PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – SEDE LIMA SUR N° 2
PROCEDIMIENTO : DE PARTE
DENUNCIANTES : PAOLA DEL ROSARIO SOTOMAYOR ESCALANTE
YOLANDA FLORES PASIÓN
CARMEN CLAUDIA ROSALES CHÁVEZ
DENUNCIADA : UNIVERSIDAD PRIVADA SERGIO BERNALES S.A.
MATERIAS : LIBRO DE RECLAMACIONES
GRADUACIÓN DE LA MULTA
ACTIVIDAD : SERVICIOS DE ENSEÑANZA

SUMILLA: Se revoca la resolución venida en grado en el extremo que sancionó a la Universidad Privada Sergio Bernales S.A. con una multa total de 1,5 UIT disgregada de la siguiente manera: (i) 1 UIT por infracción del artículo 150° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, (ii) 0,5 UIT por infracción del artículo 152° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se le sanciona con una amonestación por ambas infracciones.

SANCIONES:

- ***Amonestación: Por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor***
- ***Amonestación: Por infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor***

Lima, 10 de setiembre de 2018

ANTECEDENTES

1. Mediante escritos del 15 y 16 de agosto del 2017, las señoras Paola del Rosario Sotomayor Escalante (en adelante, la señora Sotomayor)[1], Yolanda Flores Pasión (en adelante, la señora Flores)[2] y Carmen Claudia Rosales Chávez (en adelante, la señora Rosales)[3] denunciaron a la Universidad

[1] Cabe precisar que dicho procedimiento fue tramitado en un principio bajo el Expediente 1025-2017/CC2.

[2] Cabe precisar que dicho procedimiento fue tramitado en un principio bajo el Expediente 1026-2017/CC2.

[3] Cabe precisar que dicho procedimiento fue tramitado en un principio bajo el Expediente 1027-2017/CC2.

Privada Sergio Bernales S.A.[4] (en adelante, la Universidad), ante la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 (en adelante, la Comisión)[5], por presunta infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), señalando lo siguiente:

(i) Habían ingresado a dicha universidad como estudiantes de la Carrera Profesional de Farmacia y Bioquímica; no obstante, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, la Sunedu) les había comunicado que la Universidad no contaba con permiso ni licencia para dictar clases respecto de dicha carrera universitaria, por lo que los estudios que habían realizado no tenían validez alguna;
(ii) las señoras Sotomayor y Rosales señalaron que dicho proveedor denunciado no contaría con un libro de reclamaciones en su establecimiento comercial ubicado en Puente Piedra; y
(iii) la señora Flores señaló que la denunciada se habría negado a entregarle el libro de reclamaciones respectivo.

2. Mediante Resolución 1565-2017/CC2 del 15 de setiembre de 2017, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia interpuesta contra la Universidad, señalando lo siguiente:

(i) Acumuló los Expedientes 1025-2017/CC2, 1026-2017/CC2 y 1027-2017/CC2, en tanto se había verificado conexidad entre los hechos denunciados;
(ii) declaró improcedentes las denuncias presentadas por las señoras Sotomayor, Flores y Rosales en contra de la Universidad, por presuntas infracciones al Código, en el extremo referido a que la denunciada habría ofertado y prestado servicios educativos en la Carrera Profesional de Farmacia y Bioquímica sin contar con la autorización respectiva, puesto que existía una denuncia en trámite por el mismo motivo cuyo inicio se había producido por propia iniciativa de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Central N° 3;
(iii) admitió a trámite la denuncia interpuesta por las señoras Sotomayor y Rosales contra la Universidad por infracción al artículo 150° del Código,

---

4 RUC: 20491263521. Domicilio Fiscal: Jr. Santa Rosa Mza. C Lote. 1 Urb. Los Libertadores (Frente a la Biblioteca Municipal), Lima - Cañete - San Vicente de Cañete, de acuerdo con la información obtenida en http://www.sunat.gob.pe.

