

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA  
**PROCEDIMIENTO** : REVISIÓN  
**DENUNCIANTE** : GUILLERMO ENRIQUE BALMACEDA BURNEO  
**DENUNCIADA** : EL PACÍFICO PERUANO SUIZA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A.  
**MATERIA** : RECURSO DE REVISIÓN  
**ACTIVIDAD** : PLANES DE SEGUROS GENERALES

**SUMILLA:** *Se declara infundado el recurso de revisión planteado contra la Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU, en tanto la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura no interpretó erróneamente los artículos 186° y 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. El desistimiento convencional únicamente podrá realizarse hasta antes de la notificación de la resolución que pone fin a la primera instancia.*

Lima, 22 de noviembre de 2012

#### ANTECEDENTES

1. El 30 de noviembre de 2011, el señor Guillermo Enrique Balmaceda Burneo (en adelante, el señor Balmaceda) denunció ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, el ORPS) a El Pacífico Peruano Suiza Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. (en adelante, El Pacífico), por infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), al no haber hecho efectiva, de manera integral, la cobertura del seguro “Hogar Hipotecario 2492363” que contrató para su inmueble, ni haberle informado cuáles fueron los daños que cubrió ante el siniestro sufrido y las razones que motivaron una cobertura parcial.
2. Mediante Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU del 17 de enero de 2012, el ORPS declaró fundada, en todos sus extremos, la denuncia presentada contra El Pacífico y le ordenó, como medida correctiva, que cubra íntegramente los daños sufridos en el inmueble del denunciante. Finalmente, sancionó a El Pacífico con una multa de 4 UIT y la condenó al pago de costas y costos del procedimiento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El señor Balmaceda también denunció al Banco de Crédito del Perú por los mismos hechos que motivaron su denuncia contra El Pacífico. No obstante, por medio de la Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU el ORPS declaró improcedente la denuncia presentada contra la mencionada entidad financiera, en todos sus extremos. Dicha resolución quedó consentida en cuanto a la referida improcedencia, al no haber sido

3. El 27 de enero de 2012, El Pacífico apeló la Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU.
4. El 12 de marzo de 2012, el señor Balmaceda presentó un escrito manifestando su voluntad de desistirse de la pretensión y del procedimiento iniciado contra El Pacífico, en tanto había llegado a un acuerdo con dicha compañía de seguros.
5. Mediante Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU del 17 de abril de 2012, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión) aceptó parcialmente el desistimiento de la pretensión formulado por el señor Balmaceda, dejando sin efecto la medida correctiva ordenada y la condena del pago de las costas y costos del procedimiento. No obstante ello, consideró que el desistimiento no podía alcanzar a la sanción administrativa establecida en primera instancia por no encontrarse a disposición de las partes, motivo por el cual confirmó la Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU que declaró fundada la denuncia contra El Pacífico por no haber informado al denunciante cuáles fueron los daños que cubrió y las razones que motivaron el pago parcial de la cobertura que solicitó y le impuso una sanción de 1 UIT.
6. En la resolución mencionada, la Comisión interpretó que el desistimiento se encontraba sujeto a un requisito de oportunidad para que pueda dar a lugar

---

impugnada.

2. Cabe precisar que la Comisión revocó la Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU que declaró fundada la denuncia contra El Pacífico por no haber hecho efectiva, de manera integral, la cobertura del seguro "Hogar Hipotecario 2492363" que contrató el denunciante, e, luego del siniestro que sufrió su inmueble, en consecuencia, la Comisión dejó sin efecto la multa de 3 UIT impuesta por dicho extremo.

a la conclusión del procedimiento, esto es, debía producirse antes de la notificación de la resolución final de primera instancia. Luego de dicha notificación y cuando se determine la ocurrencia de una infracción administrativa, el consumidor únicamente podrá desistirse de aquellos derechos disponibles reconocidos por la resolución, como es la medida correctiva o el reembolso a su favor de las costas y costos.

7. El 27 de abril de 2012, El Pacífico interpuso recurso de revisión contra la Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU, señalando, entre otros, los siguientes argumentos:
  - (i) No todos los procedimientos administrativos en materia de protección al consumidor eran iniciados de oficio, como lo había afirmado la Comisión, sino que, conforme a lo establecido en el artículo 103° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), algunos procedimientos eran promovidos a instancia del administrado, como el presente caso que la denuncia fue presentada por el señor Balmaceda;
  - (ii) el consumidor que interpone una denuncia no participa en el procedimiento como un tercero administrado; sino que actúa como parte, en salvaguarda de sus derechos y legítimos intereses;
  - (iii) de acuerdo a lo señalado en el artículo 186° de la LPAG una de las formas de conclusión del procedimiento iniciado de parte es el desistimiento, el mismo que debía ser aceptado de plano por la autoridad administrativa y que impedía, cuando se trate de un desistimiento de la pretensión, la promoción de otro procedimiento por el mismo objeto y causa;

- (iv) el artículo 189° de la LPAG señala que el desistimiento puede presentarse en cualquier momento hasta antes de que se notifique la resolución final de instancia, sin hacer distinción entre primera y segunda instancia;
- (v) en tanto la Resolución 032-2012/PS-INDECOPI-PIU no había quedado consentida, debido al recurso de apelación interpuesto, era posible la presentación de un desistimiento por parte del denunciante;
- (vi) luego de aceptar el desistimiento presentado por el señor Balmaceda, la Comisión podía haber continuado de oficio el procedimiento administrativo si consideraba que existían intereses de terceros o colectivos afectados, para lo cual debió notificarle la correspondiente imputación de cargos y otorgarle un plazo para que presentara los respectivos descargos; sin embargo, ello no ocurrió; y,
- (vii) la Comisión no había considerado que en reiterada jurisprudencia la Sala había señalado que el desistimiento, tanto en primera como en segunda instancia, constituye una forma de culminación del procedimiento.
8. Mediante Resolución 2427-2012/SC2-INDECOPI del 8 de agosto de 2012, la Sala declaró procedente el recurso de revisión planteado por El Pacífico contra la Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU, por causal de interpretación errónea de los artículos 186° y 189° de la LPAG, en cuanto a los alcances del desistimiento presentado ante la segunda instancia administrativa de los procedimientos sumarísimos.
9. El 24 de octubre de 2012 se llevó a cabo la audiencia de informe oral, solicitada por El Pacífico, con su participación.
10. Posteriormente, mediante escrito de fecha 30 de octubre de 2012, El Pacífico reiteró los argumentos que expuso durante la audiencia de informe oral referida en el párrafo precedente. Agregó que mediante Resolución 2249-2012/SC2-INDECOPI del 19 de julio de 2012, la Sala ya había fijado una posición respecto de la aprobación de los desistimientos en segunda instancia, señalando que: (i) el procedimiento de protección al consumidor es mixto; (ii) el espíritu del Código promueve la autocomposición; (iii) los artículos 186° y 189° de la LPAG no prohíben el desistimiento en segunda instancia; y, (iv) la posición del ORPS presumía, de manera ilícita, mala fe por parte de los proveedores.
11. Asimismo, El Pacífico señaló que no existía justificación para cambiar la posición que la Sala siempre había tenido, en cuando a la aceptación de desistimientos en segunda instancia, criterio que, además, era compartido por las demás Salas del Tribunal del Indecopi. Precisó que un eventual interés de cambiar dicha posición debía ser sometido a consideración de los vocales de las otras Salas del Tribunal del Indecopi a fin de que se evalúe el dictado de la correspondiente Directiva, al tratarse de una materia procesal.

## ANÁLISIS

### El desistimiento en los procedimientos sancionadores administrativos

12. La Administración Pública ha sido investida de una potestad sancionadora que se manifiesta en la imposición de multas a los administrados, con la cual se persigue tanto un fin represivo (castigo) como un fin de prevención (desahucio de futuras conductas similares).

3 PEDRESCHI GARCÉS, W illy. Análisis sobre la

13. Los procedimientos sancionadores de protección al consumidor son el mecanismo lógico formal diseñado por el legislador para hacer efectiva la acción de interés público que el Estado ha confiado a las administraciones públicas en el cumplimiento de sus funciones, entre las cuales se encuentra la protección del consumidor. El procedimiento sancionador administrativo – definido en esos términos por la Ley de la materia – es el instrumento para canalizar la acción punitiva del Estado frente al incumplimiento de las obligaciones establecidas para los proveedores de bienes o servicios en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, y también para el control que sobre estos es exigible en cuanto al respeto de los derechos de los consumidores, conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 65 de nuestra Constitución Política y que implica un deber especial de protección de parte del Estado a los derechos de los consumidores, reconocido inclusive por el Tribunal Constitucional.<sup>4</sup>
- 
- Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Segunda Parte, primera edición, Ara Editores EIRL, Lima, 2003, p. 502.
- 4 La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, aparece el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los
14. Conforme al mandato establecido en el artículo 65° de nuestra Constitución Política, la protección del consumidor es una línea de acción del Estado en materia de justicia e implica un deber especial de protección de su parte a los derechos de los consumidores, reconocido inclusive por el Tribunal Constitucional<sup>5</sup>, el mismo que ha establecido que: *“La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, aparece el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor (...). Res. N° 0008-2003-AI/TC*
- 5 Exp. N° 0008-2003-AI/TC
15. En ese contexto, las formas de iniciación de un procedimiento sancionador en esta materia únicamente establecen las modalidades que pueden dar lugar al inicio de la acción estatal, sin configurar por ello o en ello, naturaleza distinta para el procedimiento sancionador, tal

como queda recogido en el artículo 107° del Código de Protección y Defensa del Consumidor que señala expresamente que, independientemente de la forma de inicio del procedimiento, éste es un procedimiento sancionador. Así, el procedimiento sancionador administrativo en materia de protección al consumidor, puede ser iniciado de oficio o de parte, ya sea por iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado, de aquel que pudiera verse potencialmente afectado o por iniciativa de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores, conforme señala el artículo 107° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, coincidentemente con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Procedimiento Administrativo General o el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 807.<sup>6,7</sup>

6 LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.- Artículo 107.- Postulación del proceso.- 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 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 impugnada que les produzca agravio.

7 Ello, en concordancia con lo establecido en el artículo 23° del Decreto Legislativo 807, Facultades, normas y organización del Indecopi y en el artículo 105° de la Ley del Procedimiento Administrativo General:

**DECRETO LEGISLATIVO 807, FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI.- Artículo 23°.-** El procedimiento ante el órgano funcional correspondiente podrá iniciarse

16. Tratándose de un procedimiento sancionador, e independientemente de que sea una acción de oficio o una denuncia de parte, el procedimiento sancionador administrativo únicamente se inicia de oficio, es decir, con la acción pública que expresa la imputación de cargos, conforme se desprende del numeral 3 del artículo 234° de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Es de notar, además, que la norma especial es anterior a las normas que han regulado esta materia de manera integral y con posterioridad en el tiempo.
17. Por medio de la denuncia, el administrado pone en conocimiento del Órgano Administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa. Ante ello, la Administración tiene el deber de iniciar un procedimiento, como con-

---

a pedido de parte o de oficio. El procedimiento se inicia de parte mediante la presentación de una solicitud dirigida al Secretario Técnico de la Comisión conteniendo los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI. El procedimiento se inicia de oficio por decisión de la Comisión o del Secretario Técnico, en este último caso con cargo de dar cuenta a la Comisión.

**LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Artículo 105°.-** Derecho a formular denuncias 105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que concierdan contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

105.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

105.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado.

secuencia de la obligatoriedad de la acción punitiva del Estado<sup>8</sup>. Por tanto, la denuncia tiene la misión de poner en conocimiento de la administración la comisión de hechos presuntamente ilícitos – la llamada *notitia criminis* –, a efectos de que esta ponga en marcha su actividad investigadora y, de ser el caso, su potestad sancionadora<sup>9</sup>.

18. En ese escenario, la acción del particular, es decir de un consumidor en la iniciación del procedimiento sancionador y el hecho de que pueda canalizar una pretensión de resarcimiento particular, no menoscaba ni resta al hecho de que dicha intervención particular es también una forma en que la autoridad toma noticia directa de un acto contrario al cumplimiento de la ley que, precisamente, por tratarse de una infracción que viola o desconoce el mandato legal que la administración tiene confiado cautelar en su cumplimiento, no le pertenece ya al denunciante y, más bien, forma parte del deber ineludible de intervención al que está obligada la autoridad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63° inciso 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. La particularidad de que los procedimientos sancionadores en materia de protección al consumidor se inicien por iniciativa de parte o de oficio, no releva a la autoridad del hecho de que –por uno u otro medio– ha tomado ya conocimiento de un posible acto infractor de la Ley y, consiguientemente, se encuentra obligada a desplegar el poder público del que está investida y, de ser el caso, sancionar la violación del marco legal.

8 LOZANO CUTANDA y otros. Diccionario de Sanciones Adm inistrativas, primera edición, España, Edit orial Ustel, 2010, pp. 842 y 844.

9 GÓMEZ TOMILLO, Manuel e IÑIGO SANZ, Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, segunda edición, España, Editorial Arandazi, 2010, p 189.

19. Así, el particular que, con legítimo interés, activó una acción ante la autoridad para que ésta inicie el procedimiento sancionador administrativo puede perder interés en el resarcimiento de su pretensión, lo cual es perfectamente posible – por la razón que fuera – lo que no afecta ni determina la conclusión del procedimiento sancionador una vez que ya se ha impuesto una sanción administrativa, pues la autoridad debe actuar conforme a su competencia en la persecución del probable incumplimiento ya conocido del marco legal cuya cautela tiene confiada. Es decir, el consumidor una vez que ya se ha sancionado al infractor, únicamente tiene dentro de su dominio de disposición la expectativa por el resarcimiento, mas no sobre la actividad punitiva del Estado respecto de la infracción.

20. El desistimiento es un acto de disposición en el proceso. El que se desiste únicamente puede hacerlo de aquellos aspectos que le son propios, es decir, de aquellos que están dentro de su ámbito de acción o dominio. Una vez sancionado un infractor, en ningún caso el desistimiento puede producirse respecto de aspectos del proceso que no se encuentran en la esfera de poder de quien pretende el desistimiento, toda vez que la sanción ha sido impuesta por haberse determinado ya la violación de una norma administrativa, cuya cautela el Estado ha encargado a la autoridad. Es decir, el consumidor únicamente tiene dentro de su dominio de disposición la expectativa por el resarcimiento, no así la decisión sobre la actividad punitiva del Estado respecto de la presunta infracción

21. En el mismo sentido, el desistimiento únicamente puede producirse antes de la existencia de un pronunciamiento de la autoridad, pues cuando la autoridad

se ha pronunciado e impuesto una sanción, la sanción pertenece al Estado y no puede dejarse sin efecto por pedido de un particular, conforme al artículo 63 inciso 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta es la interpretación correcta, funcional, teleológica y sistémica del artículo 189 inciso 5 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, coherente con todo el correlato normativo del Código de Protección y Defensa del Consumidor. En efecto, es incoherente que se pueda entender que la instancia a la que se refiere el artículo 189 sea cualquiera y en especial la última, toda vez que no guarda relación lógica jurídica ni sistémica con el carácter funcional del estatuto jurídico de la protección de los consumidores.

22. En consecuencia, la acción de desistimiento del consumidor que activa el procedimiento sancionador administrativo únicamente puede alcanzar los derechos subjetivos que – accesoriamente – a la sanción pudieran derivarse del procedimiento (medidas correctivas por ejemplo). En ningún caso, este consumidor podría desistirse de lo que no le pertenece: el conocimiento de un hecho contrario al marco legal que la autoridad está obligada a sancionar. Esta obligación se prolonga necesariamente después del desistimiento.
23. No obstante, a efectos de clarificar la interpretación del marco legal es importante que se tome en consideración también que el artículo 189° de la Ley de Procedimiento Administrativo General regula en especial el desistimiento en los procedimientos en los cuales el particular actúa en busca de la satisfacción de un interés particular, es decir, aquellos en los cuales su acción está destinada a obtener de la autoridad el reconocimiento de un derecho, ejemplo pedir una licencia de obra o de funcionamiento de local comercial, un permiso de operación, etc. Esta regulación no está pensada para los procedimientos sancionadores administrativos. En consecuencia, su aplicación analógica a los procedimientos sancionadores únicamente corresponde en cuanto es del ámbito de disposición del particular, como la medida correctiva, mas no la multa que pertenece al Estado, conforme ha sido analizado anteriormente.
24. Es preciso indicar que, el acuerdo al que las partes pudieran arribar y en virtud del cual una de las partes exprese su desistimiento, podría ser considerado por la Autoridad Administrativa al momento de graduar la sanción.
25. La interpretación desarrollada en la presente resolución busca incentivar que el proveedor intente solucionar sus problemas con el consumidor, antes de que la Administración Pública emita un pronunciamiento sobre una infracción de las normas de protección al consumidor.
26. Finalmente, si bien la Sala, con una anterior conformación, consideró que el desistimiento convencional podía realizarse en cualquier instancia del procedimiento sobre protección al consumidor iniciado por denuncia de parte, aceptando, de esa manera, la presentación de desistimientos incluso cuando ya existía un pronunciamiento en primera instancia que determinaba una infracción; por los fundamentos expuestos en la presente resolución, esta Sala considera necesario realizar un cambio de criterio, a fin de establecer que el desistimiento únicamente podrá realizarse hasta antes de la notificación de la resolución que pone fin a la primera instancia.

