

# LOS NUEVOS CRITERIOS DEL INDECOPI RESPECTO A LA APLICACIÓN DEL LIBRO DE RECLAMACIONES

**Andrea Gonzalez León<sup>1</sup>**  
**Oscar Alfredo Torres León<sup>2</sup>**

## SUMARIO

- I. *Sobre la Imputación referida a la Falta de Atención a Reclamos presentados en el Libro de Reclamaciones*
- II. *Sobre la Exigencia del uso del Aplicativo de Sanciones y la Reforma en Peor.*

---

<sup>1</sup> Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, especialista en Derecho Administrativo, Protección al Consumidor y Derecho de la Competencia; con Maestría en Derecho de la Propiedad Intelectual y de la Competencia por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Especialista Legal en la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del Indecopi; asimismo, se desempeña como docente invitada en la Escuela de la Competencia y la Propiedad Intelectual del Indecopi.

<sup>2</sup> Abogado por la Universidad de Lima, especialista en Derecho Administrativo, Protección al Consumidor y Procesal Civil; cuenta con diplomados y cursos en Derecho Administrativo, Protección al Consumidor y Propiedad Intelectual y con experiencia laboral en Protección al Consumidor y Propiedad Intelectual. Actualmente se desempeña como Profesional en Derecho en la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2.

Como primer punto a tratar, pretendemos determinar si corresponde que, ante el hecho consistente de que un proveedor no cumpla con atender un reclamo interpuesto en el Libro de Reclamaciones o lo atienda de manera tardía, la autoridad administrativa debería sancionar dicha conducta por infracción al artículo 24° o 150° del Código de Protección y Defensa al Consumidor (en adelante, el Código).

Posteriormente, incidiremos sobre la problemática creada por la misma autoridad administrativa respecto a la aplicación de la metodología y criterios para graduación de sanciones que sustentan lo aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, en sus Anexos IV y V, el cual modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código.

## **I. SOBRE LA IMPUTACIÓN REFERIDA A LA FALTA DE ATENCIÓN A RECLAMOS PRESENTADO EN EL LIBRO DE RECLAMACIONES.**

El 1 de junio de 2016, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi (en adelante, la Sala) emitió la Resolución N° 1988-2016/SPC-Indecopi, a través de la cual, dispuso entre otros, declarar la nulidad parcial de la Resolución de imputación de cargos y de la Resolución Final emitidas por la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, en el procedimiento tramitado bajo Expediente N° 1248-2014/CC2, en la medida que dicho órgano resolutivo habría efectuado una incorrecta imputación de cargos sobre la falta de atención a un reclamo presentado en el Libro de Reclamaciones, en tanto la referida Comisión sancionó la conducta como una infracción al artículo 150° del Código.

En dicha resolución, la Sala realizó una comparación entre los artículos 24° y 150°<sup>3</sup> del Código para la aplicación al caso en concreto. Respecto al primer artículo, este dispone que los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario; mientras que en el segundo, se

---

<sup>3</sup> Artículo utilizado por la Comisión para imputar el hecho referido a la falta de atención al reclamo presentado en el Libro de Reclamaciones.

establece que los establecimientos comerciales abiertos al público deberán contar con un Libro de Reclamaciones, en forma física o virtual.

En virtud a ello, la Sala determinó que la Comisión sancionó al proveedor denunciado, amparándose en un artículo que no se ajustaba al deber de atención de reclamos, el mismo que sí se veía reflejado en el artículo 24° del Código, conforme a los siguientes argumentos:

“(…)

94. *En el presente caso, de la revisión del expediente se desprende que mediante Resolución 1 y Resolución 1840-2015/CC2, la Comisión imputó y se pronunció, respectivamente sobre el presunto hecho de que Veterinaria Cossio no habría cumplido con su deber de brindar una respuesta al reclamo consignado por el denunciante en su Libro de Reclamaciones como una infracción del artículo 150° del Código.*
95. *Al respecto, el artículo 150° del Código establece que los establecimientos comerciales tienen la obligación de contar con un Libro de Reclamaciones cuya implementación y puesta en práctica se debe realizar de conformidad con las condiciones, supuestos y especificaciones contemplados en el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones, vigente desde el 20 de febrero de 2011, y su modificatoria el Decreto Supremo 006-2014-PCM, vigente desde el 23 de abril de 2014 (en adelante, el Nuevo Reglamento del Libro de Reclamaciones).*
96. *Ahora bien, el artículo 24° del Código, señala que los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario.*
97. *De lo señalado precedentemente, se evidencia que la Comisión imputó y se pronunció sobre la conducta antes mencionada, al amparo de un artículo que no*

se ajusta al deber de atención de reclamos, siendo que el artículo por el cual se debía imputar dicha conducta era el 24° del Código.

(...)” [sic] (subrayado nuestro)

Como se puede advertir, dicha resolución no cuenta con mayores fundamentos que los citados en el párrafo precedente, por lo cual, consideramos que la Sala trató de hacer alusión al principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG).

### **1.1 Sobre el principio de tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador**

En atención a lo señalado en los párrafos precedentes, consideramos necesario desarrollar brevemente los alcances del principio de tipicidad dentro del marco del procedimiento administrativo sancionador, a fin de determinar la pertinencia o no de la imputación realizada por la Comisión. Dicho principio se encuentra establecido de la siguiente manera:

**“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

*(...)*

**4. Tipicidad.-** *Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas de rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinadas sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.”*

Al respecto, el referido principio establece que para sancionar una conducta infractora, la misma deberá estar tipificada en una norma con rango de ley. Esto es, que la referida conducta tendrá que estar descrita de manera expresa, detallada y clara; asimismo, se deberá especificar la sanción correspondiente a dicha infracción.

En atención a ello, la autoridad administrativa deberá elegir por especialidad el tipo exacto que corresponda a la conducta presuntamente infractora; motivo por el cual, se debería efectuar una correcta calificación jurídica del supuesto normativo que habría sido específicamente infringido, en el presente caso, a las normas de protección al consumidor establecidas en el Código.

No obstante, el artículo antes citado, permite la remisión a otra norma, como puede ser un Reglamento, siempre que el mismo no desnaturalice (constituya nuevas conductas infractoras) a las especificadas en la ley de la materia.

Sobre el particular, el doctor Alejandro Nieto García señaló lo siguiente: *"la colaboración reglamentaria no supone una excepción a la reserva de ley sino una modalidad de su ejercicio. La Ley, si quiere, puede agotar por sí sola la regulación necesaria de la materia; pero también puede decidir quedarse incompleta, dejando huecos en blanco, y encomendar a un Reglamento que regule el resto de acuerdo con las instrucciones y pautas que le proporciona"*<sup>4</sup>. Asimismo, la figura de la remisión no es ajena en los casos extranjeros, como en Europa, siendo que la doctrina comparada ha establecido la figura de *"leyes o normas con rango de ley que regulan –sea o no de forma exclusiva- los procedimientos sancionadores aplicables en ámbitos sectoriales o materiales concretos"*, la cual consiste en leyes o normas con rango de ley especial, que conjuntamente con la regulación material pueden incluir la tipificación de infracciones y sanciones y por ende la regulación de algunos aspectos específicos, no vulnerando así la naturaleza del procedimiento administrativo

---

<sup>4</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 227.

sancionador<sup>5</sup>, como es el caso de España, en el que el 23 de febrero de 2004, el Tribunal Constitucional de España emitió la Sentencia 16/2004, en la cual señaló lo siguiente:

*“La reserva de Ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, puesto esto último supondría degradar la garantía esencial que el primero entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de su representantes” [sic]*

De lo señalado en los párrafos precedentes, se puede advertir que tanto en el caso peruano como en la doctrina extranjera, resulta posible hacer una remisión para “complementar” un supuesto del tipo especificado en la ley que corresponde a la materia con normas complementarias, tales como las señaladas en un Reglamento.

En ese sentido, al existir un artículo especial referido a los supuestos de atención al Libro de Reclamaciones, ¿por qué artículo corresponde realizar la imputación de la presunta infracción al Código?

### **1.2 El caso en concreto: ¿Corresponde imputar por el artículo 24° o 150° del Código de Protección y Defensa al Consumidor?**

De la revisión de los artículos materia de análisis, como ya se ha señalado, el 24° establece la obligación de los proveedores de atender los reclamos presentados en el plazo de treinta (30) días calendario; mientras que en el artículo 150°, se establece la obligación de contar con el Libro de Reclamaciones, el mismo que a su vez nos remite a su Reglamento.

En ese sentido, la Sala optó por el artículo 24°, que señala el plazo para la atención a los reclamos, pudiendo ser presentados, de

---

<sup>5</sup> SHINA, Fernando. Daños al consumidor: Soluciones jurisprudenciales a casos célebres. Buenos Aires: Editorial Astrea SRL, 2014, p. 133.

manera general, a través de un correo electrónico, una llamada telefónica o cualquier otro medio por el cual los consumidores pudieran comunicarse con los proveedores.

Ahora bien, sin perjuicio del criterio que, presumimos, la Sala utilizó para declarar la nulidad de la imputación realizada por el órgano de primera instancia, corresponde evaluar si dicha decisión fue acertada.

En virtud a que el Código contiene un acápite referido al Libro de Reclamaciones, corresponde hacer un análisis sobre el artículo 150° de dicho cuerpo normativo, a fin de poder determinar los alcances del mismo.

Sobre el particular, el artículo 150° del Código dispone lo siguiente:

***“Libro de reclamaciones***

*Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. **El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo**” (énfasis nuestro) [sic]*

De la lectura del citado artículo, se aprecia que la norma hace una remisión al Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Reglamento).

En el Reglamento se puede observar que se establecieron las obligaciones de los proveedores con respecto a la aplicación del Libro de Reclamaciones, tales como sus características, un estándar de la información mínima que deben contener las hojas de reclamación, el plazo de respuesta a un reclamo, entre otros.

Es decir, en la medida que el Reglamento fue creado para detallar de manera específica los supuestos referidos al Libro de Reclamaciones, al imputarse una presunta infracción con relación a ello, debe señalarse el artículo 150° del Código, en concordancia con el Reglamento.

Ahora bien, conforme lo expuesto anteriormente, de acuerdo a la naturaleza del principio de tipicidad, podría decirse que los artículos reglamentarios se encontrarían desnaturalizando la aplicación del artículo 150°, en tanto se estaría ingresando supuestos no contemplados por la Ley (el Código).

No obstante, corresponde precisar que dichos supuestos sí fueron contemplados, en tanto se aprecia que el artículo en mención dispone expresamente que el Reglamento establece las condiciones, supuestos y otras especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada.

Entonces, si de acuerdo a lo señalado por el Tribunal del Indecopi, no se pudiera tomar en cuenta el artículo 150° del Código como un supuesto del tipo infractor referido al Libro de Reclamaciones –pese a que nos remite a su Reglamento–, nos podríamos hacer –a modo de ejemplo– las siguientes preguntas ¿cómo imputaría la autoridad administrativa los siguientes hechos, indicados únicamente en el Reglamento?: (i) falta de entrega inmediata del Libro de Reclamaciones, (ii) falta de consignación de los datos de las hojas de reclamación, (iii) la obligación o no de atender un reclamo y/o queja, entre otros supuestos ¿Acaso no se podrían sancionar dichas faltas, en tanto las mismas no se encuentran establecidas de manera “expresa” en el Código?

Las respuestas –consideramos– resultan evidentes; no se podría tomar como tipificación sobre la falta de atención a un reclamo el artículo 24° del Código, en tanto el artículo 150° supone el supuesto específico que nos remite al Reglamento del Libro de Reclamaciones, donde no solo la autoridad administrativa podría determinar dicho presunto hecho infractor, sino también cualquier otro supuesto que haya podido advertir –incumplimiento– de los diversos actos tipificados en el referido Reglamento y que por haber sido remitido de una ley especial concerniente a las normas de protección al consumidor, correspondería, de ser el caso, sancionarlas, lo que no resultaría ilegal u objeto de nulidad.

Nuestra posición referida a que el artículo 150° del Código sí es pertinente para imputar –y, de ser el caso, sancionar– por la presunta infracción a la falta de atención de reclamo presentado en el Libro de Reclamaciones, en tanto el referido artículo nos remite al reglamento ya señalado–, se encuentra amparado por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), mediante la Sentencia 0197-2010-AA/TC, la misma que en la parte considerativa señaló lo siguiente:

“(…)

5. Sin embargo, no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos.
6. Por consiguiente, y conforme a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.
7. En el caso concreto, fluye de la cuestionada Resolución Rectoral N.º 288-2008-R-UJCM, del 25 de julio de 2008 (fojas 23), y que resuelve aperturar proceso administrativo disciplinario contra el demandante, que ella se sustenta en el

Dictamen N.º 01-2008-TH-UJCM, del 2 de julio de 2008 (fojas 28), "(...) por presuntas faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones previstas en el artículo 28º del Reglamento del Tribunal de Honor y Disciplina (...)".

8. *Dos son las cuestiones que este Tribunal advierte: de un lado, que el aludido artículo 28º del Reglamento del Tribunal de Honor y Disciplina (fojas 35), se refiere a las sanciones aplicables a los estudiantes, cuando lo concreto es que el recurrente tiene la condición de docente. Por otro lado, y aun cuando en vía de aclaración se emitió, ante el pedido del actor, la Resolución N.º 03-2008-THD/UJCM, del 12 de septiembre de 2008 (fojas 95), ésta se sustenta en el artículo 26º del Reglamento del Tribunal de Honor y Disciplina, referido a las sanciones de que pueden ser objeto los docentes de la emplazada universidad.*
9. *Pese a ello, el aludido artículo 26º contiene trece supuestos de faltas que podrían dar lugar a sanción, y sin embargo, ni la cuestionada resolución, ni su posterior aclaratoria, determinan por cuál de ellas es que se apertura proceso administrativo sancionador al demandante.*
10. *En consecuencia, el Tribunal Constitucional estima que se han violado los principio de legalidad y tipicidad garantizados por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución." [sic]*

De los fundamentos citados, podemos advertir que el TC no consideró ilegal que la autoridad administrativa sancionara por los supuestos establecidos en un Reglamento; por lo que resulta válido entonces suponer que lo mismo ocurre en las normas de protección al consumidor, el mismo que no es que omita establecer los supuestos referidos al Libro de Reclamaciones, sino que nos remite a un reglamento detallado y claro sobre las características y condiciones del referido Libro. Siendo que incluso, ello resultaría ser eficiente para

la administración, toda vez que ante alguna modificación no se tendrá que derogar determinado artículo del Código, sino que realizará únicamente una modificación al Reglamento, no afectando su naturaleza y especialidad y por el contrario volviéndolo aún más específico y actual de acuerdo a la realidad.

### **1.3 Reflexiones finales.**

Entonces, podemos concluir en lo siguiente: (i) es válido y legal que el artículo 150° remita al Reglamento del Libro de Reclamaciones, el mismo que señala de manera precisa las características y supuestos específicos del Libro de Reclamaciones, siempre que este no sea contrario a la propia naturaleza de la materia; y, (ii) si bien existe el artículo 24° del Código, el mismo que tipifica de manera general el supuesto referido a la atención de los reclamos –interpuesto a través de cualquier medio–, lo cierto es que existe un artículo que señala y determina de manera particular lo concerniente al Libro de Reclamaciones.

Por lo expuesto, en nuestra opinión, la imputación de cargos a realizarse –y posible sanción a imponerse– sobre la falta de atención a los reclamos presentados en el Libro de Reclamaciones, debe ser investigada como una presunta infracción al artículo 150° del Código, en concordancia con el artículo 6° del Reglamento.

## **II. SOBRE LA EXIGENCIA DEL USO DEL APPLICATIVO DE SANCIONES Y LA REFORMA EN PEOR.**

A inicios de 2016, tanto la Comisión como la Sala han declarado la nulidad en parte de diversas resoluciones emitidas por los órganos resolutivos de primera instancia, en tanto los referidos órganos resolutivos sancionaron las infracciones cometidas por los proveedores referidas al Libro de Reclamaciones sin tener en cuenta lo dispuesto en el “Aplicativo de Cálculo de Sanciones por Infracciones Vinculadas al Libro de Reclamaciones” (en adelante, el Aplicativo)<sup>6</sup>; ordenando que emitan un nuevo pronunciamiento teniendo en consideración el referido Aplicativo.

---

<sup>6</sup> Aplicativo establecido en el anexo IV del D.S. 006-2014-PCM - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM.

Al respecto, en atención a los mandatos emitidos por la Sala, el órgano resolutorio de primera instancia ha cumplido con utilizar el Aplicativo establecido en el Reglamento; sin embargo, se ha observado que en la mayoría de los casos, la multa ha incrementado de manera considerable, lo que podría ser tomado como una reforma en peor; es decir, en perjuicio del administrado, quien en muchos casos presentó un recurso de apelación a fin que se revoque el extremo que lo sancionó o se disminuya el valor de la multa.

Asimismo, en ese mismo escenario se encontrarían los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 y 3 con respecto a los mandatos emitidos por la Comisión.

Ahora bien, cabe precisar que por una falla originada por la propia autoridad administrativa se estaría perjudicando a los administrados, en la medida que de acuerdo con la modificatoria del Reglamento, efectuada por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, vigente desde el 22 de abril de 2014, las sanciones a ser impuestas a las infracciones relacionadas con el Libro de Reclamaciones, debían ser determinadas de conformidad con lo dispuesto en el Aplicativo; sin embargo, los órganos resolutivos omitieron su uso.

En dicho contexto, resulta importante determinar la aplicación o no del concepto de reforma en peor sobre los casos materia de análisis.

## **2.1 Sobre la aplicación de la reforma en peor (concepto).**

El principio denominado *reformatio in peius*, o llamado también *reforma peroyativa* ó *reforma en peor* que tiene su origen básicamente en el sistema procesal penal, consiste en que la consecuencia jurídica (pena) no puede ser aumentada si la persona condenada solicita la revisión de la misma.

Dentro del escenario penal, el principio de *reforma en peor* conjuntamente con el de Legalidad y otros se encuentra ligado a los medios impugnatorios que se usan en el mismo; y, su contenido en sí,

se sustenta en razones de justicia y equidad a favor del imputado, encontrándose regulado en el Nuevo Código Procesal Penal Peruano en la siguiente forma: "(..) *La impugnación interpuesta exclusivamente por el imputado no permite modificación en su perjuicio*"<sup>7</sup>.

En atención a ello, es posible advertir que el principio en cuestión prohíbe que el órgano revisor agrave la situación del imputado, quedando prohibido reformar para empeorar la situación del imputado.

Al respecto, en la Sentencia emitida bajo el procedimiento seguido con el Expediente N° 0553-2005-HC/TC, el Tribunal Constitucional señaló, respecto al principio de Reforma en Peor, lo siguiente:

*"(...) es una garantía del debido proceso implícita en nuestro texto constitucional, la cual se relaciona con los derechos de defensa y de interponer medios impugnatorios. De acuerdo con dicha garantía, el órgano jurisdiccional que conoce de un proceso en segunda instancia no puede empeorar la situación del recurrente en caso de que solo este hubiese recurrido la resolución emitida en primera instancia (...)"*.

Por otro lado, a nivel de la doctrina peruana, el abogado Juan Monroy Gálvez<sup>8</sup> señaló lo siguiente:

---

**7 NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL**

**Artículo 409.- Competencia del Tribunal Revisor.-**

1. La impugnación confiere al Tribunal competencia solamente para resolver la materia impugnada, así como para declarar la nulidad en caso de nulidades absolutas o sustanciales no advertidas por el impugnante.
2. Los errores de derecho en la fundamentación de la decisión recurrida que no hayan influido en la parte resolutive no la anulará, pero serán corregidos. De igual manera se procederá en los casos de error material en la denominación o el cómputo de las penas.
3. La impugnación del Ministerio Público permitirá revocar o modificar la resolución aún a favor del imputado. La impugnación interpuesta exclusivamente por el imputado no permite modificación en su perjuicio.

<sup>8</sup> MONROY GALVEZ, Juan. Medios impugnatorios. Arequipa: Revista Iura et Veritas, artículo recopilado por Víctor L Ticona Postigo, en el Código Procesal Civil. 1994. p. 328.

*“Ese es el nombre en latín (prohibición de la reformatio in peius), de una institución de considerable importancia en el tema del recurso de apelación. Se trata de lo siguiente: si una parte recurre en apelación de una resolución, el superior solo podrá reformar la resolución a su favor, jamás en su contra (...)”.*

En el caso concreto del procedimiento administrativo sancionador, la garantía de la *non reformatio in peius* se encuentra reconocida en el artículo 237.3 de la LPAG<sup>9</sup>.

Conforme a lo antes expuesto, el principio de no reforma en peor constituye una parte esencial del derecho a apelar, circunscrito al derecho al debido procedimiento, que busca asegurar que todo administrado cuenta con la potestad de acudir a una segunda instancia que revise los términos de un primer pronunciamiento, sin que dicho derecho se vea desincentivado por la posibilidad de obtener un pronunciamiento más desfavorable en la instancia revisora.

Al respecto, la jurisprudencia reconoce y se ha pronunciado sobre casos en los que la vulneración al principio de *no reforma en peor* se concreta de forma indirecta. En estos casos, la afectación se produce de manera menos evidente; sin embargo, se ha considerado que en el fondo la afectación es la misma, es decir, se termina produciendo un empeoramiento de la situación jurídica del apelante.

---

<sup>9</sup> **LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo 237.- Resolución.**

- 237.1 En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.
- 237.2 La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva.
- 237.3 Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

En el caso que nos ocupa, veremos pronunciamientos del Poder Judicial en los que se evaluaron resoluciones emitidas por el Indecopi en los que se declaró la nulidad de una sanción y, en el mismo acto, se impuso una nueva multa más gravosa para el administrado, quien habría apelado el pronunciamiento de primera instancia, advirtiendo una transgresión a lo establecido en el numeral 3 del artículo 237° de la LPAG.

Sobre el particular, tenemos los siguientes pronunciamientos:

- La Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, al evaluar la nulidad de la Resolución 633-2005/TDC-INDECOPI, manifestó lo siguiente:

*“Que, sin embargo se aprecia que la resolución impugnada, al haber aumentado la multa impuesta por la Comisión a 5 UIT, ha transgrediendo (sic) lo normado por el artículo 237.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General No 27444 (...), correspondiendo señalar a ese respecto que el argumento de INDECOPI sustentado en que al haber el Tribunal anulado la resolución expedida por la Comisión que impuso la multa de 0.3 UIT, quedaba sin efecto y por tanto la nueva multa era viable, debe desestimarse, al haberse vulnerado la garantía constitucional de la reforma peyorativa que forma parte del debido proceso judicial y administrativo por cuanto esta garantía se encuentra dirigida a salvaguardar el ejercicio de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia, lo cual ha sido desconocido por el Tribunal de Defensa de la Competencia de INDECOPI en la resolución impugnada pues bajo el principio de razonabilidad este Tribunal no hubiera podido imponer la multa de 5 UIT si la parte demandante nunca hubiera recurrido la resolución*

*emitida por la Comisión; consecuentemente, en el presente caso al haberse incremento (sic) el monto de la multa como consecuencia del ejercicio del derecho de impugnación de la demandante, dicho incremento resulta nulo, por contravención de la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa expresada en el artículo 237.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General existiendo en consecuencia nulidad en la Resolución No633-2005/TDC-INDECOPI, solo en el extremo que procede a sancionar a la demandante por un monto de 5 UITs (...).<sup>[2]</sup> (Subrayado nuestro)*

- La Octava Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, subespecialidad en temas de mercado, mediante Resolución 18 del 10 de octubre de 2013, al evaluar la nulidad de la Resolución 1219-2008/TDC-INDECOPI, manifestó lo siguiente:

*“(...) resulta pertinente emitir pronunciamiento sobre la pretensión accesoría. Esto es si corresponde declarar la nulidad de la resolución del Tribunal en el extremo que declaró la nulidad de la Resolución 208-2007/CCD-INDECOPI, en la parte que impuso una multa de 6 UIT, habiendo dispuesto que la Comisión de Represión de la Competencia Desleal emita un nuevo pronunciamiento tomando en cuenta los fundamentos 49 a 59, en los que desarrolla que el monto de la sanción debe ser superior al beneficio obtenido con la infracción a efecto de no incentivar que se reincida en la comisión de las infracciones, asimismo puntualiza las circunstancias agravantes que se debe tomar en cuenta para la graduación de una nueva sanción de multa; entendiéndose que la misma debe ser superior a la*

impuesta; en ese sentido, debe tenerse en cuenta el artículo 237 numeral 237.3 de la Ley 27444, que prohíbe la reforma en peor en sede administrativa.(...) En tal sentido, si bien se advierte la existencia de una conducta contraria a las normas de represión de la competencia desleal, el Tribunal no podía declarar la nulidad de la sanción en perjuicio del apelante en el procedimiento administrativo". (Subrayado nuestro).

## **2.2 El caso concreto: graduación de la sanción en perjuicio del administrado.**

Previamente al desarrollo del presente análisis, consideramos pertinente señalar que los órganos resolutivos –en especial, las Comisiones- cuentan con autonomía al momento de emitir un pronunciamiento, siempre que este se encuentre de acuerdo con las normas y principios pertinentes.

Al respecto, se ha verificado que las resoluciones emitidas por los órganos resolutivos de primera instancia se basaron en los criterios establecidos en el artículo 112º del Código<sup>10</sup>, tales como: beneficio ilícito, perjuicio generado de la infracción, probabilidad de detección, entre otros. Lo que resultaría válido en tanto son criterios establecidos por la norma especial de la materia (normas de protección al consumidor).

---

<sup>10</sup> **LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

### **Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas**

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

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

Sin embargo, el superior jerárquico, en sus últimos procedimientos, ha considerado que en tanto existe un aplicativo que sirve para graduar las sanciones por infracciones a las conductas tipificadas en el Reglamento, las graduaciones de sanciones que no hayan utilizado el mismo recaen en un vicio de nulidad, por lo que ordena graduar nuevamente la sanción con concordancia con lo establecido en el aplicativo antes señalado.

No obstante, como hemos desarrollado en los párrafos anteriores, al volver a graduar la multa utilizando el aplicativo, obteniendo como resultado una multa mayor a la originalmente impuesta al administrado, se estaría afectando lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 237° de la LPAG, referido a una reforma en peor a quien interpuso un recurso de apelación.

Por lo expuesto, el accionar de los órganos resolutivos de protección al consumidor debió y debería ser, con respecto a la nueva graduación de multas en uso del aplicativo, limitarse a la multa de menor cuantía, en la medida que no se puede determinar sanción más gravosa.

Cabe precisar que si en dicha nueva graduación de la sanción, la multa fuera un monto menor a la originalmente impuesta, resulta lógico que en dicho caso sería de aplicación la nueva sanción.

Resulta pertinente indicar que el Indecopi ya ha emitido pronunciamientos a través del cual ha indicado que, pese a que la primera instancia no aplicó determinado criterio al momento de sancionar -motivo por el cual se declaró la nulidad parcial de una resolución- lo cierto es que esta nueva sanción no podía resultar gravosa, comparándola con la establecida originalmente, siendo que se resolvió de la siguiente manera:

“(…)

1. Tal como ha sido señalado en el apartado precedente, incrementar la multa impuesta a un administrado a través de un supuesto de nulidad –por la primera o la segunda instancia– significa una vulneración al principio

de reforma en peor y, por ende una vulneración al derecho del debido procedimiento administrativo.

2. En consecuencia, toda vez que la primera instancia mediante Resolución 281-2013/CCD-INDECOPI incrementó la multa impuesta a Bimbo de 100 (cien) UIT a 200 (doscientas) UIT, basándose en que dicho extremo fue declarado nulo por la Sala; se observa que dicha resolución adolece de un vicio de nulidad, al contravenir los artículos 49 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal y 237.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)” (subrayado nuestro).

### **2.3 Reflexiones finales.**

Por lo expuesto, podemos concluir en que al accionar el administrado, a través del recurso de apelación, una nueva graduación de la sanción, ésta en ningún caso podría resultar más gravosa a la ya impuesta; mucho menos si la razón de una segunda graduación fue provocada por una omisión de la autoridad administrativa en aplicar el Reglamento vigente desde el 22 de abril de 2014.

Por lo expuesto, en nuestra opinión, consideramos que al efectuarse una graduación en función del aplicativo, la multa a imponerse deberá tener como tope el monto resultado de la primera graduación de la sanción realizada.