5 Sobre el particular, cabe precisar que las denuncias fueron presentadas ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de Lima Norte; no obstante, fueron derivadas a la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, en tanto correspondía que dicho órgano resolutivo tomara conocimiento de las mismas por ser materia de su competencia.

en tanto el proveedor denunciado no contaría con el Libro de Reclamaciones respectivo; y,

(iv) admitió a trámite la denuncia interpuesta por la señora Flores contra la Universidad por infracción del artículo 152° del Código, en tanto el proveedor denunciado no le habría entregado el Libro de Reclamaciones, pese a que lo había solicitado; entre otros puntos.

3. El 5 de octubre de 2017, la Universidad presentó sus descargos señalando lo siguiente:

(i) Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 112°.3 del Código, se allanaron a la denuncia en los extremos referidos a que no contaría con un libro de reclamaciones y que no habría entregado dicho libro a la señora Flores pese a que lo solicitó;
(ii) sin perjuicio de lo anterior, se encontraban en proceso de licenciamiento tanto de los programas de estudios como de sus sedes y filiales, por lo que se habían visto en la imposibilidad de cumplir la implementación de su libro de reclamaciones;
(iii) lo que anterior estaría siendo subsanado apenas la Sunedu los autorizase para el funcionamiento de sus oficinas; y,
(iv) solicitó una prórroga adicional para absolver los requerimientos de documentos efectuados por la Comisión.

4. Mediante Resolución 1879-2017/CC2 del 2 de noviembre de 2017, la Comisión emitió el siguiente pronunciamiento:

(i) Declaró fundada la denuncia interpuesta contra la Universidad, por infracción del artículo 150° del Código, toda vez que había quedado acreditado que la denunciada no contaba con el Libro de Reclamaciones físico en sus instalaciones, sancionándola con una multa de una (1) UIT;
(ii) declaró fundada la denuncia interpuesta contra la Universidad, por infracción del artículo 152° del Código, al haberse acreditado que la denunciada no había entregado el Libro de Reclamaciones a la señora Flores pese a que lo solicitó, sancionándola con una multa de 0,5 UIT;
(iii) ordenó a la Universidad como medida correctiva que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada dicha resolución, cumpla con implementar un Libro de Reclamaciones en sus instalaciones, a fin de que sea entregado a los consumidores cuando lo requieran;
(iv) ordenó a la Universidad que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada dicha resolución, cumpla con pagar a las denunciantes las costas del procedimiento por un monto ascendente a S/ 36,00;

(v) no ordenó a la Universidad el pago de los costos, en atención al allanamiento formulado por la misma en su escrito de descargos, puesto que dichos efectos aplicaban a todos los supuestos del artículo 112° del Código; y,

(vi) dispuso la inscripción de la Universidad en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

5. El 4 de diciembre de 2017, la Universidad apeló la Resolución 1879-2017/CC2, señalando lo siguiente:

(i) La resolución impugnada carecía de debida motivación, en tanto, en el punto 27 de la misma, la Comisión había señalado que no se cumplió con entregar los documentos que acreditasen su volumen de ventas o ingresos brutos respectos de sus actividades económicas de los años 2015 y 2016; no obstante, no había considerado su solicitud de un plazo adicional para presentar la referida documentación, en tanto no había pronunciamiento alguno respecto de dicho extremo;

(ii) se le había impuesto una sanción pecuniaria de manera ilegal, puesto que se habían allanado a la denuncia dentro del plazo y en su escrito de descargos, por lo que, al haber cumplido con los requisitos de atenuación del artículo 112° del Código y la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, correspondía que la sancionasen con una amonestación; y,

(iii) dio cumplimiento a la medida correctiva ordenada, dejando constancia de la misma a través del Informe de fecha 30 de noviembre de 2017 dirigido por su representante legal al presidente del Indecopi, en donde indica el estado de la implementación del libro de reclamaciones en las sedes *"activas"* de la universidad.

ANÁLISIS

Cuestiones previas

(i) Sobre el extremo apelado por la Universidad

6. Antes de efectuar el análisis correspondiente, se debe precisar que el análisis de la Resolución 1879-2017/CC2 se limitará al extremo impugnado por la Universidad en su recurso de apelación, el cual está referido a la multa total impuesta de 1,5 UIT, en tanto, de acuerdo a lo señalado por la denunciada, correspondía que se le impusiera una amonestación por haberse allanado a las denuncias interpuestas en su contra.

7. En tal sentido, considerando la Universidad no apeló la Resolución 1879-2017/CC2 en los extremos que han sido detallados en los numerales (i), (ii) y (iv) del punto (4) de la presente resolución, máxime si ha reconocido su responsabilidad administrativa al allanarse a las denuncias presentadas en su contra, estos han quedado consentidos. De igual manera sucede con la inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones.

8. Finalmente, en tanto los denunciantes no apelaron los extremos referidos a la denegatoria del dictado de la condena de costos, estos también han quedado consentidos.

(ii) <u>Sobre la falta de pronunciamiento en torno a su solicitud de plazo adicional</u>

9. El artículo 10° del Texto único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General), contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez[6], siendo que entre tales requisitos se encuentran la motivación, esto con el fin de que mediante el acto administrativo pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos en el administrado y que dicho acto pueda estar debidamente motivado conforme al ordenamiento jurídico.

10. En su recurso de apelación la denunciada alegó que la Comisión habría vulnerado el principio de debida motivación, puesto que en el punto 27 de resolución impugnada, dicho órgano resolutivo había señalado que su representada no cumplió con entregar los documentos que acreditasen su volumen de ventas o ingresos brutos respecto de sus actividades económicas de los años 2015 y 2016; no obstante, no había considerado su solicitud de un plazo adicional (efectuada en su escrito de descargos) para presentar la referida documentación, el mismo sobre el cual no se habría pronunciado.

11. Al respecto, se advierte que el 5 de octubre de 2017, la denunciada presentó sus descargos, solicitando adicionalmente una prórroga adicional para absolver los requerimientos de documentos efectuados por la Comisión.

---

6 **DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS, DECRETO QUE APROBÓ EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 10º.- Causales de nulidad.** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (…)

12. Si bien de la lectura de la Resolución 1 del 17 de octubre de 2017 y la Resolución 1879-2017/CC2 del 2 de noviembre de 2017, se aprecia que la Comisión no se pronunció respecto de su solicitud de otorgamiento de un plazo adicional para presentar la documentación requerida por dicho órgano resolutivo, lo cual acarrearía un vicio de nulidad de la resolución impugnada, lo cierto es que esta Sala ha verificado que, en el transcurso del procedimiento, la Universidad ha tenido la oportunidad de presentar dicha documentación. Ello, en tanto la Resolución Final 1879-2017/CC2 fue emitida casi un (1) mes después de la presentación de dicha solicitud, por lo cual este Colegiado estima que la Universidad tuvo un plazo razonable para la presentación de la misma, máxime si de la revisión del recurso de apelación presentado por la Universidad el 4 de diciembre de 2017, tampoco se verifica que esta haya presentado documento alguno referido al requerimiento antes aludido, por lo que no se evidencia una vulneración al debido procedimiento.

13. En virtud a lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que corresponde desestimar el alegato formulado por la denunciada en este extremo, toda vez que la Resolución 1879-2017/CC2 no contiene ningún vicio que afecte su validez.

<u>Sobre la graduación de la sanción</u>

14. El artículo 112º[7] del Código establece que, al momento de aplicar y graduar la sanción, la Comisión puede atender al beneficio ilícito esperado con la realización de la infracción, la probabilidad de detección de la misma, el daño resultante de la infracción, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento, los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado, la reincidencia o el incumplimiento reiterado y otros criterios que considere adecuado adoptar.

15. A efectos de graduar la sanción a imponer, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad

---

[7] **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, MODIFICADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308. Artículo 112º.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el órgano resolutivo 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.
(…)

sancionadora administrativa el Principio de Razonabilidad[8], según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones, siendo que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados, precisando que el fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas.

16. Aunado a ello, el Decreto Supremo 006-2014-PCM[9], 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 (en adelante, el Reglamento), señala que las infracciones referentes al incumplimiento de las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el Aplicativo de Cálculo de Sanciones por Infracciones Vinculadas al Libro de Reclamaciones[10] (en adelante, el Aplicativo).

17. Dicho Aplicativo, fue creado en consideración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, siendo que contiene valores objetivos a efectos de calcular la graduación de las sanciones correspondientes a las infracciones vinculadas al libro de reclamaciones, sanciones que serán graduadas en razón de los ingresos anuales percibidos por la denunciada[11].

---

8 **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
3. Razonabilidad.- - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
b) La probabilidad de detección de la infracción;
c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
d) El perjuicio económico causado;
e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

9 Publicado el 23 de enero de 2014, el mismo que entró en vigencia a los tres (3) meses de su publicación.

10 Aplicativo establecido en el anexo IV del Decreto Supremo 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.

11 Cabe precisar que a efectos de utilizar el Aplicativo es indispensable, contar con el monto de ingresos anuales percibidos por la denunciada.

18. En tal sentido, los valores dispuestos en el Aplicativo uniformizan el método de cálculo del monto de las multas a imponer a los administrados que infrinjan las normas de protección al consumidor en materia del libro de reclamaciones, siendo que si bien debido a la comisión de una misma infracción pueden haber sanciones pecuniarias de distintos montos, lo cierto es que de cara al administrado sancionado, la multa impuesta tendrá el mismo impacto en la medida que será proporcional a sus ingresos, cumpliendo con el objetivo principal de las sanciones administrativas de disuadir o desincentivar la realización de las conductas infractoras; ello sin perjuicio de que cada caso en concreto sea analizado en virtud de las circunstancias atenuantes o agravantes respectivas.

(i) <u>Sobre la negativa de entrega del Libro de Reclamaciones</u>

19. La Comisión sancionó a la denunciada con una multa de 0,5 UIT por infracción del artículo 152° del Código, puesto que no había entregado el Libro de Reclamaciones a la señora Flores pese a que lo solicitó. Al respecto, la Comisión utilizó los criterios de graduación del artículo 112° del Código, en tanto no contaba con los documentos referidos al volumen de ventas o ingresos brutos de la denunciada respecto de sus actividades económicas del año 2016 en su establecimiento comercial.

20. En su apelación, la denunciada manifestó que le había impuesto una sanción pecuniaria de manera ilegal, puesto que se habían allanado a la denuncia dentro del plazo y en su escrito de descargos, por lo que, al haber cumplido con los requisitos de atenuación del artículo 112° del Código y la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, correspondía que la sancionasen con una amonestación.

21. Al respecto, el artículo 112°.3 del Código establece como una circunstancia atenuante especial para graduar las sanciones administrativas el supuesto en el cual los proveedores denunciados se allanen a la denuncia en la presentación de sus descargos, se impondrá una amonestación y se le exonerará de los costos del procedimiento.

22. Por otro lado, la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, vigente desde el 15 mayo de 2017, señala también que en los casos en los proveedores denunciados efectúen un allanamiento dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación y se le exonerará de los costos del procedimiento, de acuerdo al siguiente tenor:

> *" 4.7.* ***De los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción***
> *4.7.1. Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:*
> *(…)*
> *b) El allanamiento o reconocimiento puede abarcar la totalidad de las pretensiones o algunas de ellas; en este último caso el procedimiento administrativo continúa respecto de aquellas pretensiones no comprendidas en dicha conclusión anticipada.*
>
> *e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación; y, la exoneración de costos del procedimiento.*
> *(…)."*

23. Así, de la lectura de la resolución venida en grado, esta Sala advierte que la Comisión no consideró los efectos del allanamiento sobre la sanción a imponer en el extremo referido a la falta de entrega del Libro de Reclamaciones a la señora Flores, al considerar que no correspondía el allanamiento como factor atenuante para los casos de defensa de intereses colectivos y difusos, tal como lo señalaba la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI.

24. Al respecto, y, sin que esta Sala ingrese a discutir respecto a la pertinencia de la aplicación del artículo 4°.7 de la citada directiva en el presente extremo, este Colegiado considera pertinente precisar que la conducta materia de análisis -falta de entrega del libro de reclamaciones- no constituye una que afecte intereses colectivos y/o difusos, sino únicamente el interés individual de la señora Flores de poder acceder al libro de reclamaciones. En tal sentido, aún el supuesto que se aplicara la referida Directiva en el presente extremo, debía aplicarse los efectos del allanamiento en la multa; por lo cual, este Colegiado procederá a graduar nuevamente la sanción en dicho extremo.

25. Sobre el particular, el Código desarrolla dos (2) supuestos para la aplicación de la figura del allanamiento: (a) en el caso en que fuera efectuado por el proveedor en la presentación de sus descargos, se podría imponer una amonestación y se le exonerará de los costos del procedimiento; y, (b) en el caso que fuera realizado fuera de la presentación de sus descargos se impondrá una sanción pecuniaria.

26. Teniendo en consideración que la Universidad formuló el allanamiento respecto del extremo referido a la falta de entrega del libro de reclamaciones a la señora Flores el 5 de octubre de 2017, esto es, en sus descargos y dentro

del plazo para presentar los mismos, esta Sala considera que, conforme a lo dispuesto en el artículo 112°.3 del Código, y previa ponderación del presente caso, en tanto solo hubo una afectación particular a un consumidor, corresponderá imponer a la Universidad una amonestación por infracción del artículo 152° del Código.

(ii) Sobre la falta de implementación del Libro de Reclamaciones

27. La Comisión sancionó a la denunciada con una multa de una (1) UIT por infracción del artículo 150° del Código, puesto que no contaba con un Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial. Al respecto, se verifica que la Comisión utilizó los criterios de graduación del artículo 112° del Código, en tanto no contaba con los documentos referidos al volumen de ventas o ingresos brutos de la denunciada respecto de sus actividades económicas del año 2016 en su establecimiento comercial.

28. En su apelación, la denunciada manifestó que le había impuesto una sanción pecuniaria de manera ilegal, puesto que se habían allanado a la denuncia dentro del plazo y en su escrito de descargos, por lo que, correspondía que la sancionasen con una amonestación.

29. De la valoración efectuada por la Comisión, se desprende que dicho órgano resolutivo no consideró la figura del allanamiento como atenuante, al considerar que la conducta materia de denuncia en este extremo -la falta de implementación del libro de reclamaciones- constituía un afectación a intereses colectivos y difusos, por lo que no podía imponerse una amonestación sino una multa ascendente a 1 UIT; de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4°.7.1 literal a) de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI.

30. Al respecto, la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, vigente desde el 15 mayo de 2017, señala que, en los casos en los proveedores denunciados efectúen un allanamiento dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación y se le exonerará de los costos del procedimiento. No obstante, la citada directiva señala que los efectos del allanamiento no serán aplicables para los casos en los cuales sean materia de controversia la defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad[12].

[12] **DIRECTIVA 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, DIRECTIVA QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 4.7°. De los alcances del allanamiento o reconocimiento de la infracción**

31. No obstante, el artículo 112° del Código[13] -norma de carácter de ley- señala como circunstancia atenuante especial para graduar las sanciones administrativas a imponer en procedimientos de protección al consumidor, el allanamiento del proveedor a la denuncia presentada, siendo que el procedimiento se da por concluido, pudiendo imponerse una amonestación si es que dicho allanamiento se realiza con la presentación de los descargos del denunciado. Asimismo, la citada norma establece que, únicamente, en aquellos casos en que el allanamiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera tal hecho como un factor atenuante; no obstante, la sanción a imponer será pecuniaria.

32. En tal sentido, esta Sala advierte que la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI en su artículo 4°.7.1 literal a) establece que no serán aplicables los efectos del allanamiento para los casos de defensa de los intereses colectivos o difusos; y, por otro lado, el artículo 112°.3 del Código señala como únicas

---

4.7.1. Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:
a) Los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad.
b) El allanamiento o reconocimiento puede abarcar la totalidad de las pretensiones o algunas de ellas; en este último caso el procedimiento administrativo continúa respecto de aquellas pretensiones no comprendidas en dicha conclusión anticipada.
c) Sin perjuicio del allanamiento o reconocimiento formulado, el órgano resolutivo podrá evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.
d) En todos los casos en que opere el allanamiento o reconocimiento, la autoridad se pronuncia sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia en los extremos en los que se hubiera producido el allanamiento o reconocimiento, disponiendo la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi, imponiendo la sanción correspondiente y/o dictando la medida correctiva que corresponda y/u ordenando el reembolso de las costas y/o costos, según corresponda.
e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación; y, la exoneración de costos del procedimiento.
f) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, fuera del plazo para realizar sus descargos o del plazo de prórroga concedido para ello, se impone una sanción pecuniaria aplicando el atenuante de graduación de sanción; y la condena al pago de las costas y costos del procedimiento.

[13] **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, MODIFICADO POR LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1308 Y 1390. Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.**
(…)
Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:
(…)
3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.**"**

limitaciones los casos que versen sobre discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas. En ese sentido, se advierte que la Directiva establece limitaciones adicionales a las establecidos en el Código.

33. En esa línea, será necesario determinar cuál será la norma que resultará aplicable ante dicho escenario.

34. Al respecto, el artículo 51° de la Constitución Política del Perú de 1993 establece lo siguiente:

> *"**Artículo 51°.-** La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (…)"*

35. Asimismo, el artículo V inciso 2 del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General[14] enumera las distintas fuentes del procedimiento administrativo, haciendo alusión, en específico en el numeral 3 del citado artículo, a las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente; y, en el numeral 5, a los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.

36. En la Consulta Jurídica N° 014-2014-JUS/DGDOJ, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, el Minjus) señala que dentro del artículo V inciso 2 numeral 5 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General,

---

[14] **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo.**
1. El ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.
2. Son fuentes del procedimiento administrativo:
2.1. Las disposiciones constitucionales.
2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.
2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.
2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.
2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.
2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.
2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.
2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.
2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.
2.10. Los principios generales del derecho administrativo.
3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.

pueden considerarse a las **directivas** como fuentes del procedimiento administrativo, siendo estas entendidas como:

> "*…disposiciones dadas para el interior de organismo administrativo, y que pueden ser sistemáticas o institucionales, a saber:*
>
> > *'(…)*
> > *Las directivas institucionales o internas son aquellas emitidas por la propia entidad, a fin de regular un aspecto específico de las competencias que le han sido asignadas a la misma. Esto las distingue claramente de los instrumentos de gestión, que se aplican de manera general a toda la entidad. A su vez, las directivas institucionales pueden ser generales o específicas, si es que son aplicables a toda la entidad o a un conjunto de unidades orgánicas de esta.'"*

37. Por otro lado, la Consulta Jurídica N° 011-2014-JUS/DGDOJ, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Minjus señaló que los reglamentos son, por excelencia, los medios que permiten que "*el derecho, prerrogativa o servicio reconocido en las leyes se haga operativo en el sistema jurídico*". Asimismo, indicó que un tipo de disposición reglamentaria es el *reglamento secundum legem*, o también llamado de ejecución o ejecutivos de leyes, el cual está destinado a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben.

38. La citada consulta jurídica señala, en relación a los reglamentos ejecutivos, que si bien desarrollan o precisan el contenido del precepto legislativo que reglamentan, lo cierto es que "**no puede limitar los derechos o situaciones jurídicas favorables que la ley establece**, ni tampoco ampliar o endurecer las obligaciones o situaciones desfavorables". Ello, en tanto su naturaleza de "**complemento indispensable**" solo le permite desarrollar todo lo necesario para la correcta aplicación de la norma que se reglamenta, no cabiendo la posibilidad de incluir disposiciones innecesarias y extrañas a los fines por los cuales se ha emitido dicha norma superior.

39. En ese sentido, y tomando en consideración la Consulta Jurídica N° 011-2014-JUS/DGDOJ de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Minjus, si un reglamento no puede establecer limitaciones a los derechos o situaciones jurídicas favorables que establece una ley, de una interpretación *a fortiori*, las directivas tampoco pueden limitar el contenido de una ley en tanto le sea favorable a un administrado.

40. Por otro lado, es pertinente señalar que la sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006[15], en virtud de una demanda de inconstitucionalidad, señala que el principio de jerarquía, como canon estructurado del ordenamiento estatal, implica el "sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas". Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de esta depende de aquella. En ese sentido, según el referido tribunal, el principio de jerarquía puede ser comprendido desde dos perspectivas: (i) la cadena de validez de las normas; y, (ii) la fuerza jurídica de distinta de las normas.

41. Sobre esta última perspectiva, el Tribunal Constitucional precisa que, mediante el "concepto de fuerza jurídica atribuible a cada forma normativa", se establece un orden jerárquico del sistema de fondo, según el cual las fuentes se relacionan en virtud de su fuerza "activa" y su fuerza "pasiva", siendo que esta última consiste en que, en caso una norma cuyo contenido contradiga el contenido de otra de grado superior, es inválida.

42. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia de acción de inconstitucionalidad referido al Expediente N° 005-2003-AI/TC, que el orden jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen, es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas. Es decir, una norma jurídica solo adquiere valor de tal, por su adscripción a un orden. Así, tal concepto de validez no solo se refiere a la necesidad de que una norma se adecue a otra superior en su plano formal, sino que tenga una compatibilidad material.

43. En ese sentido, si bien esta Sala considera que la conducta verificada en el presente pronunciamiento versa sobre la defensa de intereses colectivos; lo cierto es que, de acuerdo a los parámetros legales desarrollados precedentemente, una norma de rango inferior a una ley -en este caso, la Directiva- **no puede limitar los derechos o situaciones jurídicas favorables que la ley establece -en este caso, el Código-**, máxime si esta no precisa tal limitación en relación a la defensa de dichos intereses difusos y/o colectivos.

44. Dicho esto, es pertinente indicar que, en un anterior pronunciamiento[16], la Sala adoptó una posición distinta a la sustentada en los párrafos previos respecto

---

[15] Expediente N° 047-2004-AI/TC.

[16] Resolución 3252-2017/SPC-INDECOPI del 15 de noviembre de 2017.

de la aplicación de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI sobre los efectos de la figura del allanamiento. No obstante, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente resolución, este Colegiado estima pertinente proceder a un cambio de criterio[17], respecto a la aplicación de la misma.

45. Así, este Colegiado considera que, en el presente caso, corresponde evaluar los efectos del allanamiento, tomando en consideración únicamente lo establecido en el artículo 112°.3 del Código.

46. Por ello, teniendo en cuenta que, la Universidad formuló dentro del plazo para presentar sus descargos, el allanamiento del extremo referido a la falta de implementación del libro de reclamaciones en su establecimiento comercial, y que conforme lo señala el artículo 112°.3 del Código, previa ponderación del caso en concreto, no se verifica una afectación de mayor gravedad, esta Sala considera que corresponderá imponer a la Universidad una amonestación por infracción del artículo 150° del Código, toda vez que efectuó su allanamiento dentro del plazo establecido para la presentación de sus descargos. Asimismo, la denunciada queda exonerada del pago de los costos del procedimiento en dicho extremo.

47. En virtud de lo expuesto, este Colegiado considera que corresponde revocar la resolución venida en grado en los extremos que sancionaron a la Universidad con una multa total de 1,5 UIT disgregada de la siguiente forma: (i) 1 UIT por infracción del artículo 150° del Código; y, (ii) 0,50 UIT por infracción del artículo 152° del Código; y, en consecuencia, se le sanciona con una amonestación por infracción de los artículos 150° y 152° del Código.

<u>Sobre las medidas correctivas</u>

48. El artículo 114º del Código establece la facultad que tiene la Comisión para ordenar a los proveedores la imposición de medidas correctivas reparadoras y complementarias a favor de los consumidores[18].

---

17 **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo VI.- Precedentes administrativos.**
(...)
2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. (...).

18 **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114º.- Medidas correctivas.** Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

49. La finalidad de las medidas correctivas reparadoras (establecidas en el artículo 115° del Código) es resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa, mientras que las complementarias (señaladas en el artículo 116° del Código) tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que, en el futuro, esta se produzca nuevamente[19].

50. La Comisión ordenó a la Universidad como medida correctiva que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada dicha resolución, cumpla con implementar un Libro de Reclamaciones en sus instalaciones, a fin de que sea entregado a los consumidores cuando lo requieran.

51. En su apelación, la denunciada presentó un informe sobre el estado de la implementación del Libro de Reclamaciones en sus sedes en funcionamiento.

52. No obstante, esta Sala considera que la sola presentación de dicho medio probatorio, no basta para acreditar la implementación de su libro de reclamaciones, sino que se requiere acreditar fehacientemente dicho cumplimiento ya sea con la presentación de fotografías, videos, etc. que permitan dar cuenta de una implementación efectiva a efectos de generar convicción a este Colegiado.

53. Atendiendo a los argumentos expuestos y considerando que la denunciada no ha acreditado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, esta Sala asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dicho extremo, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General[20]. En consecuencia,

---

Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento. Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

19 **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115º.- Medidas correctivas reparadoras.**
115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior (…).

Artículo 116º.- Medidas correctivas complementarias. - Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:
a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
(…).

20 **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 6°. - Motivación del Acto Administrativo. -**
(…)

corresponde confirmar la resolución venida en grado en dicho extremo.

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la Resolución 1879-2017/CC2 del 2 de noviembre de 2017 emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2 en los extremos que sancionó a la Universidad Privada Sergio Bernales S.A. con una multa total de 1,5 UIT disgregada de la siguiente manera: (i) 1 UIT por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que no puso a disposición de los consumidores un Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial; y, (ii) 0,5 UIT por infracción del artículo 152° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto no entregó el Libro de reclamaciones a la señora Yolanda Flores Pasión pese a que lo solicitó; y, en consecuencia, se le sanciona con una amonestación por ambas infracciones.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 1879-2017/CC2 Universidad Privada Sergio Bernales S.A. como medida correctiva que, en un plazo de quince (15) días hábiles de notificada dicha resolución, cumpla con implementar un Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial.

Asimismo, se informa a la Universidad Privada Sergio Bernales S.A. que deberá presentar a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N° 2, los medios probatorios que acrediten fehacientemente el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del vencimiento del plazo otorgado para tal fin; bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva conforme a lo establecido en el artículo 117° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Juan Alejandro Espinoza Espinoza, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Oswaldo Del Carmen Hundskopf Exebio.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

6.2 Puede motivarse mediante declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. (…).