### Sobre el recurso de revisión planteado por El Pacífico

27. La Comisión interpretó que el desistimiento en los procedimientos sumarísimos está sujeto a un requisito de oportunidad para que pueda dar a lugar a la conclusión del procedimiento, es decir, que debe producirse con anterioridad a la notificación de la resolución final de la primera instancia, de manera que no exista un pronunciamiento eficaz sobre la ocurrencia de una infracción por parte de la primera instancia. Con posterioridad a dicha notificación y cuando se determine que el proveedor incurrió en una infracción administrativa, el consumidor únicamente podrá desistirse de aquellos derechos disponibles reconocidos por la resolución, como es la medida correctiva o el reembolso a su favor de las costas y costos.

28. Por las consideraciones expuestas en la presente resolución, esta Sala considera que la Comisión no ha realizado una interpretación errónea de los artículos 186° y 189° de la LPAG, en cuanto a la oportunidad del desistimiento y sus alcances durante el trámite en segunda instancia de los procesos sumarísimos, por lo que corresponde declarar infundado el recurso de revisión planteado por El Pacífico contra la Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU.

#### RESUELVE:

Declarar infundado el recurso de revisión planteado por El Pacífico Peruano Suiza

Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. contra la Resolución 274-2012/INDECOPI-PIU, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura el 17 de abril de 2012, en tanto dicho órgano resolutorio no interpretó errónea-

mente los artículos 186° y 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. El desistimiento convencional únicamente podrá realizarse hasta antes de la notificación de la resolución que pone fin a la primera instancia.

*Con la intervención de los señores vocales Julio Baltazar Durand CARRIÓN, Hernando Montoya Alberti, Alejandro José Rospigliosi Vega y Javier Francisco Zúñiga Quevedo*

#### JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN Presidente

*El voto en discordia de la señora vocal Ana Asunción Ampuero Miranda es el siguiente:*

La vocal que suscribe el presente voto difiere de los fundamentos expuestos y de la decisión adoptada por la mayoría, sustentando su posición en los siguientes fundamentos:

1. Considero que en el presente caso no es necesario discutir respecto de la naturaleza del procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor, ya que el Artículo 4.3.1 de la Directiva 004-2010/DIR-COD- INDECOPI “Reglas Complementarias Aplicables al Procedimiento Sumarísimo en Materia de Protección al Consumidor”, señala expresamente que **el procedimiento sumarísimo tiene una condición trilateral que no altera su naturaleza sancionadora.**<sup>10</sup>

<sup>10</sup> DIRECTIVA 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, REGLAS COMPLEMENTARIAS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO SUMARÍ SIMO EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.-

#### 4.3. Inicio del Procedimiento Sumarísimo

4.3.1. El Procedimiento Sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte, lo que le otorga una condición trilateral que no altera la naturaleza sancionadora de dicho procedimiento.



