de industria más que nada (...)

Vocal Durand: Y los argumentos de defensa que ustedes plantearon, ¿hicieron saber eso a la autoridad? O sea que ustedes ya antes de la denuncia ya incluso venían operando en el mercado con un nombre distinto antes de la denuncia, eso fue una línea de defensa.

Abogado de Gloria: Correcto, sí, efectivamente en primera instancia nosotros precisamos que, en el supuesto que considere que está mal que se utilice el término leche Gloria esto ya fue cambiado con anterioridad a la imputación de cargos no, y vemos que al final la Comisión por alguna razón decidió no aceptar ese argumento y lo desestimó.

5. Adicionalmente, considero que el etiquetado de los productos alimenticios debe ser conforme a lo establecido en las normas del Codex Alimentarius, es decir, debe reflejar la verdadera naturaleza del producto en específico; por lo que, quien no lo haga, emite un mensaje engañoso y errático al mercado y debe ser sancionado, siendo que en este caso el proveedor no habría cumplido con tal mandato normativo.
6. No obstante, en el caso concreto, entiendo que, Gloria ha demostrado que cuando se hizo la denuncia, ya había retirado del mercado el etiquetado cuestionado, pues ya lo había cambiado e incluso había obtenido un nuevo registro sanitario ante la Digesa; por lo que, en ese escenario, no correspondía abrir instrucción alguna.
7. Por los argumentos plasmados anteriormente, considero que corresponde revocar la decisión apelada que declaró fundada la denuncia, y declarar



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor



RESOLUCIÓN 0320-2024/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 0884-2018/CC2

improcedente la misma, respecto de los productos “SoyVida” de 155g y 400g, denominados “*leche de soya evaporada*”; dejándose sin efecto los extremos accesorios, así como disponer el archivo del expediente. Esto, en la medida que, Gloria probó haber subsanado las presuntas conductas infractoras referidas a los productos citados.



Firma Digital

Firmado digitalmente por DURAND
CARRION Julio Baltazar FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24.02.2024 07:50:25 -05:00

JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN