

¿La prescripción puede ser declarada de oficio en materia de protección al consumidor?

Paola Atoche Fernández (*)

Abogada por la Universidad de Lima.

Magister en Derecho Empresarial por la misma casa de estudios y por la Universidad Autónoma de Madrid.

Especialista en Defensa del Consumidor por la Aspec. Miembro de la Sociedad Iberoamericana de Derecho Médico.

Docente de Derecho Civil en la Universidad de Lima. Directora legal y jefa del Área Legal de Corporación Grijley. Coordinadora general de *Jus-Jurisprudencia* y *Jus-Empresarial*.

SUMILLA «De la lectura del artículo 3º de la Ley N° 27311 puede observarse que la institución de la prescripción en materia de Protección al Consumidor tiene gran semejanza con la prescripción en el ordenamiento penal, a tal grado que, **por disposición expresa de la norma, la prescripción en materia de Protección al Consumidor se encuentra sujeta supletoriamente a las reglas del Código Penal.** En tal sentido, la prescripción de la acción debe ser aplicada de oficio por la autoridad administrativa –en el supuesto que se constate que ha vencido el plazo de dos años previsto en el artículo 3º de la Ley N° 27311–, toda vez que en el ordenamiento penal, de aplicación supletoria a este procedimiento, la prescripción es aplicada por el juzgador, salvo que medie renuncia a la prescripción de la acción penal».

RESUMEN

La Sala de Defensa de la Competencia, confirmando la decisión de la Comisión de Protección al Consumidor, declaró improcedente la denuncia presentada, en vista de que habría prescrito el plazo para interponer dicha denuncia. Lo cuestionable de la decisión de estos órganos administrativos es que la prescripción fue declarada de oficio, sustentando ello en el artículo 3º de la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor. La autora, en sentido contrario, aclara que la prescripción en materia de protección al consumidor solo puede ser declarada a instancia de parte y no de oficio, precisando que se ha realizado una interpretación errónea del citado artículo 3º.

RESOLUCIÓN N° 1003-2007/TDC-INDECOPI Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi

DENUNCIANTE HERMENEGILDA TRIVEÑO VIUDA DE GIL

DENUNCIADO BANCO INDUSTRIAL DEL PERÚ EN LIQUIDACIÓN

DESCRIPTORES PRESCRIPCIÓN / PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR / IMPROCEDENCIA DE LA DENUNCIA

PROCEDIMIENTO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

REFERENCIA NORMATIVA Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, Ley N° 27311: artículo 3º.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Sala de Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN N° 1003-2007/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 063-2006/STA-CPC-INDECOPI-PUN

PROCEDENCIA: COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
EN CUSCO

DENUNCIANTE: HERMENEGILDA TRIVEÑO VIUDA DE GIL

DENUNCIADO: BANCO INDUSTRIAL DEL PERÚ EN LIQUIDACIÓN

MATERIA: PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR / PRESCRIPCIÓN / IMPROCEDENCIA DE LA DENUNCIA

ACTIVIDAD INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Lima, 13 de junio de 2007

(*) Especialista en Defensa del Consumidor por la Aspec. Miembro de la Sociedad Iberoamericana de Derecho Médico. Docente de Derecho Civil en la Universidad de Lima. Directora legal y jefa del Área Legal de Corporación Grijley. Coordinadora general de *Jus-Jurisprudencia* y *Jus-Empresarial*.

1 RUC N° 20100106087.

ANTECEDENTES

1. El 19 de mayo de 2006, la señora Hermenegilda Triveño viuda de Gil (en adelante, la señora Triveño) denunció al Banco Industrial del Perú en Liquidación¹ (en adelante, el Banco) por infringir el Decreto Legislativo N° 716.
2. Indicó que el 19 de septiembre de 1991, ella y su hijo suscribieron con el denunciado un contrato de préstamo y constitución de garantías por un monto ascendente a US\$ 30,000.00. Asimismo, manifestó que pese a que el Banco nunca le entregó la suma total objeto del contrato, le inició varios procesos judiciales dirigidos a obtener el pago del íntegro del supuesto crédito.
3. En sus descargos, el Banco alegó que si bien no entregó a la señora Triveño los US\$ 30,000.00 a los que hace referencia en su denuncia, sí le otorgó un préstamo por US\$ 10,000.00, cuya falta de pago determinó que interpusiera contra esta, una demanda de obligación de dar suma de dinero ante el Primer Juzgado de Paz Letrado de Juliaca, la cual fue declarada fundada en abril de 1996.
4. Afirmó también que interpuso una demanda de ejecución de garantías contra la denunciante ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la Provincia de San Román en Juliaca – tramitada en el Expediente N° 116-2002–, proceso en el que la señora Triveño dedujo la excepción de cosa juzgada, la cual en vía de casación fue declarada improcedente.
5. Mediante Resolución N° 0237-2006-INDECOPI-CUS del 17 de noviembre de 2006, la Comisión de Protección al Consumidor en Cusco (en adelante, la Comisión) declaró improcedente la denuncia presentada por la señora Triveño contra el Banco por infracción al Decreto Legislativo N° 716 debido a que de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 27311 –Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor–, la acción de la denunciante había prescrito.
6. El 11 de diciembre de 2006, la señora Triveño apeló la Resolución N° 0237-2006-INDECOPI-CUS argumentando que la Comisión no consideró que en el presente caso se habían configurado los delitos continuados de enriquecimiento ilícito, falsedad genérica y falsedad ideológica en tanto que el Banco: (i) le imputaba una deuda inexistente; y, (ii) había iniciado un proceso judicial en el que pretendía cobrarle S/. 8 200,00 y otro que tenía por finalidad lograr el pago de una supuesta deuda de US\$ 30 000,00.
7. A solicitud de la señora Triveño, el 30 de mayo de 2007, se realizó una audiencia de informe oral con la participación del representante de la denunciante.

ANÁLISIS

8. El artículo 3° de la Ley N° 27311 –Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor– dispone que las infracciones al Decreto Legislativo N° 716 prescriben a los dos años señalando expresamente que las disposiciones del Código Penal son aplicables supletoriamente para el cómputo de dicho plazo así como para regular los supuestos de interrupción y suspensión de la prescripción:

«**Artículo 3°.- Prescripción de las infracciones**
La acción para sancionar las infracciones a la presente ley prescribe a los dos años» (el resaltado es nuestro).
9. En su denuncia, la señora Triveño señaló que mediante Carta Notarial del 3 de diciembre de 2001, el Banco le requirió el pago de un «nuevo saldo adeudado», hecho que acredita que tomó conocimiento de la deuda cuya existencia ha sido cuestionada en el procedimiento cuatro años antes de la interposición de la misma.
10. Atendiendo a las consideraciones expuestas, la denuncia de la señora Triveño del 19 de mayo de 2006 fue presentada cuando había vencido el plazo para que opere la prescripción de la acción administrativa. En tal sentido, corresponde confirmar la Resolución de la Comisión que la declaró improcedente.
11. En su escrito de apelación, la señora Triveño manifestó que el Banco había incurrido en los delitos continuados de enriquecimiento ilícito, falsedad genérica y falsedad ideológica supuestos tipificados en los artículos 401°, 428° y 438° del Código Penal, los cuales no habían prescrito.



12. La competencia es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente, las cuales se encuentran determinadas por el ordenamiento jurídico positivo.
13. El Decreto Legislativo N° 716, establece que la Comisión resulta competente para resolver las controversias relacionadas con la protección de los consumidores y la aplicación de sanciones cuando se verifiquen infracciones². Así, la Comisión tiene competencia asignada por ley para conocer de las infracciones en que puedan incurrir los proveedores con ocasión de la prestación de servicios y venta de productos, salvo excepción establecida en «*norma expresa de rango legal*». De otra parte, el Código de Procedimientos Penales³ establece que corresponde a la justicia penal ordinaria, la instrucción y el juzgamiento de los delitos y faltas comunes.
14. Siendo que la denunciante no cuestiona la comisión de alguna conducta que dé cuenta de una infracción al Decreto Legislativo N° 716 sino la supuesta comisión de delitos por parte del Banco, el Indecopi no resulta competente para pronunciarse respecto de los hechos cuestionados en el procedimiento. En tal sentido, el ejercicio del derecho regular de la señora Triveño de denunciar al Banco por la supuesta conducta delictiva en la que este habría incurrido debe ser tramitada a través del Poder Judicial.
15. Es importante señalar adicionalmente que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 20° del Código Procesal Civil, la interposición de una demanda constituye el ejercicio de un derecho⁴ y no una infracción al Decreto Legislativo N° 716. Asimismo, cabe precisar que el Código Procesal Civil dispone que la determinación de si una demanda puede ser considerada maliciosa, así como la imposición de la sanción correspondiente es de competencia del Poder Judicial⁵.

RESUELVE: confirmar la Resolución N° 0237-2006/INDECOPI-CUS del 17 de noviembre de 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor en Cusco que declaró improcedente la denuncia presentada por la señora Hermenegilda Triveño viuda de Gil contra el Banco Industrial del Perú en Liquidación, dado que fue interpuesta fuera del plazo de prescripción establecido en el artículo 3° de la Ley N° 27311.

Con la intervención de los señores vocales Juan Ángel Candela Gómez de la Torre, Juan Luis Avendaño Valdez, Luis José Diez Canseco Núñez y José Luis Fernando Piérola Mellet

JUAN ÁNGEL CANDELA GÓMEZ DE LA TORRE
Vicepresidente

- 2 Decreto Legislativo N° 716
«Artículo 39°.- La Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente ley, así como para imponer las sanciones administrativas y medidas correctivas establecidas en el presente Título. **La competencia de la Comisión de Protección al Consumidor solo podrá ser negada por norma expresa con rango de ley**» (el resaltado es nuestro).
(Modificado por el artículo 1° de la Ley N° 27311 publicada el 18 de julio de 2000).
Decreto Legislativo N° 807
«Artículo 11°.- El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad intelectual está constituido por dos Salas la Sala de Defensa de la Competencia, que conocerá de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Comisiones del Indecopi y la Sala de la Propiedad Intelectual, que conocerá de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Oficinas del Indecopi».
(...) (Modificado por el artículo 47° del Decreto Legislativo N° 807).
- 3 Código de Procedimientos Penales
«Artículo 9°.- Corresponde a la justicia penal ordinaria la instrucción y el juzgamiento de los delitos y faltas comunes».
- 4 Código Procesal Civil
«Artículo 2°.- *Ejercicio y alcances*
Por el derecho de acción todo sujeto, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y en forma directa o a través de representante legal o apoderado, puede recurrir al órgano jurisdiccional pidiendo la solución a un conflicto de intereses intersubjetivo o a una incertidumbre jurídica.
Por ser titular del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el emplazado en un proceso civil tiene derecho de contradicción».
«Artículo 3°.- *Regulación de los derechos de acción y contradicción*
Los derechos de acción y contradicción en materia procesal civil no admiten limitación ni restricción para su ejercicio, sin perjuicio de los requisitos procesales previstos en este Código».
- 5 Código Procesal Civil
«Artículo IV.- *Principios de iniciativa de parte y de conducta procesal*
El proceso se promueve solo a iniciativa de parte, la que invocará interés y legitimidad para obrar. No requieren

COMENTARIO

1. Introducción

A propósito de una denuncia interpuesta por una presunta infracción a las normas de protección al consumidor, la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi –confirmando la decisión de la Comisión de Protección al Consumidor– declaró la improcedencia de dicha denuncia, en vista de que había sido formulada fuera del plazo prescriptorio establecido en la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, Ley N° 27311.

2. La prescripción en nuestro ordenamiento jurídico

Mediante la institución jurídica de la prescripción se extingue la acción en virtud del transcurso del tiempo, dejando subsistente el derecho que le sirve de base. En otras palabras, se impide que el Poder Judicial se pronuncie sobre algún conflicto de intereses, debido a que el plazo legal otorgado a los justiciables para la interposición de su demanda o denuncia ya pasó.

Pero, ¿quiénes están legitimados para deducir la excepción de prescripción?, ¿el juez?, ¿las partes?, ¿ambos? Incógnitas que tienen respuestas varias, según de donde sea conocido nuestro caso. Veamos.

Es sabido que, en materia civil, la prescripción no puede ser declarada de oficio, «el juez no puede fundar sus fallos en la prescripción si no ha sido invocada» (artículo 1992° del Código Civil). O sea, solo las partes en un proceso pueden alegar la excepción de prescripción, no el juez.

Distinto es el caso del Derecho penal, pues la excepción de prescripción puede ser declarada de oficio, como a pedido de parte, en tanto que ha quedado establecido que recibida la denuncia, el juez especializado en lo penal

solo podrá abrir instrucción, entre otros requerimientos, si es que la acción penal no ha prescrito (artículo 177° del Código de Procedimientos Penales).

En el ámbito del Derecho administrativo ha quedado establecido que la prescripción solo puede ser excepcionada por las partes, no por la administración. En la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, se prescribe en su artículo 233°.3 que: «Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa».

3. ¿La prescripción puede ser declarada de oficio en materia de protección al consumidor?

En materia de protección al consumidor, ¿cómo debe procederse ante un caso que se aprecia que ya prescribió?, ¿la excepción de prescripción puede ser declarada de oficio o a instancia de parte? ¿es posible que tanto el Indecopi, mediante la Comisión de Protección al Consumidor y/o su Sala de Defensa de la Competencia, así como las partes administradas, puedan impedir una declaración sobre el fondo, aludiendo a que la oportunidad para presentar una denuncia sobre un caso concreto ya venció?

En el caso materia de comentario, por decisión de la Comisión de Protección al Consumidor, confirmada por la Sala de Defensa de la Competencia, se declaró de oficio la improcedencia de la denuncia porque –según señalan– el caso prescribió. ¿Esto es correcto? Consideramos que no, como lo demostraremos en las próximas líneas.

En efecto, en esta oportunidad, discrepamos de lo decidido por estos órganos

invocarlos el Ministerio Público, el procurador oficioso ni quien defiende intereses difusos.

Las partes, sus representantes, sus Abogados y, en general, todos los partícipes en el proceso, adecúan su conducta a los deberes de veracidad, probidad, lealtad y buena fe.

El juez tiene el deber de impedir y sancionar cualquier conducta ilícita o dilatoria (el resaltado es nuestro).

«Artículo 4°.- *Consecuencias del ejercicio irregular del derecho de acción civil*

Concluido un proceso por resolución que desestima la demanda, si el demandado considera que el ejercicio del derecho de acción fue irregular o arbitrario, puede demandar el resarcimiento por los daños y perjuicios que haya sufrido, sin perjuicio del pago por el litigante malicioso de las costas, costos y multas establecidos en el proceso terminado».

«Artículo 518°.- *Demanda maliciosa*

Si al declarar infundada la demanda, el juez considera que el demandante ha actuado con malicia, o si durante el proceso ha difundido información a través de medios de comunicación masiva que afecte el honor del demandado, le impondrá una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta Unidades de Referencia Procesal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4°».



que, en su momento, sustentaron su decisión en el texto del artículo 3º de la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor:

«La acción para sancionar las infracciones a la presente ley prescribe a los dos años. Para estos efectos, **son de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en el Código Penal referidas al cómputo del plazo de prescripción, a los supuestos de interrupción de la prescripción y a la suspensión de la prescripción**» (el resaltado es nuestro).

En el caso presentado ante la Comisión de Protección al Consumidor se acreditó que la infracción a las normas de protección al consumidor fue cometida hacía más de los dos años establecidos por ley para interponer la denuncia. En esa medida no cabe duda que el plazo dado por la ley para poner en marcha el aparato administrativo prescribió. Pero este no es el punto en discusión. La cuestión central es definir si la Comisión de Protección al Consumidor, y, en su caso, también la Sala de Defensa de la Competencia, están facultadas para declarar de oficio la prescripción.

Mediante el referido artículo 3º se precisa que son de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en el Código Penal en tres supuestos específicos, a efectos de la acción que debe presentarse para sancionar las infracciones a la Ley de Protección al Consumidor:

- Cómputo del plazo de prescripción.
- Supuestos de interrupción de la prescripción.
- Suspensión de la prescripción.

Tres supuestos que constituyen una cláusula cerrada (*numerus clausus*) en los cuales se podrá aplicar la normativa penal. Solo en esos casos únicamente, no en otros. Siendo esto así, sorprende que el Indecopi haya declarado de oficio la prescripción, pues no correspondía, no estaba dentro de sus atribuciones y, por lo tanto, la prescripción en materia de protección al consumidor solo puede ser planteada por los administrados. En efecto, si bien es cierto en la normativa penal, como hemos visto, la prescripción se puede hacer de oficio, esta disposición no puede ser aplicada a un caso de protección al consumidor alegando el artículo 3º de la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al

Consumidor, porque la lista se reduce a tres casos en los que se podrá de aplicar supletoriamente el Código Penal.

En un caso anterior, presentado también ante el Indecopi, erróneamente se argumentó que:

«De la lectura del artículo 3º de la Ley N° 27311 puede observarse que la institución de la prescripción en materia de protección al consumidor tiene gran semejanza con la prescripción en el ordenamiento penal, a tal grado que, **por disposición expresa de la norma, la prescripción en materia de protección al consumidor se encuentra sujeta supletoriamente a las reglas del Código Penal. En tal sentido, la prescripción de la acción debe ser aplicada de oficio por la autoridad administrativa** –en el supuesto que se constate que ha vencido el plazo de dos años previsto en el artículo 3º de la Ley N° 27311–, toda vez que en el ordenamiento penal, de aplicación supletoria a este procedimiento, la prescripción es aplicada por el juzgador, salvo que medie renuncia a la prescripción de la acción penal» (Resolución N° 1431-2006-TDC-INDECOPI).

Repetimos, solo en tres supuestos pueden aplicarse las reglas del Código Penal en materia de prescripción, no resultando acorde con el ordenamiento jurídico que se haya expuesto que las reglas de prescripción del Código Penal –sin hacer distingos– puedan aplicarse de forma supletoria.

Como ya habíamos dicho, en materia penal, la acción puede ser argüida de oficio o a pedido de parte, pero tal situación no puede ser aplicada en el campo de protección al consumidor, porque la ley no contempla dicho supuesto, siendo adecuado aplicar la Ley del Procedimiento Administrativo General que comprende que la prescripción solo puede declarada a pedido de parte, no de oficio.

4. Conclusión

Por lo expuesto, consideramos que la prescripción en materia de protección al consumidor solo puede ser declarada a instancia de parte y no de oficio, razón por la cual se ha realizado una interpretación errónea del artículo 3º de la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor. Los órganos administrativos no deben distinguir donde la ley no distingue. 