2. En el presente caso, el sustento para admitir que el desistimiento convencional puede realizarse en cualquier instancia, se encuentra en las normas generales del procedimiento administrativo sin necesidad de recurrir a las disposiciones referentes a los procedimientos administrativos especiales, sean trilaterales o sancionadores.<sup>11</sup>
  3. El Artículo 186° de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que la conciliación, la transacción y el desistimiento son formas de conclusión del procedimiento administrativo. Por su parte, el numeral 4 del Artículo 189° de la referida norma señala que el desistimiento podrá realizarse por cualquier medio que permita su constancia y señalando su contenido y alcance.<sup>12</sup>
  4. Asimismo, el numeral 5 del Artículo 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala que el desistimiento: *“se podrá realizar en cualquier momento antes de que se notifique la resolución final en la instancia”*.
  5. Por tanto, en estricta aplicación de ambos artículos, es evidente que no se hace distinción alguna entre la primera y segunda instancia para que el desistimiento pueda dar lugar a la conclusión del procedimiento administrativo, siendo que, una interpretación contraria trasgrediría uno de los principios de interpretación del derecho: *“no distinguir donde la ley no distingue”*.
  6. Debe precisarse, además, que los artículos bajo comentario se encuentran comprendidos dentro de las normas generales del procedimiento administrativo, sin que dichas normas generales, el capítulo dedicado al procedimiento sancionador o, por último, las normas especiales aplicables al procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor (de competencia de esta Sala) impidan la terminación convencional de los procedimientos por desistimiento, lo que así ha sido entendido en numerosas resoluciones adoptadas sobre el particular.
  7. En los procedimientos sumarísimos, cada Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos conocerá como primera instancia administrativa denuncias por infracciones a las normas de protección al consumidor – de acuerdo con los criterios de competencia referidos en el Artículo 125° del Código de Protección y Defensa del Consumidor –, siendo que la Comisión de Protección al Consumidor o la Comisión con facultades desconcentradas en esa materia, en vía de apelación, constituyen la segunda instancia de los referidos procedimientos. Asimismo, de manera excepcional, se podrán interponer recursos de revisión ante esta Sala contra las decisiones adoptadas como segunda instancia administrativa por las referidas Comisiones.
- 
- 11 El procedimiento trilateral está regulado en los Artículos 219° al 228° y el procedimiento sancionador está regulado en los Artículos 229 al 237 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 12 De conformidad con el Artículo 25° del Reglamento de Organización y Funciones de INDECOPI (aprobado por Decret o Supremo N° 009-2009-PCM) los miembros del Tribunal están obligados a observar las normas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobada por Ley N° 27444, en lo que resulte aplicable.
- Asimismo, el artículo 106° del Código, en el que se establecen los procedimientos a cargo del INDECOPI, señala lo siguiente:
- Artículo 106°.- Procedimientos a cargo del Indecopi.-**  
(...)
- De manera supletoria, en todo lo no previsto en el presente Código y en las disposiciones especiales, es aplicable a los procedimientos administrativos anteriormente señalados, la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

8. En presente caso, el trámite en segunda instancia se inició con la apelación interpuesta por Pacífico, por lo que era posible que el denunciante se desista antes de la notificación de la resolución de la Comisión que se pronunciara sobre su recurso, como efectivamente lo hizo, en la forma y oportunidad previstas por las normas aplicables señaladas en el presente caso, según lo que obra en el expediente.
9. Las únicas limitaciones impuestas por las normas mencionadas en el presente voto para la aceptación del desistimiento como forma de conclusión del procedimiento son las siguientes: (i) que otros terceros interesados en el procedimiento insten por su continuación luego de que son notificados del desistimiento, o (ii) que la autoridad de oficio verifique que tal aceptación pueda afectar intereses de terceros o el interés general, supuesto en el cual la autoridad limitará los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento. Ambos supuestos están contenidos en los numerales 6 y 7 del Artículo 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General:

*“189.6 La autoridad aceptará de plano el desistimiento y declarará concluido el procedimiento, salvo que, habiéndose apersonado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.*

*189.7. La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento”.*

En el numeral 6 del Artículo 189° cabe destacar el carácter mandatorio de la norma tanto respecto de la aceptación del desistimiento por parte de la autoridad, como de la conclusión del procedimiento.

10. Ahora bien, no todos los procedimientos pueden tener una relación directa con el interés general. Así, por ejemplo, difícilmente puede sostenerse que los defectos denunciados en la prestación del servicio de confección de un sastrero puede tener repercusión en el interés general, máxime si no existen evidencias de que esta conducta haya ocurrido con otros consumidores distintos al denunciante. Esta evaluación es una que la Sala debe realizar caso por caso a fin de cumplir la misión encomendada en materia de protección del consumidor.
11. En efecto, existen bienes jurídicos que desde la Constitución merecen una protección más elevada por parte del Estado, como el derecho a la vida o la salud. No en vano el propio Artículo 65° de la Constitución Política del Perú sobre “*el deber especial de protección*” del Estado en materia de defensa de los consumidores se refiere específicamente a que el Estado “*vela, en particular, por la salud y seguridad de la población*”.
12. Cabe preguntarse, bajo las normas de protección al consumidor, qué esfera de acción conserva la Sala frente a un supuesto en el que, mediante su desistimiento un consumidor (que presentó su denuncia) declara que, en términos simples, ya ha visto satisfecho su interés, cubierta su expectativa o atendido su reclamo. De conformidad con las normas mencionadas en el presente voto singular, el procedimiento debe ser aceptado y debe concluirse el proceso y, solamente en el caso que terceros interesados en él insten por su continuación o que la autoridad de oficio verifique que

tal aceptación pueda afectar intereses de terceros o el interés general, se puede limitar los efectos del desistimiento sólo al interesado y, de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables, debe continuarse el procedimiento. La finalidad de esta norma es precisamente evitar que se pueda afectar el interés general mediante el acto de disposición de un particular. En el presente caso, tales supuestos no se verifican, por lo que el procedimiento debe concluir.

13. En este sentido, el Artículo VI del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571) establece como política pública que el Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, **promoviendo que los proveedores atiendan y solucionen directa y rápidamente los reclamos de los consumidores.** Por lo tanto, la aceptación del desistimiento sin mayores límites que los establecidos en las propias normas antes mencionadas es perfectamente compatible con la naturaleza del procedimiento administrativo de protección al consumidor el cual es de competencia de la Sala y perfectamente compatible con el ejercicio de la

misma establecido en el Artículo 63 de la Ley del Procedimiento

Administrativo General.

14. El criterio expuesto de manera resumida en el presente voto en discordia, es concordante con el criterio que ha desarrollado el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPI en numerosos pronunciamientos, en los que se han aceptado los desistimientos presentados por los denunciados como una forma de conclusión del procedimien-

to, pese a que en primera instancia se sancionó con multas<sup>13</sup> a los proveedores denunciados.

15. Del caso propuesto y analizado por la Sala con la actual conformación, no se ha aportado elemento alguno del que se desprenda razón o justificación para que se cambie el criterio de interpretación adoptado (en materia de oportunidad o aceptación del desistimiento como forma de conclusión del procedimiento administrativo) en las resoluciones referidas en el párrafo precedente, criterio basado en la interpretación de los Artículos 186° y 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, criterio que comparto.
16. Considerando lo antes señalado y teniendo en cuenta que el desistimiento convencional puede realizarse en cualquier instancia, mi voto es que se declare fundado el recurso de revisión interpuesto por El Pacífico Peruano Suiza Compañía de Seguros y Reaseguros

13 Al respecto, podemos citar las siguientes resoluciones: Resolución N° 0286-1999/TDC-INDECOPI del 25 de agosto de 1999, Resolución N° 417-2000/TDC-INDECOPI del 27 de setiembre de 2000, Resolución N° 0244-2001/TDC-INDECOPI del 20 de abril de 2001, Resolución N° 0213-2002/TDC-INDECOPI del 20 de marzo de 2002, Resolución N° 0012-2003/TDC del 22 de enero de 2003, Resolución N° 0155-2003/TDC-INDECOPI del 7 de mayo de 2003, Resolución N° 0019-2004/TDC-INDECOPI del 23 de enero de 2004, Resolución N° 0236-2004/TDC-INDECOPI del 11 de junio de 2004, Resolución N° 0626-2005/TDC-INDECOPI del 1 de junio de 2005, Resolución N° 0245-2006/TDC-INDECOPI del 22 de febrero de 2006, Resolución N° 0261-2006/TDC-INDECOPI del 24 de febrero de 2006, Resolución N° 0589-2007/TDC-INDECOPI del 19 de abril de 2007, Resolución N° 1686-2008/TDC-INDECOPI del 22 de agosto de 2008, Resolución N° 1795-2008/TDC-INDECOPI del 4 de setiembre de 2008, Resolución N° 0383-2008/SC2-INDECOPI del 26 de noviembre de 2008, Resolución N° 0001-2009/SC2-INDECOPI del 12 de enero de 2009, Resolución N° 0146-2010/SC2-INDECOPI del 25 de enero de 2010, Resolución N° 2249-2012/SC2-INDECOPI del 19 de julio de 2012.

S.A. contra la Resolución 274- 2012/ INDECOPI-PIU emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura el 17 de abril de 2012, en tanto dicho órgano resolutivo interpretó erró-

neamente los Artículos 186° y 189° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA**