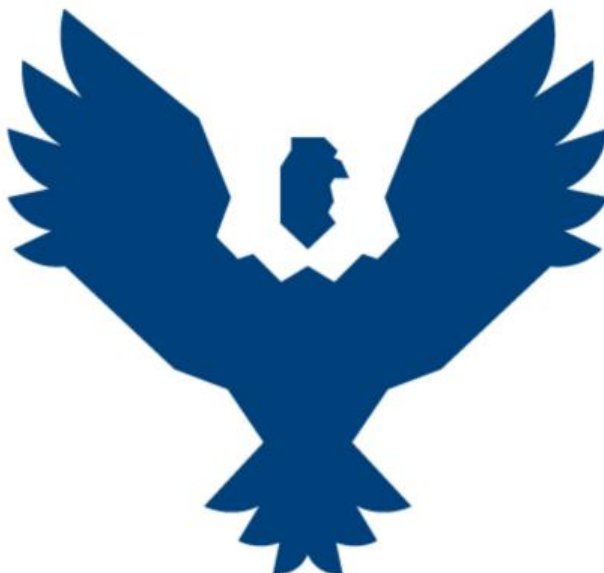




UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**EFFECTOS DEL ALLANAMIENTO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR ANTE INDECOPI ENTRE LOS AÑOS 2016 AL
2021**

**TESIS PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

**PRESENTADO POR: DIEGO GABRIEL ROZAS
CÁRDENAS**

ASESOR: BORIS GERMAIN MUJICA PAREDES

CUSCO-PERÚ

2021

I



DEDICATORIA

A mi padre, madre y hermanas por
acompañarme en este camino de lucha
y esfuerzo, por no dejar que las
dificultades impidan que logre mis
metas.

A mi leal mascota Yacu, a quién la
vida puso en mi camino para
acompañarme en estos tiempos
difíciles.



AGRADECIMIENTO

A mi asesor y a mis compañeros de trabajo que contribuyeron al desarrollo de mi investigación con sus diversos puntos de vista y críticas constructivas.

A mi universidad, por haberme facilitado los medios para comprender el derecho.



RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo general determinar cuál de las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor se ve beneficiada en mayor medida con la introducción de la figura del allanamiento al Código de Protección y Defensa del Consumidor. Ésta investigación fue de tipo básica, de nivel exploratorio y el enfoque cualitativo. Las conclusiones fueron las siguientes: De las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor quién se beneficia en mayor medida con la figura del allanamiento administrativo del Código de Protección y Defensa del Consumidor es el proveedor, porque aun cuando la norma establece que la amonestación es solo una posibilidad, la práctica administrativa la ha convertido en la regla general y porque existe más posibilidad que sea exonerado del pago de costos al consumidor. Los efectos que genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al consumidor son que: en la mayoría de casos no es compensado por los gastos incurridos en honorarios profesionales de su abogado, existe una mediana posibilidad de que la medida correctiva solicitada sea ordenada y no garantiza un procedimiento célere. Los efectos que genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al proveedor son que: en la mayoría de casos es sancionado con una amonestación, es exonerado del pago de costos al consumidor, no tendrá necesariamente que cumplir la medida correctiva solicitada por el consumidor y no le garantiza un procedimiento célere.

PALABRAS CLAVE: *Allanamiento, consumidor, procedimiento INDECOPI, amonestación, medidas correctivas, costas y costos.*



ABSTRACT

The general objective of this research work was to determine which of the parties in the administrative procedure for consumer protection is the most benefited with the introduction of the figure of the *Allanamiento* on the Consumer Protection and Defense Code. This research was of a basic type, exploratory level and qualitative approach. The conclusions were the following: Of the parts of the administrative procedure for consumer protection, who benefits the most from the figure of the administrative *Allanamiento* of the Consumer Protection and Defense Code is the provider, because even when the norm establishes that the warning is Only one possibility, administrative practice has made it the general rule and because there is more possibility that it will be exempted from paying costs to the consumer. The effects generated by the administrative *Allanamiento* on the consumer protection administrative procedures with respect to the consumer are that: in the majority of cases it is not compensated for the expenses incurred in professional fees of its lawyer, there is a medium possibility that the corrective measure requested It is orderly and does not guarantee a thorough procedure. The effects generated by the administrative *Allanamiento* on the administrative procedures for consumer protection with respect to the supplier are that: in most cases he is sanctioned with a reprimand, he is exonerated from the payment of costs to the consumer, he will not necessarily have to comply with the requested corrective measure by the consumer and does not guarantee a thorough procedure.

KEY WORDS: *Allanamiento, consumer, INDECOPI procedure, reprimand, corrective measures, costs and costs.*



ÍNDICE

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO.....	III
RESUMEN.....	IV
ABSTRACT	V
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS	IX
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	X
CAPÍTULO I.....	1
1. EL PROBLEMA	1
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	5
1.3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	5
1.4. JUSTIFICACIÓN	6
A. CONVENIENCIA	6
B. RELEVANCIA SOCIAL.....	7
C. IMPLICANCIAS PRÁCTICAS	7
D. VALOR TEÓRICO.....	7
E. UTILIDAD METODOLÓGICA	7
F. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO.....	8
G. VIABILIDAD	8
1.5. MÉTODO.....	8
1.5.1. DISEÑO METODOLÓGICO	8
1.5.2. DISEÑO CONTEXTUAL	9
1.6. UNIDAD DE ESTUDIO	9
1.7. CATEGORÍAS DE ESTUDIO	10
CAPITULO II	11
2. DESARROLLO TEMATICO.....	11
SUBCAPITULO I:.....	11
2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	
11	
2.1.1. NATURALEZA JURIDICA	11
2.1.2. REGULACIÓN LEGAL	13



2.1.3.	PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	18
2.1.4.	LAS MEDIDAS CORRECTIVAS.....	20
2.1.5.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS	25
2.1.6.	COSTAS Y COSTOS.....	29
	SUBCAPITULO II.....	30
2.2.	EL ALLANAMIENTO EN EL PROCESO CIVIL	30
2.2.1.	NATURALEZA JURÍDICA	30
2.2.2.	DEFINICIONES.....	31
2.2.3.	CARACTERISTICAS DEL ALLANAMIENTO.....	34
2.2.4.	ELEMENTOS DEL ALLANAMIENTO.....	35
2.2.5.	EL ALLANAMIENTO EN EL DERECHO COMPARADO	35
2.2.6.	EL ALLANAMIENTO EN EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PERUANO.....	38
	SUBCAPITULO III.....	43
2.3.	ALLANAMIENTO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	44
2.3.1.	ANTES DE SU INTRODUCCIÓN AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.....	44
2.3.2.	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1308 Y 1390 SOBRE EL ALLANAMIENTO EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.....	48
2.3.3.	EL ALLANAMIENTO REGULADO EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.....	52
2.3.4.	PLENARIO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	63
2.3.5.	EL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS INCENTIVOS INTRODUCIDOS POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1308	70
	CAPITULO III.....	72
3.	RESULTADO DE LOS HALLAZGOS	72
3.1.	ENTREVISTAS.....	72
3.2.	CONCLUSIONES DE LAS OPINIONES	74
3.3.	RESOLUCIONES DE INDECOPI A NIVEL NACIONAL	76
3.4.	CONCLUSIÓN DE LAS RESOLUCIONES.....	82
3.5.	DISCUSIÓN Y CONTRASTACIÓN TEÓRICA DE LOS RESULTADOS	83
	CONCLUSIONES.....	85



RECOMENDACIONES	86
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	87
ANEXO N° 01	90
ANEXO N° 02	117
ANEXO N°03	180
ANEXO N°04	1



ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 01: Categorías Temáticas.

Tabla 02: Diferencias del procedimiento trilateral y el procedimiento sancionador.

Tabla 03: Procedimiento Administrativo por Infracción a las Normas de Protección al Consumidor (Elaborado por INDECOPI).

Figura 01: Procedimiento Sumarísimo por Infracción a las Normas de Protección al Consumidor.

Figura 02: Procedimiento Ordinario por Infracción a las normas de Protección al Consumidor.

Figura 03: Características de las Medidas Correctivas.

Figura 04: Clasificación de las Medidas Correctivas según el CPDC.

Figura 05: Calificación de las infracciones.

Figura 06: Criterios para la graduación de sanciones.

Figura 07: Allanamiento en el Código Procesal Civil Peruano.

Figura 08: Los Acuerdos del Plenario en Relación al Allanamiento y Reconocimiento.

Figura 09: Resumen de respuestas sobre la conveniencia del allanamiento.

Figura 10: Respuestas sobre la conveniencia del allanamiento en porcentajes.

Figura 11: Consecuencias del allanamiento en sanciones.

Figura 12: Consecuencias del allanamiento en los costos.

Figura 13: Consecuencias del allanamiento en las medidas correctivas.

Figura 14: Consecuencias del allanamiento en la celeridad del procedimiento.



LISTADO DE ABREVIATURAS

CPC Código Procesal Civil peruano.

CPDC Código de Protección y Defensa del Consumidor.

INDECOPI Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

SPC Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI.



CAPÍTULO I

1. EL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el año 2010 entró en vigencia el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley 29571), en adelante el CPDC, que es el cuerpo normativo que tiene como finalidad según su Artículo II:

Que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En el régimen de economía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo establecido en el presente Código (Ley 29571, Art. II, 2010).

Mediante Decreto Legislativo 1308 publicado en fecha 30 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial El Peruano, se modificaron los Artículos 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 115, 117, 118, 125 y 126 y se introdujo la figura del allanamiento al Código de Protección y Defensa del Consumidor, figura de origen Procesal Civil, con la finalidad de que:

Generará incentivos a efectos que los proveedores brinden una solución al conflicto de intereses con el consumidor dentro de un escenario de solución célere de conflictos, lo que conllevaría a una conclusión liminar del procedimiento, permitiendo a los usuarios dar por



concluida de manera inmediata el procedimiento sin incurrir en mayores gastos y a la Administración reducir los procedimientos en trámite, enfocando sus esfuerzos a la labor preventiva y resolutive de los procedimientos que requieran un pronunciamiento de fondo. Asimismo, el consumidor podrá ver satisfecha su pretensión en tanto la autoridad mantiene la potestad de dictar una medida correctiva a su favor (Exposición de Motivos DL 1308, Numeral. 8, 2016).

El allanamiento fue incorporado al Código de Protección y Defensa del Consumidor dentro las circunstancias atenuantes de sanción con la siguiente redacción:

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

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

3. En los procedimientos de oficio promovidos por una denuncia de parte, cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza 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 (DL 1308, Art. 112, 2016).

Esta primera redacción traía como novedad la exoneración al proveedor del pago de costos y la posibilidad de recibir una amonestación al allanarse en los descargos, ahí se veía una particularidad que iba en contra de los criterios jurisprudenciales de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI, en adelante SPC, y de la regulación procesal civil del allanamiento que establecía no la exoneración de costos sino de gastos procesales.

Luego, mediante Decreto Legislativo 1390, publicado el 05 septiembre de 2018 en el Diario Oficial El Peruano, se modificó el Artículo 112° del CPDC. Sobre el tema del allanamiento se puede advertir que se corrigió la primera redacción ya que en un primer momento se refería al allanamiento a la denuncia, la actual redacción cambió lo señalado y trata sobre un allanamiento a las pretensiones del consumidor.

Además, el INDECOPI emitió La 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”, publicada el 24 de Abril del 2017 y vigente desde el 15 de mayo del 2017, que de alguna manera detallaba el funcionamiento de la figura del allanamiento pero a la vez generaba confusión en su aplicación, pues dicho cuerpo normativo establecía que no procedería el allanamiento en casos relacionados a los intereses difusos y colectivos, e imponía a los Órganos Resolutivos la obligación de establecer la amonestación



en caso de allanamiento en descargos, criterio muy diferente al que establecía la ley, ya que según esta la amonestación es una posibilidad que debe evaluarse con las otras condiciones para imponer la sanción.

La mencionada Directiva fue modificada a través de una nueva N° 001-2019/DIR-COD-INDECOPI “Directiva que regula el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor” y la “Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, publicada el 20 de marzo del 2019, la novedad más relevante fue la imposición al proveedor de la condición de allanarse a todas las pretensiones del denunciante para así poder ser beneficiario de la exoneración del pago de costos.

Últimamente se emitió la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI “Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, cuya aprobación fue en fecha 30 de abril del 2021 y cuya vigencia inició a partir del 01 de mayo del mismo año, este cuerpo normativo sistematiza y unifica las normas del procedimiento de protección al consumidor derogando las 2 directivas previamente mencionadas, sin embargo, se conserva el contenido de la directiva N° 001-2019/DIR-COD-INDECOPI en lo que refiere al allanamiento.

En consecuencia, ante la incertidumbre que genera la novedosa institución jurídica incorporada al Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor se ve conveniente establecer los efectos jurídicos que ocasiona en relación al consumidor, al proveedor y Estado, así como determinar a quién beneficia en mayor medida, en tanto y en cuanto, el artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece un deber especial de protección de los consumidores



y no sería consistente con dicho mandato constitucional establecer legislación que favorezca convenientemente y desproporcionalmente a proveedores.

1.2.FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1.PROBLEMA GENERAL

¿De las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor, cuál se ve beneficiada en mayor medida con la regulación actual de la figura del allanamiento administrativo del Código de Protección y Defensa del Consumidor?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

¿Qué efectos genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al consumidor (denunciante)?

¿Qué efectos genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al proveedor (denunciado)?

1.3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

1.3.1. OBJETIVO GENERAL



Determinar cuál de las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor se ve beneficiada en mayor medida con la introducción de la figura del allanamiento administrativo al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Establecer qué efectos genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al consumidor (denunciante).

Establecer qué efectos genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al proveedor (denunciado).

1.4.JUSTIFICACIÓN

La investigación que se lleva a cabo tiene relevancia en el campo de lo jurídico como de lo fáctico, por lo tanto, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

A. CONVENIENCIA

La investigación es conveniente porque se aboca al estudio de una institución novedosa en el derecho administrativo sancionador, el allanamiento, y porque, dada la escasa literatura existente sobre el particular, permite esclarecer su desarrollo en el tiempo, sus alcances y la forma como ha venido siendo aplicada en los órganos resolutivos del INDECOPI.



B. RELEVANCIA SOCIAL

La importancia de esta investigación radica en el hecho de que, por definición, todos somos consumidores y, dado el creciente número de conflictos de consumo que suceden en el Perú, urge determinar a quién favorece más el allanamiento como punto de partida para futuros cambios legislativos.

C. IMPLICANCIAS PRÁCTICAS

La investigación es de utilidad para consumidores (potenciales denunciantes), proveedores, abogados dedicados a la protección al consumidor y órganos resolutores del INDECOPI que podrán conocer a profundidad el objeto de estudio y su aplicación práctica. Pero también es de utilidad para diseñadores de políticas públicas y legisladores para eventuales cambios normativos.

D. VALOR TEÓRICO

En base a todo el material jurídico presentado para la tesis (jurisprudencia, legislación, doctrina, etc.) se obtendrá una definición clara del allanamiento administrativo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor así como se establecerán sus características y particularidades.

E. UTILIDAD METODOLÓGICA

Esta es una de las primeras investigaciones en el tema, por lo tanto, busca sentar las bases para futuras investigaciones que generarán una perspectiva más amplia sobre el mismo.



F. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

Este estudio se enfoca en la figura del allanamiento administrativo y en sus efectos en el Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor.

G. VIABILIDAD

Se contó con los recursos económicos y humanos suficientes para poder llevar a cabo la investigación.

1.5.MÉTODO

1.5.1. DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA

Básica: Porque implicó la exposición de un conocimiento nuevo.

1.5.1.2. ENFOQUE DE ESTUDIO

Cualitativo: Porque se enfocó en la comprensión del fenómeno objeto de estudio no a su medición.

1.5.1.3. NIVEL

Exploratorio-Descriptivo: Porque el presente trabajo se centro en determinar los efectos del allanamiento en los procedimientos administrativos de protección al consumidor ya que se trata de una figura relativamente nueva dentro del CPDC.



1.5.2. DISEÑO CONTEXTUAL

A. ESCENARIO ESPACIO TEMPORAL

Escenario espacial: Perú, porque se analizó la legislación en materia de Protección al Consumidor vigente en la actualidad en el país.

Escenario temporal: 2016-2021, porque el allanamiento se introdujo al Código de Protección y Defensa del Consumidor en diciembre del año 2016 y continúa regulado hasta el día de hoy.

1.6. UNIDAD DE ESTUDIO

La presente investigación enfocó su estudio en la figura jurídica del Allanamiento administrativo en el Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor ante el INDECOPI.

1.6.1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

A) Técnicas

Para el presente estudio se utilizaron las técnicas:

- a) Análisis documental (jurisprudencia, etc).
- b) Entrevista a especialistas en el derecho de Protección al Consumidor.

B) Instrumentos



En la presente investigación se utilizaron:

- a) Ficha de análisis documental.
- b) Guía de Entrevista estructurada para especialistas en la materia.

1.7. CATEGORÍAS DE ESTUDIO

TABLA 01

Categorías Temáticas

Categorías Temáticas	Subcategorías
Categoría 1°	Naturaleza Jurídica.
Procedimiento administrativo de protección al consumidor seguido ante INDECOPI.	Regulación Legal.
	Partes del Procedimiento Administrativo.
	Medidas correctivas.
	Sanciones Administrativas.
	Costas y Costos.
Categoría 2°	Allanamiento en Sede Procesal Civil.
El allanamiento.	Allanamiento en los procedimientos administrativos de protección al consumidor.

FUENTE: Elaboración del autor.



CAPITULO II

2. DESARROLLO TEMATICO

SUBCAPITULO I:

2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

2.1.1. NATURALEZA JURIDICA

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, contiene diversos procedimientos dentro de su regulación, dentro de los cuales están el procedimiento general y el procedimiento especial, este último se subdivide en el procedimiento trilateral y el sancionador, y uno que podría denominarse mixto que viene de la combinación de características entre el trilateral y el sancionador.

El procedimiento especial implica (TABLA 02):

TABLA 02

Diferencias del procedimiento trilateral y el procedimiento sancionador



Característica	Procedimiento Trilateral	Procedimiento Sancionador
Sujetos Intervinientes	Hay tres partes: denunciante(s), denunciado(s) y la Administración que resuelve	Hay dos partes (bilateral) denunciado(s) (presunto infractor) y la Administración que resuelve. Además puede intervenir un administrado que promueve el inicio del PAS
Relación procedimental	Entre dos o más administrados y la Administración	Entre la Administración y el administrado presuntamente infractor
Inicio	Se inicia de oficio o por reclamación de parte	Siempre se inicia de oficio
Intensidad de intervención estatal	No es intensa	Es más intensa
Disponibilidad de derechos	Derechos disponibles	No hay disponibilidad de derechos porque hay un interés público de por medio
Rol de la Administración	Solución de la controversia entre los administrados	Cautelar el interés público

FUENTE: Elaborado por la ECP del Indecopi para el artículo “El rol del denunciante en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores” del “Praeceptum N° 01” (pág. 54).

En primer lugar, cabe entender que los procedimientos de protección al consumidor son según el CPDC procedimientos administrativos sancionadores. Un procedimiento administrativo sancionador según Christian Guzmán (2013) es el que:

Tiene por finalidad hacer posible que la Administración haga efectivas sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales por la Ley. Dichas sanciones se definen como situaciones gravosas o desventajosas impuestas al administrado como consecuencia de la comisión de una infracción (pág. 648).



A pesar de que en la legislación nacional se considera al procedimiento administrativo de protección al consumidor como uno sancionador en doctrina no existe consenso, por ejemplo, Rodrigo Pelaez (2014) señala que se trata un procedimiento mixto como se ve:

En virtud de ello, no se puede afirmar que nos encontramos frente a un procedimiento administrativo en pureza; este procedimiento tiene una naturaleza particular que mezcla caracteres trilaterales y sancionadores. Por este motivo, como característica tomada del procedimiento trilateral, el administrado denunciante tiene calidad de parte dentro del procedimiento y le puede dar inicio con su denuncia, interponer recursos impugnativos y darle fin a través de su desistimiento (pág. 224).

A diferencia de lo afirmado previamente, Jorge Carlos Cuyutupa (2017) concluye:

El procedimiento administrativo puede clasificarse en ordinario o especial, siendo los especiales el trilateral o el sancionador, no se debe admitir mezclas. El procedimiento administrativo de protección al consumidor es esencialmente sancionador, pero tiene matices que se le puede considerar una mezcla que el CPDC ha creado, contrario a lo dispuesto por la doctrina y la LPAG (pág. 32).

Como se aprecia, no existe consenso sobre la naturaleza jurídica del procedimiento de protección al consumidor; sin embargo, me adhiero a la postura de Jorge Carlos Cuyutupa que implica aceptar que se trata de un procedimiento sancionador con características especiales.

2.1.2. REGULACIÓN LEGAL

El procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor está regulado tanto en el Código de Protección y Defensa al Consumidor (comprendido dentro de los



Subcapítulos II y III, del capítulo III, del Título V Responsabilidad y Sanciones), como a través de la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI “Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”.

El procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor contiene requisitos, etc. (TABLA 03) y se clasifica en procedimiento sumarísimo (FIGURA 01) y procedimiento ordinario (FIGURA 02).

TABLA 03

Procedimiento Administrativo por Infracción a las Normas de Protección al Consumidor (Elaborado por INDECOPI)



PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos (ORPS)	PROCEDIMIENTO ORDINARIO Comisión de Protección al Consumidor (CPC)
Tasa Administrativa S/ 36	Tasa Administrativa S/ 36
<p>Procedimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la denuncia. • Admite a trámite y corre traslado al proveedor. • Audiencia única a criterio del jefe del ORPS. • Resolución Final. <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el valor del producto o servicio adquirido u ofertado no supere las 3 UIT ó hasta S/. 12 450 Nuevos Soles. • Por requerimiento de información. • Por métodos abusivos de cobranza. • Por demora en la entrega del producto, con independencia de su cuantía. • Por incumplimiento de medida correctiva. • Por incumplimiento de acuerdo conciliatorio. • Por incumplimiento y liquidación de costas y costos. • Liquidación de costas y costos del procedimiento. <p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imponer sanciones o multas coercitivas a los proveedores. • Ordenar medidas correctivas. • Ordenar el pago de costas y costos. 	<p>Procedimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la denuncia. • Admite a trámite y corre traslado al proveedor. • Audiencia de Conciliación <p>Acuerdo: Conclusión del procedimiento. No Acuerdo: Continúa el procedimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución Final. <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el valor del producto o servicio adquirido u ofertado supere las 3 UIT (superior a S/ 12 450) o sea inapreciable en dinero. • Por denuncias que involucren reclamos por productos o sustancias peligrosas. • Por actos de discriminación o trato diferenciado. • Por servicios médicos. • Por actos que afecten intereses colectivos o difusos. <p>Facultades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imponer sanciones o multas coercitivas a los proveedores. • Ordenar medidas correctivas. • Ordenar el pago de costas y costos.
<p>Requisitos</p> <p>Plazo de trámite del procedimiento: 30 días hábiles</p>	<p>Requisitos</p> <p>Plazo de trámite: del procedimiento: 120 días hábiles</p>

Fuente: Elaborador por INDECOPI (INDECOPI)

FIGURA 01

Procedimiento Sumarísimo por Infracción a las Normas de Protección al Consumidor

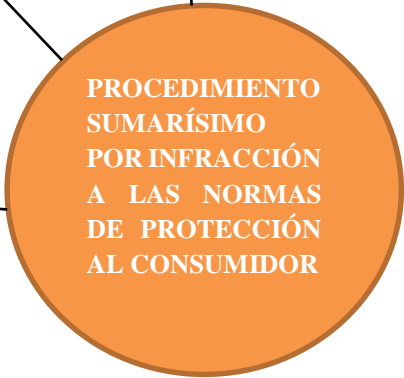


REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DENUNCIA:
 Hechos en que se sustenta cada infracción, de manera clara y precisa, y de ser posible, fundamentos de derecho.
 Expresión concreta de la medida correctiva solicitada, así como de las costas y costos.
 Medios Probatorios que sustenten cada legación.
 Firma del denunciante o su Representante.
 Tasa Administrativa.

INSTANCIAS:
 Primera instancia: Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos.
 Segunda instancia: Comisión de Protección al Consumidor.
 Duración del Procedimiento: 30 días hábiles por instancia.
 Apelación:
 Se cuenta con un plazo de 15 días hábiles.

 *En cualquier etapa del procedimiento se podrá declarar la conclusión del procedimiento por: conciliación, desistimiento, acuerdo.

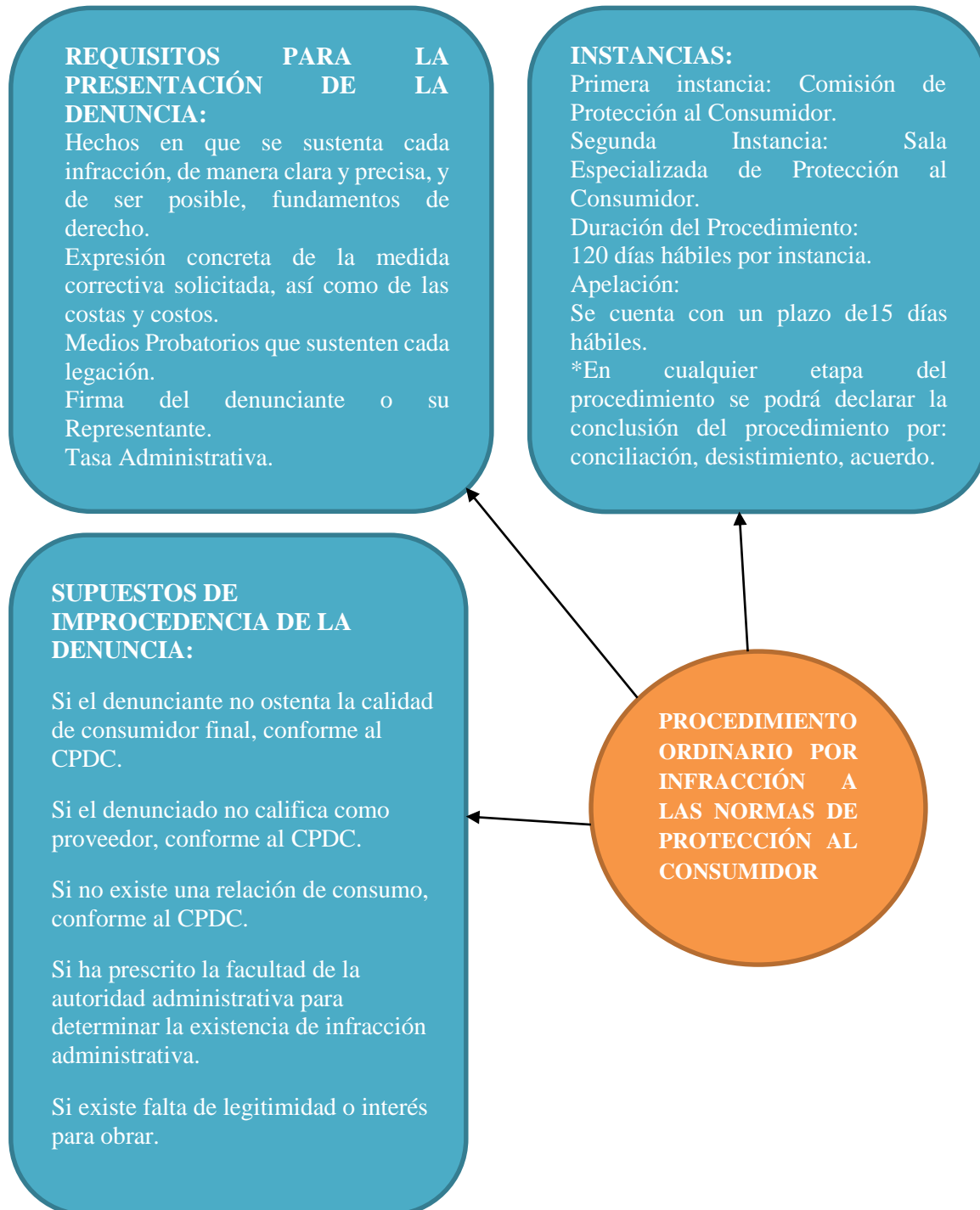
SUPUESTOS DE IMPROCEDENCIA DE LA DENUNCIA:
 Si el denunciante no ostenta la calidad de consumidor final, conforme al CPDC.
 Si el denunciado no califica como proveedor, conforme al CPDC.
 Si no existe una relación de consumo, conforme al CPDC.
 Si ha prescrito la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracción administrativa.
 Si existe falta de legitimidad o interés para obrar.



FUENTE: Elaboración del autor.

FIGURA 02

Procedimiento Ordinario por Infracción a las normas de Protección al Consumidor





FUENTE: Elaboración del autor.

Es necesaria esta información, porque permite tener una visión más clara de la investigación, conocer de manera general el procedimiento facilitará la comprensión del presente trabajo.

2.1.3. PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Giovanni Priori (2019) señala que:

Parte es todo aquel que, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, formula una pretensión en el proceso. Parte es también todo aquel contra quien se formula una pretensión y, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, puede defenderse respecto de ella (pág. 174).

En base a este concepto se podría decir que las partes en los procedimientos administrativos de protección al consumidor serían: “todo aquel que formula una pretensión en el procedimiento o contra quién se formula una pretensión para que puede defenderse respecto de ella”

Aunque esta definición es propia a la protección judicial es adaptable a los procedimientos administrativos que tutelan derechos de consumidores, cuyas partes en consecuencia serían el consumidor y proveedor.

Para el desarrollo del presente trabajo es conveniente utilizar las definiciones que el Código de Protección y Defensa del Consumidor nos ofrece de consumidor y proveedor:



2.1.3.1. Consumidor

En el Diccionario de la Real Academia Española se define al consumidor como:” Persona que adquiere productos de consumo o utiliza ciertos servicios” (par.1).

Pasando a la definición legal, en el Artículo IV, numeral 1 del CPDC se define como:

1. Consumidores o usuarios

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta (Ley 29571, Art. IV, 2010).

2.1.3.2. Proveedor

La definición que nos ofrece el Diccionario de la Real Academia Española nos dice sobre el proveedor que: “Dicho de una persona o de una empresa: Que provee o abastece de todo lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones, comunidades, etc” (par.1).



En tanto el Artículo IV, numeral 2 del CPDC define a proveedor como:

2. Proveedores.- Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:

1. Distribuidores o comerciantes.- Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público.

2. Productores o fabricantes.- Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.

3. Importadores.- Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.

4. Prestadores.- Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores” (Ley 29571, Art. IV, 2010).

Estas definiciones son tomadas con fines técnicos, ya que los conceptos legales de proveedor y consumidor son los que se toman en cuenta para los Procedimientos administrativos en desarrollo.

2.1.4. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Para Esteban Carbonell (2015) son:



En una concepción legalista, la medida correctiva es un acto procedimental que tiene “por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente en el futuro”. En una concepción descriptiva, la medida correctiva es un acto procedimental, causal, razonable, legal, objetivo, exigible, satisfactivo, vinculante, útil, preventivo, correctivo, selectivo y revertivo. Mientras que en una concepción práctica, la medida correctiva es un mecanismo regulador de las conductas económicas negativas en el mercado, que satisface.

Debe entenderse como mecanismo regulador de conductas económicas negativas, como aquel que las corrige, revierte, previene o elimina del mercado. Asimismo, garantiza los derechos e intereses de los consumidores, inversionistas, proveedores y el mercado en general (pág. 418).

Cabe resaltar que cuando el consumidor interpone una denuncia su interés radica en que se ordene una medida correctiva a su favor y que la medida correctiva es la pretensión a la que se hace referencia en el artículo 112 del CPDC cuando desarrolla el allanamiento.

Para comprender mejor es necesario ejemplos:

Ejemplo 1:

Ante una infracción al deber de idoneidad en la cual a una persona le vendieron un producto defectuoso (televisor, radio, computadora), en su escrito de denuncia el consumidor puede solicitar como medida correctiva la reparación del bien o la entrega de uno nuevo, o hasta la devolución de su dinero.

Ejemplo 2:

Otro ejemplo podría darse ante una infracción al derecho a la información de los consumidores, cuando ante la venta de cierto bien el proveedor no brindó la información necesaria sobre el mismo



(instrucciones de uso de computadora, la composición de alimentos manufacturados, etc), en consecuencia el denunciante podría solicitar como medida correctiva que el proveedor entregué la información omitida.

Lourdes Boulangger (2015) en su tesis de pregrado se atrevió a hacer un estudio más profundo de las medidas correctivas, estableciendo sus características basadas en la información obtenida de autores como Federico Castillo y Carrera Schabauer.

Las características establecidas en dicha investigación (FIGURA 03):

FIGURA 03

CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS



FUENTE: Elaboración del autor basado en la tesis de Lourdes Boulangger (págs. 60,61).

La forma en que las medidas correctivas se encuentran en el CPDC es la siguiente:

Artículo 114.- 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.

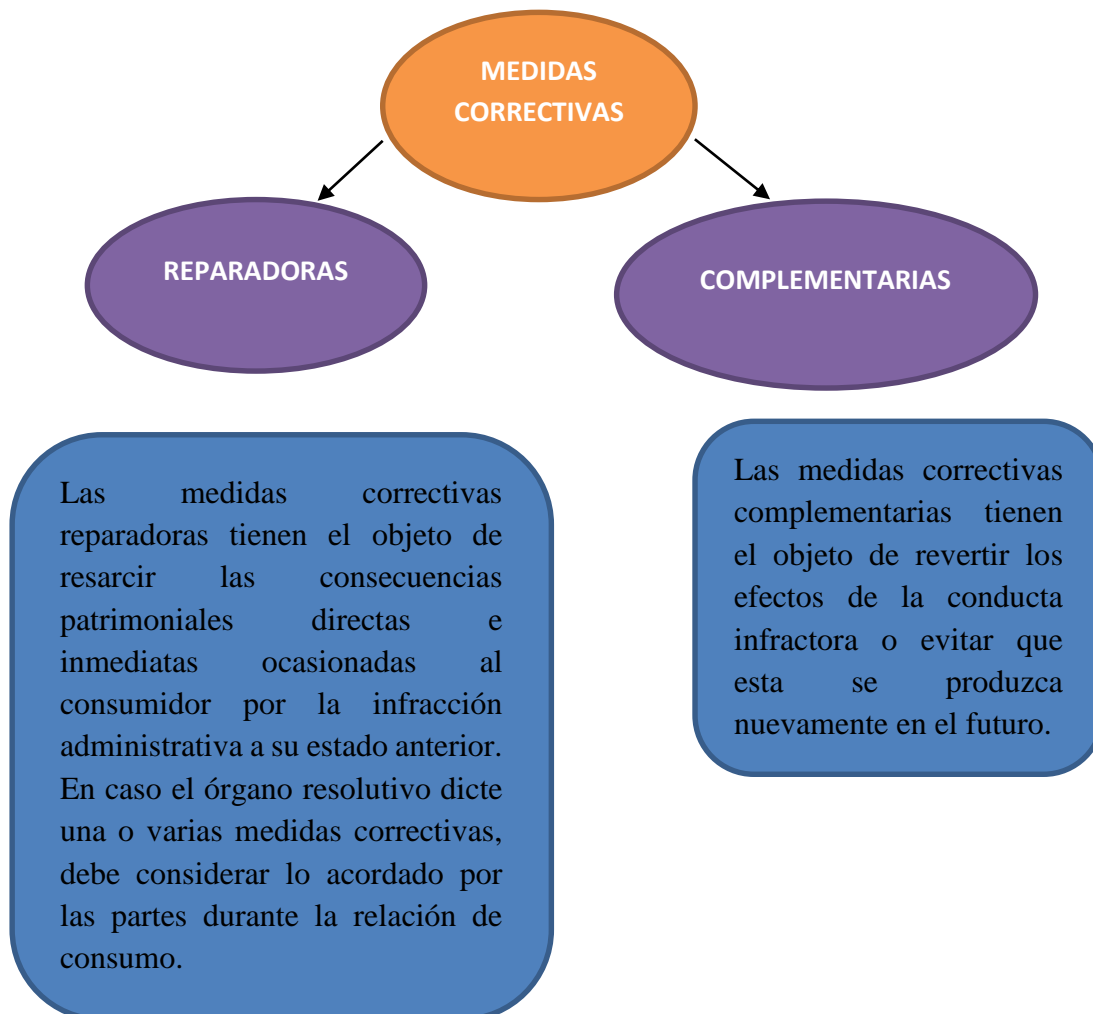
Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.

Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte (Ley 29571, Art. 114, 2010).

Las medidas correctivas se clasifican en reparadoras y complementarias (FIGURA 04):

FIGURA 04

Clasificación de las Medidas Correctivas según el CPDC





FUENTE: Elaboración del autor basado en el CPDC (2010)

2.1.5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) las sanciones son:

Las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial para el administrado, generada como consecuencia de la contravención al ordenamiento jurídico. Las sanciones son dictadas en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor (pág. 55).

Las sanciones se encuentran reguladas en el Artículo 110° del CPDC (FIGURA 05).

FIGURA 05

Calificación de las infracciones



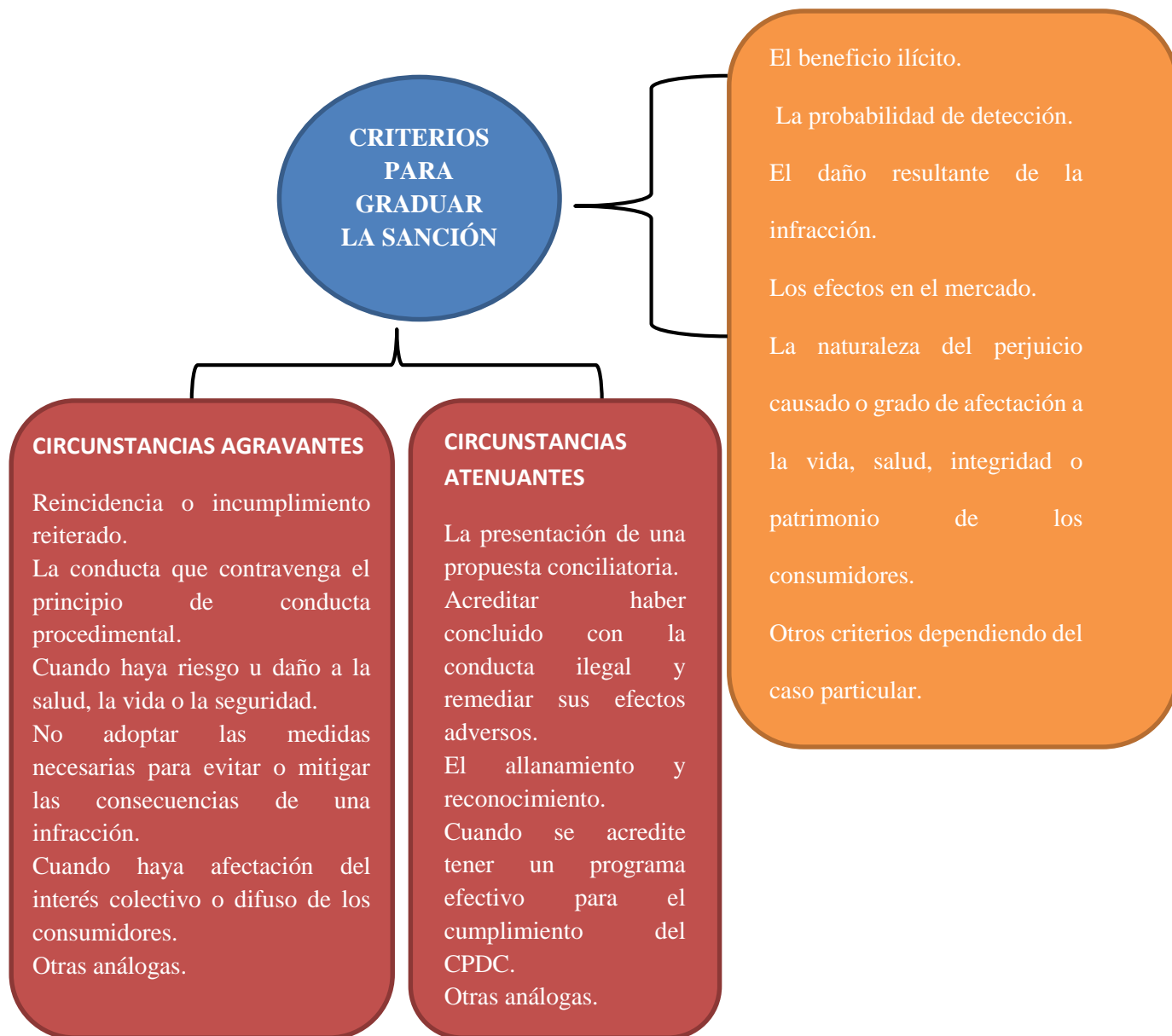
FUENTE: Elaboración del autor basado en el CPDC (2010).

Los criterios para establecer la sanción se encuentran en el Artículo 112 del CPDC, dentro de los cuales se encuentra el allanamiento que no es único y excluyente sino que debe aplicarse acorde al resto de supuestos establecidos(FIGURA 06).

FIGURA 06



Crterios para la graduación de sanciones



FUENTE: Elaboración del autor basado en el CPDC (2010).

En la regulación legal de la sanción, dentro de lo que se considera infracciones leves, se hace referencia a una forma de sanción denominada amonestación, la cual es según Carlos Mormontoy (2017):



Las amonestaciones son las sanciones leves por naturaleza, las cuales tienen como medida única la llamada de atención, basada en una sanción sui generis considerada por la doctrina como una sanción no pecuniaria que denota una consecuencia de responsabilidad cero en la norma (pág. 103).

Es valioso tomar en cuenta este concepto que se verá con frecuencia en el transcurso de la presente investigación.

Sobre el destino del dinero obtenido en sanciones, en concordancia al Artículo 52° inciso B del “Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-Ley N° 1033”, se puede concluir que el dinero obtenido en sanciones a los proveedores es para el INDECOPI, como se aprecia del texto normativo:

TÍTULO VIII

DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y LABORAL

Artículo 52.- De los ingresos del INDECOPI.-

Son recursos directamente recaudados del INDECOPI:

(...)

b) Los montos que recaude por concepto de multas;

(...)(Ley N° 1033, Art. 52, 2008).



2.1.6. COSTAS Y COSTOS

El profesor Juan Monroy (2013) define ambos conceptos como se aprecia a continuación, para las costas afirma que:

Actualmente, las costas se encuentran definidas en el artículo 410 del Código Procesal Civil, como los gastos judiciales que se realizan en el proceso, como son las tasas judiciales, honorarios de los órganos de auxilio judiciales y los demás gastos que se incurren en el proceso (pág. 72).

En el procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor las costas se traducen en el pago de la tasa por denuncia, cuyo valor es de 36 Soles, y en los gastos para realizar actuaciones en el procedimiento como serían: honorarios de peritos, etc; todo esto se encuentra recogido en la Directiva N° 001-2017/TRI-INDECOPI.

En cuanto a los costos Monroy (2013) señala que:

La condena de los costos, se produce el efecto a favor del vencedor de cobrar los gastos de la tramitación del juicio, incluyendo los honorarios de su abogado y procurador. En ese sentido, los honorarios del abogado que se encuentra debidamente acreditado para ejercer la profesión deben ser pagado, por haber realizado una actividad dentro del proceso (pág. 72).

Lo mismo es aplicado a los procedimientos administrativos de protección al consumidor solo en relación al consumidor denunciante que obtenga una resolución a su favor.



Para efectos de la liquidación de costos, conforme a la Directiva N°001-2015/TRI-INDECOPI, se debe tener como presupuestos: un mandato que contenga la condena de costas y costos, el sustento del monto solicitado y el pago de los tributos que corresponden.

Para finalizar es valioso precisar que las Directivas: N° 001-2015/TRI-INDECOPI denominada “Directiva que establece reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutiveos del INDECOPI”, de fecha 06 de abril del 2015, y la N° 001-2017/TRI-INDECOPI denominada “Modificación a la Directiva sobre liquidación de costas y costos ante los órganos resolutiveos del INDECOPI”, de fecha 18 de abril del 2017; contienen el desarrollo del trámite para el reembolso de los costos que el consumidor debe realizar ante INDECOPI para hacer efectivo su derecho.

SUBCAPITULO II

2.2. EL ALLANAMIENTO EN EL PROCESO CIVIL

2.2.1. NATURALEZA JURÍDICA

El jurista argentino Enrique Palacio (2003) menciona sobre la naturaleza jurídica del allanamiento lo siguiente:

La doctrina se halla dividida respecto de esta cuestión. Mientras algunos autores ubican al allanamiento entre los actos procesales (DEGENKOLB, PRIETO CASTRO, ALCALÁ ZAMORA, SENTÍS MELENDO), o en la discutida categoría de los



denominados negocios jurídicos procesales, otros entienden que se trata de una institución típica del derecho material (CARNELUTTI, GIORGANNI, BARASSI).

Existe, asimismo, una tercera dirección doctrinaria, que cuadra reputar más acertada, según la cual el allanamiento constituye un acto mixto: es por un lado, un negocio jurídico privado, dispositivo y unilateral, que produce efectos directos en la relación de derecho material sobre que versa el proceso en la medida en que elimina el estado de incertidumbre jurídica existente al tiempo de iniciarse aquél; y es, también, un acto procesal, pues merced al allanamiento se modifica sustancialmente, por vía de abreviación, el desarrollo normal del proceso. Entre otros autores, participan de esta concepción WACH, SCHÓNKE, GÓMEZ ORBANEJA y MUÑOZ ROJAS (pág. 383).

Como nos ilustra Palacio, no existe consenso en doctrina sobre la naturaleza de la figura procesal en desarrollo, ya desde un inicio se puede ver que no se sabe si es una institución perteneciente al derecho procesal o al derecho material, o si es parte de ambos.

Sumado a esto, queda claro que el allanamiento tiene su función en el proceso civil, no se encuentra dicha figura con las mismas características en otros procedimientos, tal vez una de las que más se acerca es la regulada en el Código de Protección y Defensa del Consumidor peruano, la cual desarrollamos en esta investigación.

2.2.2. DEFINICIONES



En este punto es conveniente traer a colación las variadas definiciones que nos ofrece tanto la doctrina extranjera como la peruana acerca del allanamiento, para evaluar coincidencias y diferencias en contenido:

2.2.2.1. EN DOCTRINA EXTRANJERA

El profesor uruguayo Eduardo Juan Couture (1958) señala que:

El Allanamiento; se trata del acto de disposición del demandado, mediante el cual éste se somete lisa y llanamente a la pretensión del actor; el allanamiento comprende el reconocimiento de la verdad de los hechos y del derecho invocado por el adversario. El allanamiento coincide con la confesión, en cuanto se trata de un reconocimiento de hecho. Difiere de la confesión, en cambio, en cuanto no existe confesión del derecho; el derecho no se confiesa. Un reconocimiento del derecho no obliga necesariamente al juez, por aplicación del principio *jura novit curia* (pág. 207).

A lo mencionado se suma lo que afirma el jurista Argentino Enrique Palacio (2003) al afirmar que: “El allanamiento es una de las actitudes posibles que el demandado puede asumir frente a la demanda, y consiste en la declaración en cuya virtud aquél reconoce que es fundada la pretensión interpuesta por el actor” (pág. 382).

También es conveniente añadir lo expresado por Humberto Briseño (1969):

El allanamiento no es semejante a la renuncia sino en cuanto terminación del conflicto, pero allanarse es someterse íntegramente, o sea, lo contrario a renunciar. Por las graves consecuencia que ello conlleva, las leyes suelen condicionar o prohibir ciertos allanamientos en los casos que Calamandrei calificara de proceso inquisitorio, como son las cuestiones familiares (pág. 33).



Los juristas coinciden en primer lugar que el allanamiento parte del demandado, es una decisión que implica aceptar las pretensiones del demandante, adicional a esto el profesor Couture deja en claro que también implica “un reconocimiento de hecho”.

2.2.2.2.DOCTRINA NACIONAL

Los autores nacionales tienen un concepto muy similar a los enunciados previamente, por ejemplo, la Dra Marianella Ledezma (2015) señala que: “El Allanamiento implica conformidad con las pretensiones deducidas por la parte contraria. Es el asentimiento que presta el demandado a lo pedido por el actor” (pág. 50).

A esto se suma el Dr. Alberto Hinostroza Minguez (2016) que define al allanamiento como:

El Allanamiento es el acto jurídico procesal que importa la sumisión expresa a las pretensiones formuladas por la parte contraria, ya sea en vía de acción o de reconvención. Quien se allana se somete a la pretensión planteada en su contra, abandonando toda oposición y o defensa posible (pág. 37).

Por último y no menos importante esta la definición del profesor Juan Monroy (2013) que afirma que es la:

Posición pasiva adoptada por el demandado, traducida en la renuncia a la defensa en un proceso; aceptando la veracidad de las pretensiones planteadas por el demandante, sin que esto suponga concordar con los fundamentos de hecho y de derecho que este presenta (págs. 24,25).

La doctrina nacional (peruana) va por el mismo rumbo conceptual que la extranjera, casi sin ninguna distinción, el aporte está en lo que añade Hinostroza y Monroy cuando dan a entender



que el allanamiento es una renuncia a la defensa, esto permite inferir que si al allanamiento planteado se le suma alguna forma de contradicción a lo que el demandante pretende, se desnaturalizaría.

Por lo tanto, queda demostrado el consenso en que el allanamiento implica aceptación por parte del demandado de la pretensión o pretensiones del demandante.

2.2.3. CARACTERISTICAS DEL ALLANAMIENTO

Para tener conocimiento de las características del allanamiento es útil recurrir al desarrollo de la figura procesal hecho por la Dra Marianella Ledesma (2015); sobre los requisitos ella especifica lo siguiente:

Requisitos:

Uno de ellos es que sea expreso, porque no caben presunciones. Si bien no requiere solemnidad para su formulación, es menester que sea preciso categórico(...); A pesar de que la redacción de la norma no lo consagre debe señalarse que el allanamiento no debe estar sujeto a condiciones, debe ser puro. Si para su eficacia se requiere del cumplimiento de una condición, el allanamiento se desnaturaliza(...); La forma del allanamiento no requiere de caracteres especiales. Puede efectuarse mediante escrito dirigido al juzgado o con la comparecencia de la parte ante el juez. En cualquiera de las modalidades, la norma exige la legalización de firma ante el secretario de la causa(...); Tampoco se exige la motivación del allanamiento. Puede darse de manera simple o motivada esto es, explicando causas o motivos del porqué se abdica (págs. 51,52).



Marianella Ledesma dentro de los requisitos incluye que no debe haber oposición por parte del demandado al allanamiento, porque ya no habría renuncia al Derecho de defensa, esto coincide con la posición del profesor Hinostraza y el profesor Monroy.

2.2.4. ELEMENTOS DEL ALLANAMIENTO

También la jurista Ledesma (2015) sobre los elementos del allanamiento detalla que:

Es una declaración de voluntad humana, realizada por el demandado o por el actor en casos de reconvencción o excepciones. Esta exteriorización de voluntad se dirige al logro de un determinado fin y al que el ordenamiento jurídico atribuye consecuencias jurídico-procesales (...); Es una manifestación de conformidad con la petición del actor. El demandado se conforma no con las invocaciones fácticas jurídicas con que el actor fundamenta su pretensión sino con la pretensión misma deducida frente a él (...); El allanamiento lleva implícita la intención de extinguir el proceso. El allanado se muestra conforme con la demanda y desea que el fin del proceso sea mediante sentencia que acoja las peticiones de la parte demandante (pág. 52).

Las características expuestas son útiles en cuanto corresponden al desarrollo del allanamiento en el proceso civil peruano, que es la inspiración o base que se tomó para la regulación en el Código del Protección al Consumidor.

2.2.5. EL ALLANAMIENTO EN EL DERECHO COMPARADO



Es conveniente ver como se aplica el allanamiento en otros países, para conocer si su concepto sigue siendo el mismo o es que varía radicalmente por el espacio geográfico en donde se aplica, es por eso que traigo a colación cinco conceptos de allanamiento extraídos de las códigos procesales de diferentes países de habla hispana, los cuales son:

EN COLOMBIA:

El allanamiento está recogido dentro del Código de Procedimiento Civil, Decretos Números 1400 y 2019 de 1970, en el Artículo 93° e indica:

Art. 93.- Allanamiento a la demanda. En la contestación o en cualquier momento anterior a la sentencia de primera instancia el demandado podrá allanarse expresamente a las pretensiones de la demanda, reconociendo sus fundamentos de hecho, caso en el cual se procederá a dictar sentencia de conformidad con lo pedido. Sin embargo, el juez podrá rechazar el allanamiento y decretar pruebas de oficio cuando advierta fraude o colusión, o lo pida un tercero que intervenga en el proceso como parte principal. El allanamiento de uno de los varios demandados, no afectarán a los otros, y el proceso continuará su curso con quienes no se allanaron (Decretos Números 1400 Y 2019 De 1970, Art. 93, 2008).

Esta regulación difiere con la peruana, en cuanto el allanamiento en Colombia implica la aceptación de hechos, por lo tanto, cumple con las características que se desarrolla en doctrina, como decía Couture para ser precisos.

EN ECUADOR



En Ecuador el allanamiento se encuentra en el Artículo 392 de su Código de Procedimiento Civil como vemos a continuación:

Sección 12a. Del allanamiento a la demanda

Art. 392.- El demandado podrá allanarse expresamente a las pretensiones de la demanda, en cualquier estado del juicio, antes de sentencia. El allanamiento de uno o de varios demandados, sobre una obligación común divisible, no afectará a los otros, y el proceso continuará su curso con quienes no se allanaron. Las mismas reglas se aplicarán en caso de reconvencción (Código De Procedimiento Civil de Ecuador, Art. 12, 2005).

Tanto la regulación ecuatoriana, peruana y colombiana coinciden en que el allanamiento puede realizarse en cualquier etapa del procedimiento, anterior a la emisión de sentencia.

EN ESPAÑA

En España la Ley de Enjuiciamiento Civil, es la que regula el allanamiento, como se aprecia a continuación:

Artículo 21. Allanamiento.

1. Cuando el demandado se allane a todas las pretensiones del actor, el tribunal dictará sentencia condenatoria de acuerdo con lo solicitado por éste, pero si el allanamiento se hiciera en fraude de ley o supusiera renuncia contra el interés general o perjuicio de tercero, se dictará auto rechazándolo y seguirá el proceso adelante.
2. Cuando se trate de un allanamiento parcial el tribunal, a instancia del demandante, podrá dictar de inmediato auto acogiendo las pretensiones que hayan sido objeto de dicho allanamiento. Para ello será necesario que, por la naturaleza de dichas pretensiones, sea posible un pronunciamiento separado que no prejuzgue las restantes cuestiones no allanadas, respecto de las cuales continuará el proceso. Este auto será ejecutable



conforme a lo establecido en los artículos 517 y siguientes de esta Ley (Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, Art. 21, 2000).

La regulación española es conforme con las regulaciones latinoamericanas, no guarda diferencia.

EN BOLIVIA

En Bolivia el allanamiento es recogido en la Ley N° 439 (Código Procesal Civil), que indica:

Artículo 127. (Allanamiento a la Demanda).

I. La parte demandada a tiempo de contestar, podrá allanarse a la demanda, aceptando la pretensión de la parte actora. II. Si el allanamiento a la demanda fuere total, se pronunciará sentencia sin necesidad de otra prueba ni trámite, y si fuere sólo parcial, se tendrá por probada en la parte allanada, debiendo proseguir la sustanciación en lo demás. III. No será admisible el allanamiento si el objeto de la pretensión es de orden público, si se tratare de derechos indisponibles o si los hechos en que se funda la demanda no pudieren ser probados por confesión (Ley N° 439, Art. 127, 2013).

Como se podrá apreciar, de todos los textos normativos expuestos, el allanamiento persiste en el concepto que implica “la aceptación de las pretensión o pretensiones por parte del demandado”, lo que va variando por localidad es la forma de aplicación, características particulares de su propia legislación.

2.2.6. EL ALLANAMIENTO EN EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PERUANO



En el Código Procesal Civil peruano, en adelante CPC, promulgado por Decreto Legislativo N°768 del 19 de febrero de 1992, el allanamiento se encuentra regulado en cuatro artículos 330,331, 332 y 333; como se presenta a continuación:

Allanamiento y Reconocimiento.-

Artículo 330.- El demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta.

El reconocimiento se regula por lo dispuesto para el allanamiento (Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Art. 330, 1993).

El allanamiento en el CPC es presentado a través de una diferenciación entre el mismo con la figura procesal denominada reconocimiento, siendo el primero una aceptación únicamente de la pretensión en cuanto que al segundo se adiciona la aceptación de los hechos, diferencia muy particular ya que si uno analiza en concreto los elementos de la pretensión (petitorio, causa de pedir), dan a entender que parte de su contenido también son hechos, generando una ligera confusión en la aplicación de ambas figuras(reconocimiento y allanamiento).

Asimismo, el allanamiento desarrollado por nuestro CPC presenta con claridad las características para su adecuada aplicación, las cuales por cierto, antes de la introducción como texto normativo de la figura procesal al Código de Protección y Defensa del Consumidor, fueron utilizadas como referencia en los procedimientos administrativos de protección al consumidor.

La oportunidad del allanamiento esta detallado en el Artículo 331 del CPC, como se aprecia:

Oportunidad del allanamiento.-



Artículo 331.- El demandado puede allanarse a la demanda en cualquier estado del proceso, previo a la sentencia (Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Art. 331, 1993).

Procede el allanamiento respecto de alguna de las pretensiones demandadas.

El contenido del artículo 331, como veremos en el transcurso de la investigación es recogido por las normas que regulan el allanamiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor, es probable que de este dispositivo normativo se haya extraído la posibilidad de allanarse en cualquier etapa del procedimiento.

La improcedencia está en el artículo 332 del CPC, especificando los supuestos en los que no cabría la aplicación del allanamiento:

Improcedencia del allanamiento.-

Artículo 332.- El Juez declara improcedente el allanamiento y ordena la continuación del proceso cuando:

1. El demandado no tiene capacidad para disponer del derecho en conflicto;
2. El apoderado o representante del demandado carece de facultad para allanarse;
3. Los hechos admitidos requieren ser probados por otros medios, además de la declaración de parte;
4. El conflicto de intereses afecta el orden público o las buenas costumbres;
5. El conflicto de intereses comprende derechos indisponibles;
6. Habiendo litisconsorcio necesario, el allanamiento no proviene de todos los demandados;
7. Presume la existencia de fraude o dolo procesal;



8. Advierte que la sentencia a dictarse va a surtir efecto frente a tercero no emplazado;

o

9. El demandado es el Estado u otra persona de derecho público, salvo que su representante tenga autorización expresa (Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Art. 332, 1993).

En el plenario realizado por los órganos resolutivos del INDECOPI, se sugiere tomar como referencia el mencionado artículo para determinar la improcedencia en procedimientos de protección al consumidor, como veremos en posteriores páginas.

Por último queda el efecto inmediato del allanamiento que sería:

Efecto del allanamiento.-

Artículo 333.- Declarado el allanamiento, el Juez debe expedir sentencia inmediata, salvo que éste no se refiera a todas las pretensiones demandadas (Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Art. 333, 1993).

Toda esta regulación previamente indicada fue tomada muy en cuenta cuando el allanamiento no era parte del CPDC, en esencia el allanamiento respetaba su origen procesal civil, cuando se consideró dentro del Código como una figura más adquirió sus propias particularidades.

Adicional a lo expuesto vale indicar que, una característica esencial del allanamiento en sede procesal civil es la regulada en el Artículo 413 del Código respectivo, que señala:

Artículo 413.- Exención y exoneración de costas y costos.-



Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos.

También está exonerado quien reconoce o se allana a la demanda dentro del plazo para contestarla (Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Art. 413, 1993).

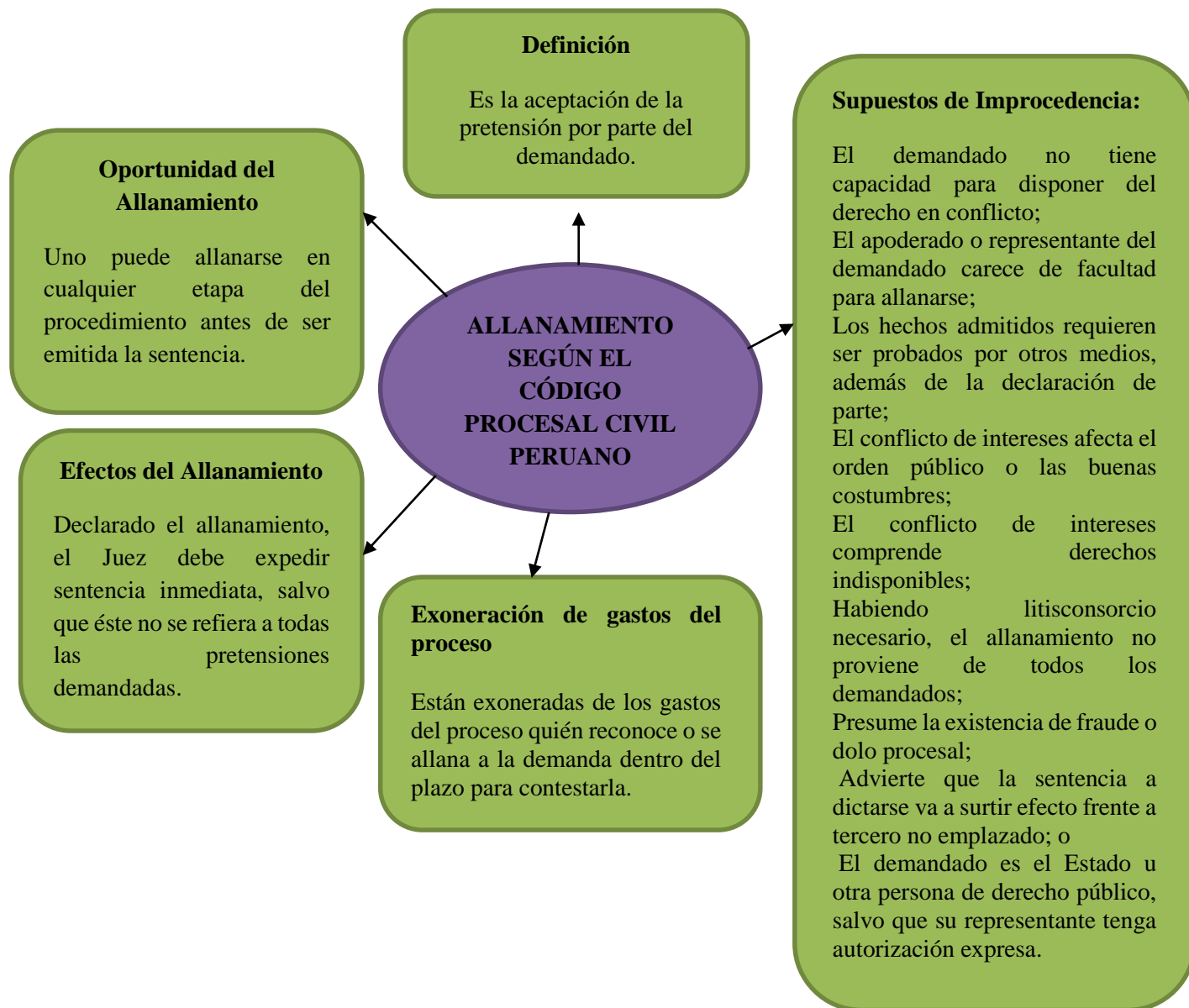
El allanamiento permite al demandado librarse de los gastos procesales, partiendo de la lógica que no existirá en el proceso necesidad de mayor uso de recursos a partir de la aplicación de la figura procesal.

Breve resumen del allanamiento en el proceso civil peruano (FIGURA 07).

FIGURA 07



Allanamiento en el Código Procesal Civil Peruano



FUENTE: Elaboración del autor.

SUBCAPITULO III



2.3. ALLANAMIENTO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

2.3.1. ANTES DE SU INTRODUCCIÓN AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

El allanamiento hasta fines del año 2016 no estuvo reconocido en el Código de Protección y Defensa del consumidor, sin embargo fue utilizado en los procedimientos administrativos que se veían bajo dicho cuerpo normativo, y su aplicación fue muy diferente a la actual, ya que al no contar con dispositivos normativos especiales todo su desarrollo se remitía al Código Procesal Civil, muestra de eso están las resoluciones: (3499-2012/SPC-INDECOPI, 3575-2012/SPC-INDECOPI) de la SPC de las que se extrae esta valiosa información:

La definición que mantenía la SPC sobre el allanamiento en la Resolución 3499-2012/SPC-INDECOPI fundamento N° 11 era la siguiente:

El allanamiento es la manifestación de voluntad mediante la cual un sujeto procesal establece una relación de sujeción al planteamiento realizado por la otra parte. Como lo señala el artículo en mención, el allanamiento importa una aceptación del petitorio, por lo que es considerado como una excepción a la defensa. Asimismo, ha sido definido como un negocio jurídico procesal unilateral del demandado a través del cual éste acepta el petitorio de la demanda dirigida contra él por el demandante en el proceso, siendo que debe tenerse en cuenta que a través del allanamiento, el demandado no reconoce que la pretensión planteada contra él por el demandante es conforme al derecho objetivo, sino



que se limita a manifestar su voluntad de satisfacer el interés del demandante, abdicando con ello al ejercicio de su derecho de defensa (pág. 4).

Al ser una institución jurídica tomada de otra especialidad la SPC procuro remitirse a su origen procesal civil para desarrollarla adecuadamente, sin ejercer abuso de derecho.

Añado dos puntos esenciales del que fue el allanamiento en el procedimiento administrativo de protección al consumidor, que demuestran una enorme diferencia con la regulación actual:

2.3.1.1. CRITERIO DE LA SPC RESPECTO AL ALLANAMIENTO EN RELACIÓN A LAS COSTAS Y COSTOS (RESOLUCIÓN 3575-2012/SPC-INDECOPI):

La Resolución es sobre un Recurso de Revisión planteado por el proveedor Banco Falabella el cual fue declarado infundado, dentro del Expediente 069-2012/PS-INDECOPI-PIU, el consumidor denunciante es el señor Jesús Martín Ocampos Mogollón.

La SPC en su fundamento N°12 afirma lo siguiente:

Por tanto, en aras de ejercer una auténtica tutela de los derechos e intereses del consumidor, la Sala considera que debe asumir una interpretación en concordancia con el principio de in dubio pro consumidor, principio que se encuentra expresamente recogido en el artículo V del Título Preliminar del Código, y que establece que el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores, de modo que, aun cuando se verifique que el proveedor se allanó a la imputación realizada en su contra, en virtud del referido principio, no debe configurarse un perjuicio para el consumidor. Ello, en tanto el consumidor incurrió en una serie de gastos para interponer su denuncia, los mismos



que, en caso su pretensión sea amparada, le corresponde válidamente que le sean devueltos.

Así, para este Colegiado la interposición de un allanamiento no debe traer como consecuencia que el denunciado sea exonerado del pago de las costas y costos del procedimiento a favor del consumidor. En tal sentido, concuerda con el criterio adoptado por la Comisión en el sentido que no resulta aplicable el artículo 413° del Código Procesal Civil al caso y, en consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de revisión planteado por el Banco (pág. 5).

Este efecto del allanamiento era favorable al consumidor, tomando en cuenta la naturaleza del CPDC (fin tuitivo) y reconociendo la vulnerabilidad de los consumidores. Establecía la devolución de los costos porque se entendía que los denunciantes habían agotado las vías necesarias para luego interponer una denuncia.

2.3.1.2. CRITERIO DE LA SPC RESPECTO AL ALLANAMIENTO COMO ATENUANTE DE SANCIÓN (RESOLUCIÓN 3499-2012/SPC-INDECOPI):

La Resolución es sobre un Recurso de Revisión planteado por el proveedor Banco Falabella el cual fue declarado infundado, dentro del Expediente 843-2011/PS2, la consumidora denunciante es la señora Blanca Reneé Sandoval Arévalo.

Sobre el allanamiento como atenuante de la sanción la SPC afirmaba lo siguiente:

De esa manera, si bien el allanamiento del proveedor implica una aceptación de la pretensión del consumidor, renunciando a su derecho de contradicción, dicha figura no evidencia que se haya producido una subsanación de la conducta infractora a efectos de



que pudiera ser evaluada por la autoridad administrativa como una circunstancia atenuante de acuerdo a lo establecido en el artículo 112° del Código.

Respecto de la adecuada conducta procedimental alegada por el Banco, debe indicarse que este es un principio reconocido por la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que, tomando en cuenta que es un deber y no una potestad de las partes mantener en todo momento una buena conducta, no puede ser utilizado como un factor atenuante al momento de graduar la sanción.

“Finalmente si bien la Sala, con una anterior conformación, consideró que la figura del allanamiento implicaba dotar de celeridad al procedimiento, así como el logro de un mayor nivel de economía procesal al eliminar la actividad probatoria debido al reconocimiento del proveedor, produciéndose, por sus consecuencias, un efecto equivalente al de las circunstancias atenuantes previstas en el artículo 112° del Código; por los fundamentos expuestos en la presente resolución, esta Sala considera necesario realizar un cambio de criterio, a fin de establecer que el allanamiento no es una circunstancia atenuante que deba ser considerada al momento de graduar la sanción (pág. 5).

Es lógico este criterio, el allanamiento lleva implícito que el proveedor acepta haber cometido la infracción, allanarse es lo que se espera del denunciado que trata de tener una buena conducta en el procedimiento, además, se toma en cuenta que las sanciones son importantes porque estimulan a los proveedores a desarrollar su actividad empresarial dentro del marco legal, en consecuencia estimula a la empresa a ser responsable y competitiva, obviamente la sanción debe ser proporcional a la gravedad de la infracción.



2.3.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1308 Y 1390 SOBRE EL ALLANAMIENTO EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Según el Diccionario Universal de términos parlamentarios (1998) la exposición de motivos es:

La palabra exposición, viene del latín *expositionem*, acusativo de *expositio*, radical de *exposition*; de *expositus*, participio pasivo de *exponere* *exponer*, que significa: dar a conocer (BDELE). Según el diccionario, exposición es, la explicación de un tema o asunto por escrito o de palabra la cual al conjuntarse con la preposición "de" y la palabra "motivos", significa la introducción de una ley que precede a la parte dispositiva (pág. 307).

Las exposiciones de motivos que justifican el allanamiento en el CPDC son las siguientes:

2.3.2.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ALLANAMIENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1308

Las razones que se expresaron en la exposición de motivos fueron:

Al respecto, considerar -en los procedimientos de oficio que se promueven por denuncia de parte- al allanamiento y reconocimiento como atenuantes de la sanción, generará incentivos a efectos que los proveedores brinden una solución al conflicto de intereses con el consumidor dentro de un escenario de solución célere de conflictos, lo que conllevaría a una conclusión liminar del procedimiento, permitiendo a los usuarios dar por concluida de manera inmediata el procedimiento sin incurrir en mayores gastos y a la Administración reducir los procedimientos en trámite, enfocando sus esfuerzos a la



labor preventiva y resolutive de los procedimientos que requieran un pronunciamiento de fondo. Asimismo, el consumidor podrá ver satisfecha su pretensión en tanto la autoridad mantiene la potestad de dictar una medida correctiva a su favor (Exposición de Motivos DL 1308, Numeral. 8, 2016).

En este punto se resalta como principal beneficio la celeridad con la que se resolverán los casos en materia de consumo, no se hace una reflexión sobre la pérdida de costos del consumidor y del dinero en sanciones, que podrían fortalecer la institución.

2.3.2.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ALLAMIENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1390

En este documento se señala que:

La propuesta de precisión del numeral 3 del tercer párrafo del artículo 112 pretende adecuar las figuras del reconocimiento y allanamiento a lo establecido en el Código Procesal Civil a fin de garantizar una correcta aplicación de estas instituciones jurídicas, pues, actualmente el código establece la posibilidad de allanarse a la denuncia o reconocer las pretensiones contenidas, cuando solo debe decir allanarse a las pretensiones y reconocer las imputaciones. De otro lado, actualmente esta norma establece que, en estas situaciones, deberá concluirse el procedimiento liminarmente, lo cual, en puridad, no daría pie a que los órganos resolutivos puedan establecer responsabilidades ni evaluar dictar medidas correctivas pese a la verificación de la comisión de una infracción, en tanto el denunciado termino por aceptar las veracidad de los hechos y/o acceder a las pretensiones del denunciante.



En efecto, conforme se establece en el Código Procesal Civil, la figura del allanamiento comprende la aceptación de las pretensiones contenidas en una demanda, mientras que el reconocimiento implica admitir la veracidad de los hechos y fundamentos, además de la aceptación de la pretensión demandada.

Cabe precisar que, a diferencia del allanamiento judicial, el cual se puede presentar en cualquier etapa del proceso-generando que el órgano jurisdiccional deba expedir sentencia de forma inmediata-, el allanamiento y el reconocimiento en materia de protección del consumidor, tendrán incidencia en la imposición de la sanción por parte de la administración pública, pudiendo imponerse una amonestación en caso se hubiera realizado con la presentación de descargos. Ello en razón a que, conforme a la naturaleza de los procedimientos en materia de consumo, estamos frente a un procedimiento administrativo sancionador, donde la administración despliega actuaciones orientadas a determinar la veracidad y posterior responsabilidad sobre los hechos denunciados por un consumidor presuntamente afectado; sin embargo, al existir un allanamiento o reconocimiento por parte del proveedor, únicamente corresponderá evaluar la medida correctiva solicitada y su pertinencia, conforme a lo señalado en el artículo 114 del Código (Exposición de Motivos DL 1390, 2018).

Aquí viene un punto que los órganos resolutivos no toman en cuenta:

Asimismo, se debe mencionar que, conforme se señala en este artículo, no todos los casos en los que el proveedor presente un reconocimiento o allanamiento, los órganos resolutivos de protección del consumidor deberán culminar el procedimiento sancionador con la imposición de una amonestación, ello en razón a que los órganos resolutivos de protección del consumidor deberán evaluar el comportamiento del denunciado y la



gravedad de la infracción imputada a fin de garantizar el desincentivo de la conducta que se pretende disuadir (Exposición de Motivos DL 1390, 2018).

En la exposición de motivos se deja en claro que el allanamiento a pesar de haber sido presentado con los descargos no siempre amerita amonestación, esto depende de la gravedad del caso, a pesar de eso, en gran parte de las resoluciones del INDECOPI se produce lo contrario (se las mencionará posteriormente), debido a las directivas que se emitieron hay muchas resoluciones en la que se amonesta al proveedor y se le exonera del pago de costos siempre.

La exposición de motivos recoge precisiones para evitar las confusiones que se produjeron con la primera regulación del allanamiento:

Adicionalmente se suprimió la figura de la “conclusión liminar” como consecuencia de la presentación de un reconocimiento o allanamiento, en tanto la redacción vigente sugiere que el pronunciamiento a emitir no versará sobre el fondo de la controversia, generando la percepción de que el procedimiento sancionador concluirá sin la imposición de medidas correctivas en beneficio del consumidor afectado, ni la posibilidad de garantizar la indemnidad de sus derechos, razonamiento que se alejaría de los fines del código, en tanto este no solo busca prevenir y eliminar las practicas que afecten los derechos de los consumidores sino también corregir las consecuencias de estas actuaciones.

El cambio propuesto armoniza con la finalidad del código, en tanto garantiza los derechos de los consumidores al reafirmar, de forma expresa, la facultad de la administración de imponer medidas correctivas en favor de los consumidores afectados, inclusive cuando el proveedor se hubiera allanado a las pretensiones o reconocido la veracidad de los hechos denunciados, lo que además implica pronunciarse sobre su grado de



responsabilidad y la pertinencia de la medida correctiva a imponer, teniendo en cuenta la afectación ocasionada (Exposición de Motivos DL 1390, 2018).

A pesar de estas modificatorias y las intenciones señaladas en la Exposición de Motivos los resultados no son lo esperados, como se apreciará en la continuación de esta investigación.

2.3.3. EL ALLANAMIENTO REGULADO EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

A través del Decreto Legislativo 1308 se introdujo la figura del allanamiento al Código de Protección y Defensa del Consumidor, con el objetivo de que se:

generará incentivos a efectos que los proveedores brinden una solución al conflicto de intereses con el consumidor dentro de un escenario de solución célere de conflictos, lo que conllevaría a una conclusión liminar del procedimiento, permitiendo a los usuarios dar por concluida de manera inmediata el procedimiento sin incurrir en mayores gastos y a la Administración reducir los procedimientos en trámite, enfocando sus esfuerzos a la labor preventiva y resolutive de los procedimientos que requieran un pronunciamiento de fondo. Asimismo, el consumidor podrá ver satisfecha su pretensión en tanto la autoridad mantiene la potestad de dictar una medida correctiva a su favor (Exposición de Motivos DL 1308, Numeral. 8, 2016).

El allanamiento junto con la figura del reconocimiento ingresaron al Código Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571) dentro las circunstancias atenuantes de sanción con la siguiente redacción:



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

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

3. En los procedimientos de oficio promovidos por una denuncia de parte, cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza 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 (DL 1308, Art. 112, 2016).

Se hablaba de un allanamiento a la denuncia y el reconocimiento de las pretensiones, distorsionando su aplicación en materia procesal civil que implica lo contrario .

Luego, mediante Decreto Legislativo 1390 se modificó el Artículo 112° del Código, quedando la redacción final que se presenta a continuación:

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 (DL 1390, Art. 112, 2018).

En cuanto al tema del allanamiento, se puede advertir que se corrigió la primera redacción ya que en un primer momento se aludía al allanamiento a la denuncia, la actual redacción cambio lo señalado y alude sobre un allanamiento a las pretensiones del consumidor, adaptándose a lo señalado en el Código Procesal Civil, vale añadir que para el Procedimiento Administrativo de Protección al Consumidor las pretensiones serían equivalentes a las Medidas Correctivas.



Además, el INDECOPI emitió La Directiva 006-2017/DIRCOD-INDECOPI que de alguna manera detallaba el funcionamiento de la figura del allanamiento, pero a la vez generaba confusión en su uso, como se procede a observar:

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:

- 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 (Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI, Art. 4.7, 2017).

De la directiva se apreciaba que se imponía la obligación a los Órganos Resolutivos de amonestar y exonerar de costos al proveedor si había allanamiento en descargos, a pesar que en el Código de Protección y Defensa del Consumidor esto solo era una posibilidad.

Sobre el punto de la directiva que establece que no procede el allanamiento cuando hay una posible afectación a intereses colectivos o difusos, la SPC contradijo la norma, indicando que la directiva iba en contradicción con lo regulado en el CPDC, y por jerarquía normativa correspondía respetar lo que en esencia contenía la norma de mayor rango, esto está presente en la Resolución N°2335-2018/SPC-INDECOPI.

Posteriormente, La Directiva N° 001-2019/DIR-COD-INDECOPI modificó lo regulado en la directiva 006-2017/DIRCOD-INDECOPI de esta forma:



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:

a) La figura del allanamiento y reconocimiento se aplicará en los procedimientos iniciados a instancia de parte o por iniciativa de la autoridad de conformidad con lo dispuesto en el Código y el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

(...)

c) El allanamiento o reconocimiento no impiden al órgano resolutivo evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.

d) Cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor respecto a dichas pretensiones. En esos casos, se impondrá la sanción, se ordenarán las medidas correctivas, así como el reembolso de costas y costos, según corresponda en cada caso. Asimismo, se dispondrá la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se podrá imponer una amonestación; asimismo, se dispondrá la exoneración de costos del procedimiento, únicamente, si alcanza todas las pretensiones del denunciante.



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 impondrá una sanción pecuniaria, sin perjuicio de la facultad de aplicar los criterios atenuantes al graduar la sanción. En estos casos, no procede la exoneración del pago de los costos del procedimiento (Directiva N° 001-2019/DIRCOD-INDECOPI, Art. 4.7, 2019).

Ambas directivas previamente detalladas, fueron derogadas como se mencionó en líneas previas del presente trabajo mediante la “Directiva Única que Regula los Procedimientos de Protección al Consumidor Previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”, sin embargo, la directiva vigente en su artículo 29° regula de la misma manera el allanamiento, como se observa a continuación:

Artículo 29.- Alcances del allanamiento o reconocimiento

Para efectos de aplicar las figuras de allanamiento y reconocimiento previstas como circunstancias atenuantes en el artículo 112 del Código, los órganos resolutive en materia de protección al consumidor deben tener en consideración lo siguiente:

- a) La figura del allanamiento y reconocimiento se aplicará a los procedimientos por iniciativa de parte, de conformidad con lo dispuesto en el Código.
- 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 dicho allanamiento o reconocimiento.
- c) El allanamiento o reconocimiento no impiden al órgano resolutive evaluar la procedencia de los hechos materia de denuncia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 del Código.



d) Cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor, sin perjuicio que ejerza defensa sobre el fondo, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor. En dicha resolución se impone la sanción y se ordenan las medidas correctivas, según corresponda en cada caso. Asimismo, se dispone la inscripción del denunciado en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI.

e) Cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se podrá imponer una amonestación. Asimismo, se dispondrá la exoneración de costos del procedimiento, únicamente, si alcanza a todas las pretensiones del denunciante.

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 impondrá una sanción pecuniaria, sin perjuicio de la facultad de aplicar los criterios atenuantes al graduar la sanción. En estos casos no procede la exoneración del pago de los costos del procedimiento. (Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI, Art. 29, 2021).

A través de toda esta normativa detallada se demuestra que el allanamiento del CPDC posee una regulación contradictoria con la jurisprudencia del máximo tribunal administrativo en materia de protección al consumidor.

ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS

Existe un aporte importante que hace el Dr. Leoni Amaya Ayala (2017) en el que señala:



En efecto, como se mencionó anteriormente, en los procesos civiles, para incentivar los allanamientos y reconocimientos, se exonera al demandado del pago de sus tasas judiciales, pero ello no lo exime del pago de costas y costos que fueron de cuenta del demandante, sobre todo porque existe defensa cautiva. Sin embargo, en sede administrativa en materia de protección al consumidor, el proveedor denunciado no debe pagar ninguna tasa en el procedimiento, por lo que resulta cuestionable que se le otorgue un beneficio que incida en los gastos que asume el consumidor para obtener la asesoría de un abogado, cuando así lo ha contratado para tales fines (par.17).

A lo que agrega lo siguiente:

Si bien en los procedimientos administrativos de protección al consumidor, la defensa no es cautiva, ello no significa que los consumidores no deban tener un abogado para su defensa, y ello muchas veces debería ser así, ya sea porque la complejidad del caso así lo requiera, o por la necesidad de tener una buena defensa legal frente al proveedor infractor, o por la simple decisión del consumidor afectado. En este punto, debemos poner atención en que normalmente el consumidor que acude al INDECOPI es aquella persona que ya agotó todos los medios posibles para encontrar una solución a su reclamo y no encuentra otra vía que la solución heterónoma del conflicto. Siendo ello así, el consumidor que se asesora de un abogado, debido a las nuevas normas de allanamiento y reconocimiento, se ve expuesto a tener que asumir sus costos por los honorarios profesionales o bien a tener que implementar una vía judicial posterior para que el proveedor le resarza por dichos conceptos que no podrán ser reconocidos en sede administrativa (par.18).



En esta investigación se coincide con el Dr. Amaya, partiendo de entender que en los procesos civiles ante un allanamiento interpuesto el único beneficio que tiene el demandado es el de no incurrir en gastos procesales en el futuro, no se habla de la imposibilidad de recuperar costos de la parte demandante; y eso que las partes se encuentran en una situación de igualdad de condiciones.

Además, resulta absurdo que en la legislación que trata de proteger a una de las partes que por su situación en el mercado se encuentra vulnerable, se le impida ser reembolsado en sus costos.

Amaya (2017) concluye que:

Como se aprecia existen severos cuestionamientos a la regulación del allanamiento y reconocimiento en el CPDC, por lo que es necesaria una modificación legislativa que alinee las figuras a la regulación procesal civil –por ser su fuente-, sobre todo tomando en cuenta los intereses de los consumidores y los principios administrativos en materia sancionadora (par.19).

El autor reconoce que el allanamiento regulado en el Código es perjudicial para los consumidores, y sugiere alinear su aplicación a su origen procesal, esto con el fin de darle más certeza en su aplicación, en gran parte de su ensayo hace dar cuenta que existen imprecisiones hasta técnicas de la primera redacción introducida con el Decreto Legislativo 1308. La propuesta expresada por Amaya resulta óptima.

En el otro lado se encuentra Rodrigo Fernando Seminario Cueva (2017) que concluye que:

Con la presente modificación, las empresas que hayan cometido una infracción se allanaran al procedimiento, evitando una carga procedimental innecesaria. Asimismo,



muchos abogados que se aprovechaban de este vacío realizando denuncias sencillas por temas como los de libro de reclamaciones, cobrando sumas arbitrarias por tales conceptos, evitarán continuar con estas conductas, pues al allanarse las empresas al procedimiento, no recibirán excesivos e irracionales honorarios (par.8).

Este punto es rebatible, si bien no se puede negar que existen denuncias maliciosas por parte de profesionales cuyo único fin es lucrar a cualquier costo, el INDECOPI ya desarrollo en varias de sus resoluciones los criterios para negar costos y para graduarlos, por lo tanto la institución ya cuenta con herramientas para evitar el abuso de derecho.

La resolución N° 681-2017/INDECOPI-CUS deja en claro los requisitos que se deben cumplir para la graduación de costos, los cuales son:

(i) las pretensiones que hayan sido acogidas, (ii) las incidencias del proceso: la complejidad del procedimiento, la frecuencia en la intervención del abogado patrocinante a través de la presentación de escritos y la asistencia a las diversas audiencias programadas durante la tramitación del expediente, el contenido económico de la pretensión, el tiempo de la tramitación (pág. 5).

Y la resolución de la SPC 2290-2017/SPC-INDECOPI establece los criterios para la negativa de costos, los cuales son: “(i) La necesidad de acudir a la autoridad para la satisfacción de una pretensión (restitución de derecho vulnerado), (ii) complejidad de la controversia; y, (iii) la conducta obstruccionista por parte del infractor” (págs. 4,5).



2.3.4. PLENARIO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

A partir de una serie de interrogantes, claroscuros, ambigüedades que surgieron a partir de la introducción de nuevas figuras procedimentales dentro del CPDC, el INDECOPI organizó un plenario con la idea de uniformizar criterios para resolver de manera adecuada en los procedimientos administrativos de protección al consumidor, en el plenario realizado en los días 23 y 24 de Noviembre del 2018 participaron: vocales, comisionados, jefes y secretarios técnicos de las 14 oficinas regionales del INDECOPI con delegación en protección al consumidor, los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos, las Comisiones de protección al consumidor, la Sala Especializada en Protección al Consumidor y la Dirección Nacional de Protección al Consumidor, el documento final del plenario detalla la aplicación de la figura del allanamiento, facilitando la predictibilidad de los resultados para procedimientos futuros, del mencionado documento extraemos lo útil para la presente investigación, en el tema 5 se desarrolla el allanamiento como se aprecia:

Tema 5: Consecuencias del Allanamiento y Reconocimiento

En este punto se generaron 8 acuerdos los cuales son:

El Primer acuerdo es:

La definición del allanamiento y reconocimiento prevista en los artículos 330 y 332 del Código Procesal Civil debería ser incorporada de manera expresa en las normas de protección al consumidor a fin de que los proveedores denunciados puedan ejercer



adecuadamente su derecho de defensa, máxime si en estos procedimientos no se requiere la participación de un abogado(par.01).

Esto demuestra que entre los órganos resolutivos hay una tendencia a aceptar que la regulación procesal civil del allanamiento es la que debe tomarse como referencia principal para el procedimiento de protección al consumidor, sin embargo solo queda como sugerencia.

El Segundo acuerdo es:

Dado que el Decreto Legislativo N°1308 busca, entre otros, incentivar a los proveedores a dar una solución pronta a los reclamos de los consumidores, empleando para ello la aplicación para el allanamiento y el reconocimiento, resulta importante que la Autoridad Administrativa considere la posibilidad de flexibilizar su aplicación, debiendo establecer a través de criterios jurisprudenciales, e incluso vía la emisión de un precedente de observancia obligatoria, los requisitos que deben reunir las figuras bajo estudio (par.02).

Como se ve, existe consenso en que las nuevas herramientas procesales generan confusión en su aplicación para los miembros del INDECOPI, originando en los miembros de órganos resolutivos el deseo de un precedente que les permita tener mayor certeza para la aplicación de las modificaciones.

El tercer acuerdo es:

El proveedor denunciado que opta por acogerse al allanamiento o reconocimiento, renuncia a su derecho de defensa en cualquiera de sus formas (excepciones procesales, por ejemplo); por lo que, cuando un proveedor decida interponer defensas previas conjuntamente con la presentación de un allanamiento o reconocimiento, la Autoridad



Administrativa deberá rechazar dichas figuras, disponiendo la continuación del procedimiento (par.03).

En este punto se coincide con la doctrina, históricamente el allanamiento se ha entendido como una renuncia al derecho de defensa; que los órganos resolutivos permitan excepciones, defensas previas, cuestionamiento o intenciones de descargos por parte del proveedor a la par de haberse acogido al allanamiento implicaría un abuso de derecho.

No obstante, mediante la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI, en su Artículo 29 inciso d, se establece la posibilidad de que el denunciado ejerza la defensa sobre el fondo al margen de haber formulado un allanamiento, situación que demuestra una enorme diferencia en relación al allanamiento del proceso civil.

El cuarto acuerdo es:

En atención al literal c) del artículo 4.7 de la Directiva 006-2017-DIR-COD-INDECOPI, el inciso 1 del Artículo 84 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general y el artículo 108 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, la presentación del allanamiento o reconocimiento no impide que la Autoridad Administrativa declare la improcedencia de la denuncia, ya sea por falta de competencia, falta de legitimidad para obra del denunciante, entre otras(par.04).

Son aspectos procedimentales que buscan una mejor aplicación y que resultan conforme a lo regulado en materia procesal civil.

El quinto acuerdo es:



Cuando el allanamiento y/o reconocimiento sea efectuado respecto de todos los hechos imputados a título de cargo, se exonerará al proveedor al pago de costos del procedimiento. Cuando el allanamiento y/o reconocimiento sea realizado respecto de algún(os) de los hecho(s) denunciado(s) , se exonerará al proveedor del pago de los costos siempre que no se verifique su responsabilidad administrativa en los hechos sobre los que no operó su allanamiento y/o reconocimiento (par.05).

Este criterio vario a través de la Directiva 001-2019/DIR-COD-INDECOPI, en la actualidad solo si el allanamiento es a todas las pretensiones tiene como consecuencia la exoneración de costos.

El sexto y el séptimo acuerdo son:

6)La oportunidad de la Administración para condenar o exonerar al proveedor denunciado, del pago de costos, se encuentra al momento de emitir un pronunciamiento final, en primera y segunda instancia administrativa, sobre la denuncia interpuesta por el consumidor afectado; por lo que, durante los procedimientos de liquidaciones de costos, no es posible exonerar al denunciado del pago de costos, al derivar de un acto administrativo consentido y/o ejecutoriado que solamente puede ser cuestionado ante el Poder Judicial via el proceso contencioso-administrativo (par.06).

7) De acuerdo con el numeral número 3 del tercer párrafo del artículo 112 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, ante la interposición de un allanamiento y/o reconocimiento en controversias que no se encuentren referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancia peligrosas, la Autoridad Administrativa tiene la facultad de sancionar al proveedor con Amonestación (par.07).



En los párrafos detallados se precisa un aspecto que podría generar dudas y confirma lo regulado en el CPDC.

El octavo acuerdo es:

Por regla general, el allanamiento y el reconocimiento constituyen circunstancias atenuantes de responsabilidad que pueden generar la conclusión del procedimiento; sin embargo, dada la normativa sectorial vigente en materia de protección al consumidor, se establece una excepción referida a que los efectos del allanamiento y reconocimientos no son aplicables por 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, dado que en estos ya se activó el mecanismo del Estado quien, para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, tuvo que realizar que serie de actuaciones procedimentales, y a diferencia de un derecho particular, en los procedimientos iniciados de oficio se velan por intereses difusos y como tal perseguibles hasta su culminación con la emisión de una resolución debidamente motivada cuyo resultado generará una solución para una colectividad (par.08).

Como se aprecia, se acuerda que el allanamiento es una circunstancia atenuante, criterio con el que no se coincide, ya que como señala la ex conformación de la SPC allanarse es parte de la buena conducta procedimental que deben tener las partes por lo tanto no debe ser premiada, adicional a esto vale recalcar que mediante Resolución 2335-2018/SPC-INDECOPI de fecha 10 de setiembre del 2018 se estableció que el allanamiento procede en casos de intereses colectivos y difusos, así que este acuerdo es un tanto inútil.

El noveno y el décimo acuerdo son:



9) La presentación de un allanamiento y/o reconocimiento no tiene por efecto que la Autoridad Administrativa deba ordenar, en calidad de medidas correctivas, las solicitadas por el consumidor en su denuncia, sino que la Administración, en cada caso concreto, debe determinar la medida correctiva que corresponda (par.09).

10) Corresponde a la autoridad administrativa determinar y dictar con idoneidad las medidas correctivas que correspondan en cada procedimiento, a fin de garantizar los beneficios de la aplicación de esta figura para ambas partes. Dejar en manos del consumidor la imposición de medidas correctivas, conllevaría a la distorsión de su naturaleza como mandatos de la Administración. Ello, sin perjuicio que las partes puedan arribar a acuerdos mediante mecanismos como la conciliación, transacción, entre otros (par.10).

Estos criterios también van acorde al desarrollo procesal civil del allanamiento dando a la autoridad de consumo la posibilidad en cada caso de evaluar si las medidas correctivas solicitadas son conforme a derecho o tienen algún carácter abusivo, a lo que se suma que da por equivalentes a las pretensiones con las medidas correctivas.

El onceavo acuerdo es:

Dado que la presentación de un allanamiento y/o reconocimiento conjuntamente con los descargos, constituye una circunstancia especial atenuante al momento de efectuar la graduación de la sanción y además, exonera al denunciado del pago de los costos, la ciudadanía podría percibir que estas figuras son empleadas en beneficio de los proveedores; por lo que, se recomendaría a los órganos resolutivos que evalúen el dictado de medidas correctivas de oficio a fin de evitar que la conducta infractora se verifique a futuro.

A fin de que los consumidores no se sientan afectados con la figura del allanamiento y/o reconocimiento es importante difundir los alcances del mismo y actuar con la debida celeridad en la tramitación (par.11,12).

En este último punto se muestra de una forma particular el problema de investigación, ya que se da a entender que es posible que la población entienda que el allanamiento va en contra de sus intereses, al parecer INDECOPI comprende que la regulación genera polémica.

Los acuerdos se pueden resumir (FIGURA 08):

FIGURA 08

Los Acuerdos del Plenario en Relación al Allanamiento y Reconocimiento





FUENTE: Elaboración del autor basado en el Plenario de Protección al Consumidor (2018).

2.3.5. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS INCENTIVOS INTRODUCIDOS POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1308

El documento elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI denominado “Impacto económico de los incentivos introducidos por el Decreto Legislativo N° 1308 en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571)”, que analiza las consecuencias que tuvo la modificación normativa del CPDC, concluyó lo siguiente sobre el allanamiento:

Respecto a los OPS, los incentivos introducidos por los mecanismos de autocomposición del D. Leg. N° 1308 generaron que en el primer semestre de 2018 se incrementen tanto las conclusiones anticipadas – en 23 veces – como las conclusiones por allanamiento o reconocimiento – en 37 veces – en comparación a lo observado en el primer semestre de 2016 (pág. 20).

Una primera impresión sería que los proveedores utilizan con bastante frecuencia el allanamiento de modo que se confirma la relevancia o importancia de su estudio, además se aumenta:

En esa misma línea, el incremento observado de las conclusiones anticipadas, conclusiones por allanamientos o reconocimientos y las conclusiones por improcedencia por subsanación o corrección a nivel de OPS, generado por los incentivos introducidos por el D. Leg. N° 1308, significó una reducción del tiempo y de las actividades típicas de litigación, tanto para los consumidores como para los proveedores, y una disminución de la aplicación de multas y pagos de costos para los proveedores, lo cual, considerando



el período enero 2017 – junio 2018, se tradujo en un ahorro global de aproximadamente S/ 28,1 millones (pág. 20).

En este punto el INDECOPI admite abiertamente que los beneficios fueron grandes para los proveedores, y eso que nos referimos a los primeros años en los que el allanamiento estuvo vigente en el CPDC, no tomando en cuenta que esos montos producto de la irresponsabilidad del denunciado pudieron servir para el fortalecimiento institucional.

Resulta interesante el hecho que el estudio determina la disminución de multas impuestas a los proveedores (menos recursos para el INDECOPI) y el ahorro a éstos al sustraerles la obligación de pagar los costos del procedimiento.

Lo que no indica el informe es cuánto dinero perdieron los consumidores por la exoneración de costos.



CAPITULO III

3. RESULTADO DE LOS HALLAZGOS

3.1. ENTREVISTAS

Al ser un tema nuevo y poseer material reducido en cuestión de doctrina para el desarrollo de la investigación, es que decidí producirlo a través de entrevistas a juristas y abogados conocedores del tema en desarrollo:

Sobre la interrogante: *¿Considera que la figura del allanamiento regulada en el Código de Protección y Defensa del Consumidor beneficia a alguna de las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor en mayor medida? ¿Por qué?*, las respuestas se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Esteban Carbonell no tiene la menor duda de que los beneficios como la amonestación, celeridad para resolver los casos y la exoneración de costos son en esencia los que dan una ventaja desproporcional para los proveedores.
2. Jaime Delgado en el desarrollo de la entrevista señala, que se sobreentiende que el consumidor recurre al INDECOPI porque ya hizo las gestiones y gastos necesarios para poder resolver sus problemas con el proveedor, por lo cual le parece injusto que a pesar de lo realizado, ya en última instancia, en un procedimiento administrativo sancionador, la empresa se salga con la suya y se libere de sanción y costos, pese a que en un primer momento no quiso dar solución al problema del consumidor.
3. Julio Durand resalta la esencia de la normativa de protección al consumidor, que es tuitiva, y que en base a esta naturaleza no debe aceptarse que la parte que se encuentra en ventaja tanto en información como de negociación en el plano de la realidad, también tenga ventajas desproporcionales en el plano procedimental, arriesgando al consumidor



a perder el dinero utilizado en asesoría profesional a pesar de haber demostrado tener la razón.

4. Omar Damián, citando una Resolución del Tribunal Constitucional, concluye que no considera idónea la actual regulación del allanamiento en el CPDC, sus argumentos son nuevos y útiles, afirma que el allanamiento no debe traer como consecuencia la exoneración de costos ya que con el reconocimiento de costos por parte del órgano resolutorio se busca volver al estado anterior de la infracción para que no haya una afectación pecuniaria al denunciante y respetar la relación contractual del consumidor con su abogado.
5. Bruno Mejía es de los pocos que ve el allanamiento como una modificación positiva, que según él beneficia a los consumidores en mayor medida, él ve como principal ventaja la celeridad del procedimiento y la rapidez con la que obtendrá una respuesta a su pretensión el consumidor; deja de lado pronunciarse sobre la pérdida de costos a la que se somete el denunciante y el premio que significa para los proveedores ser amonestados.
6. Yadir Mujica en este punto es muy seguro y explica con claridad los motivos por los cuales considera que el allanamiento ha sido abiertamente una modificación para favorecer a los proveedores, a lo que suma su consideración que los directivos y trabajadores del INDECOPI tienen una tendencia pro empresarial en su trabajo, viva muestra son sus resoluciones.

Un punto importante que señala es lo referido a la disminución de la calidad de los productos en el mercado y el incremento de denuncias producto de la modificación en



debate, esto debido a que al no tener alguna afectación pecuniaria como sanciones o el pago de costos a las empresas les dará igual cumplir con estándares de calidad.

7. José Carlos Rozas añade un punto relevante, a él le parece que la ventaja es tan desproporcional en favor de los proveedores que a ellos les resultará más cómodo el allanarse a que establecer un acuerdo con el consumidor afectado (conciliación).
8. Alfredo Yépez considera como mayor beneficiado al consumidor, porque verá atendida su pretensión, no dejando de lado la ventaja que supone la amonestación para el proveedor.

3.2.CONCLUSIONES DE LAS OPINIONES

Respecto a la conveniencia del allanamiento:

La mayoría de entrevistados, que ejercen su actividad en el derecho del consumidor, coinciden en que esta nueva figura incluida al procedimiento de protección al consumidor beneficia más a los proveedores, por distintas razones, pero la más común es la exoneración del pago de los costos al denunciante(consumidor), que por cierto es el motivo de la existencia del CPDC.

Una postura particular la tienen Alfredo Yépez y Bruno Mejía, para este último, la ventaja del allanamiento está en que se obtendrá resultados de manera celer, pero deja de lado el tema de la pérdida de los costos a la que se expone el consumidor.

En este caso la mayor parte de entrevistados tuvo una postura parecida (FIGURA 09) y (FIGURA 10).

FIGURA 09

Resumen de respuestas sobre la conveniencia del allanamiento

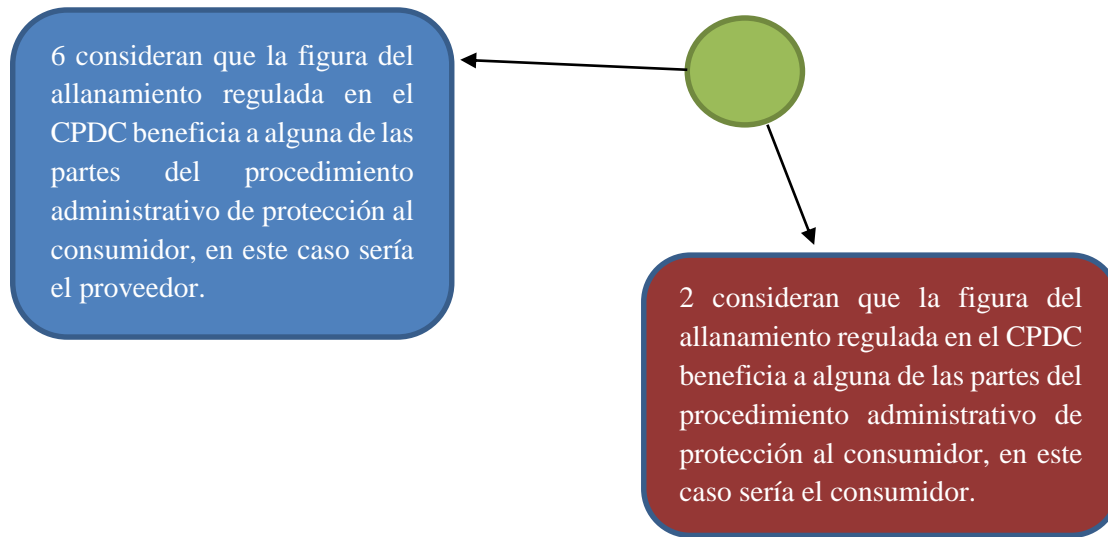
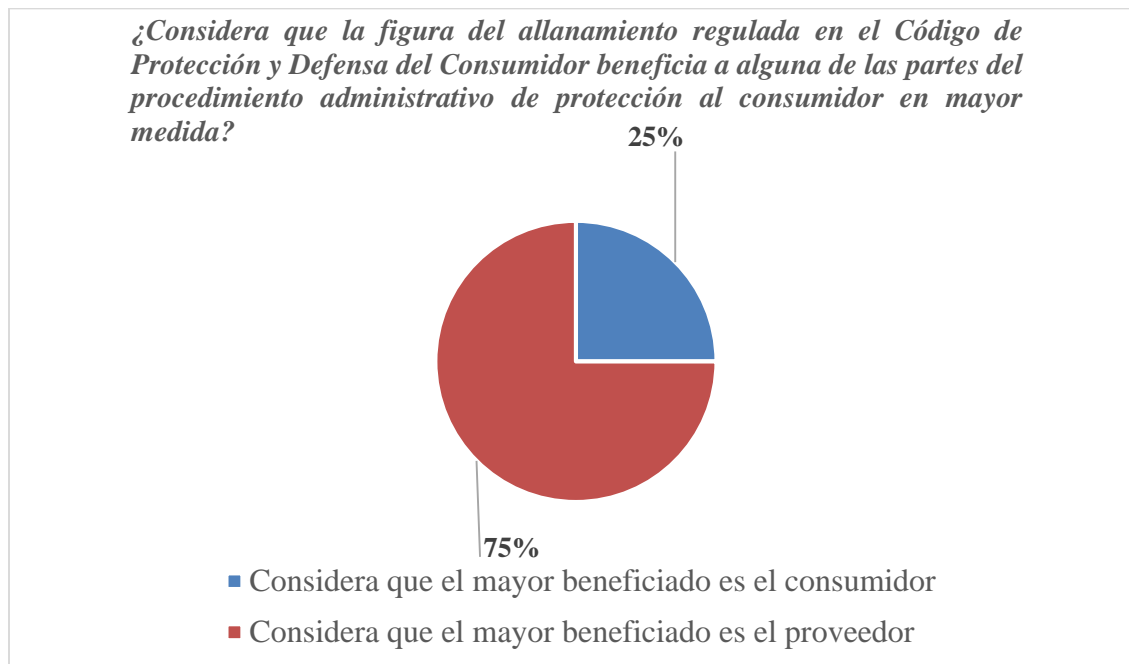


FIGURA 10

Respuestas sobre la conveniencia del allanamiento en porcentajes





3.3. RESOLUCIONES DE INDECOPI A NIVEL NACIONAL

A continuación presento un resumen de 126 resoluciones obtenidas de 13 oficinas regionales del INDECOPI a nivel nacional. Así tenemos los siguientes resultados:

SOBRE LA SANCIONES

En 114 casos el allanamiento presentado del proveedor implicó una sanción de amonestación.

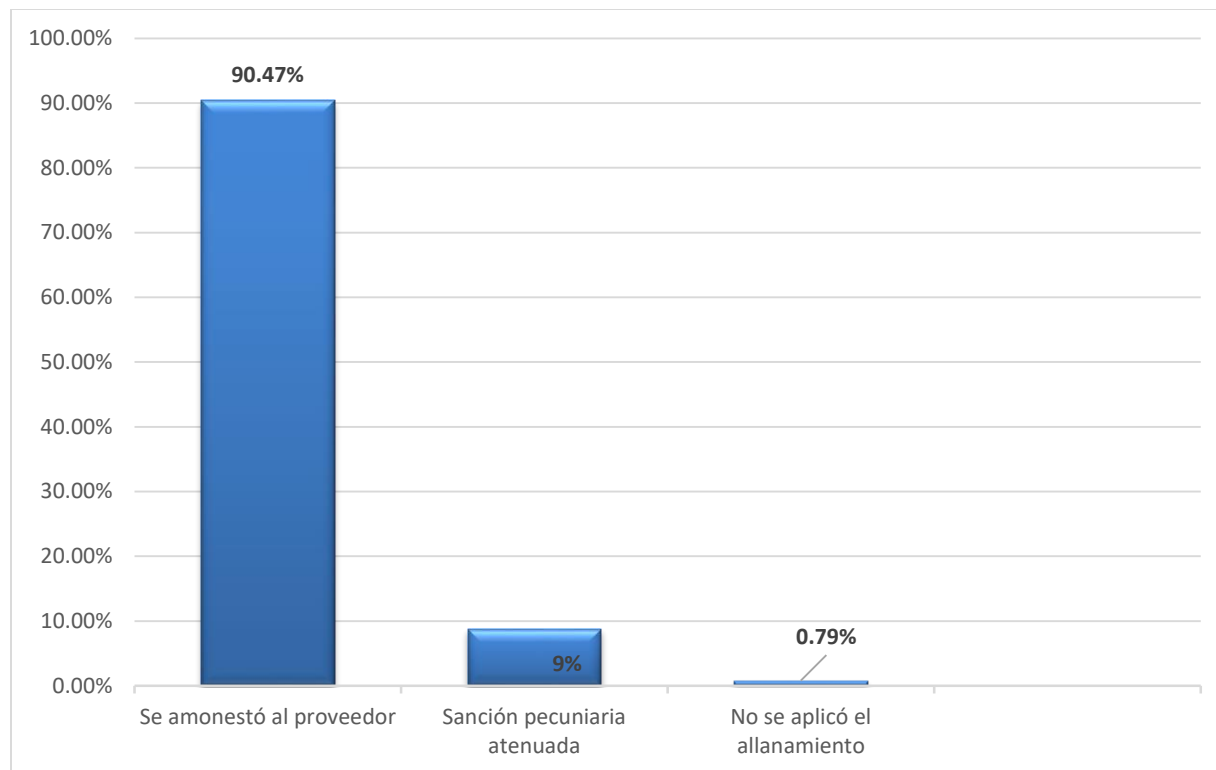
En 11 casos el allanamiento del proveedor fue considerado una circunstancia atenuante para una sanción pecuniaria.

En 01 caso el allanamiento no se aplicó porque fue un procedimiento iniciado por la autoridad administrativa.

En porcentajes (FIGURA 11).

Figura 11

Consecuencias del allanamiento en sanciones



SOBRE LOS COSTOS

En 118 casos el allanamiento interpuesto por el proveedor en el plazo para presentar descargos implicó su exoneración de costos.

En 04 casos se ordenó la devolución de los costos porque el allanamiento fue presentado fuera de plazo.

En 02 casos cuando el allanamiento fue interpuesto en el plazo para presentar descargos se ordenó la devolución de los costos al consumidor.

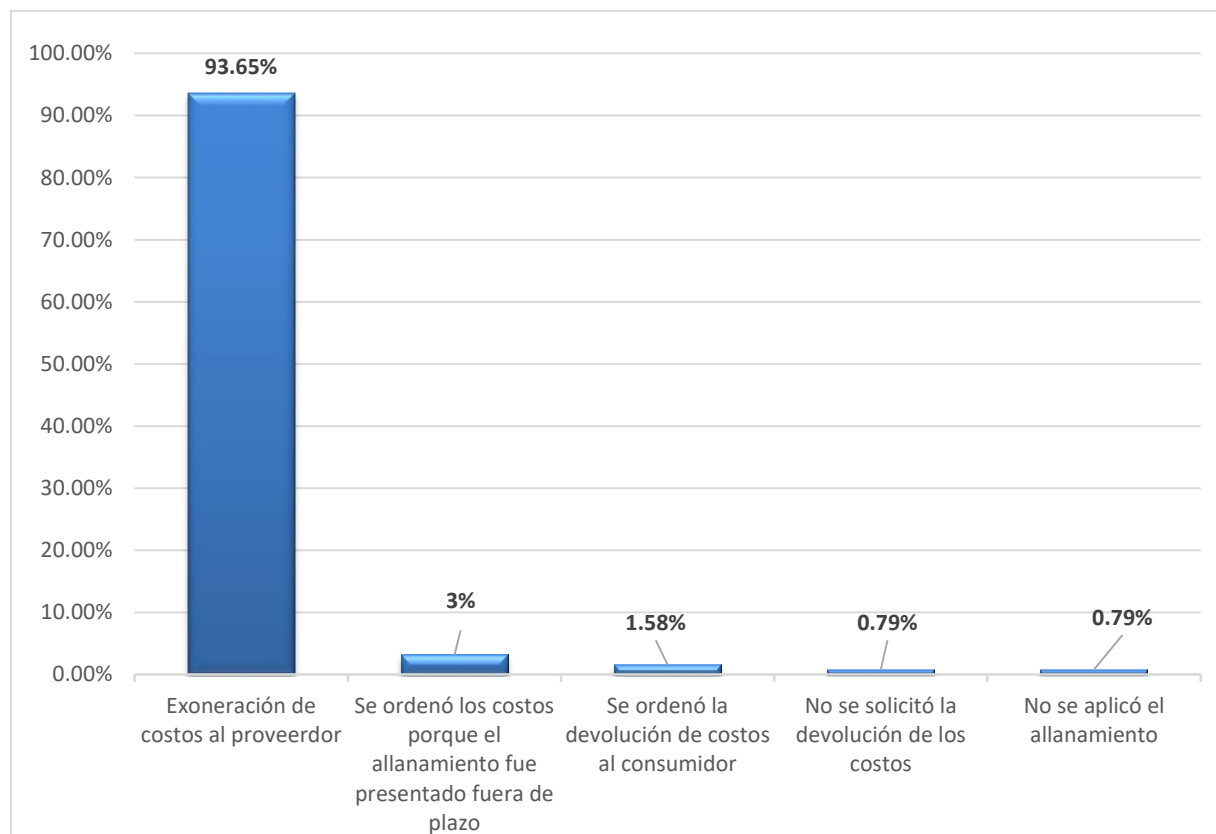
En 01 caso no se solicitó la devolución de los costos.

En 01 caso el allanamiento no se aplicó porque fue un procedimiento iniciado por la autoridad administrativa.

En porcentajes (FIGURA 12).

Figura 12

Consecuencias del allanamiento en los costos



SOBRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

En 39 resoluciones no se mencionó la medida correctiva solicitada por el consumidor.

En 13 resoluciones la medida correctiva solicitada no tiene relación con el extremo declarado fundado.

En 45 resoluciones se ordenó la medida correctiva solicitada por el consumidor.

En 08 casos la medida correctiva fue cumplida antes de la resolución final.



En 15 resoluciones no se ordenó la medida correctiva solicitada por el consumidor.

En 03 casos el consumidor solicitó como medida correctiva una indemnización.

En 01 caso el consumidor solicitó como medida correctiva multa y costas y costos.

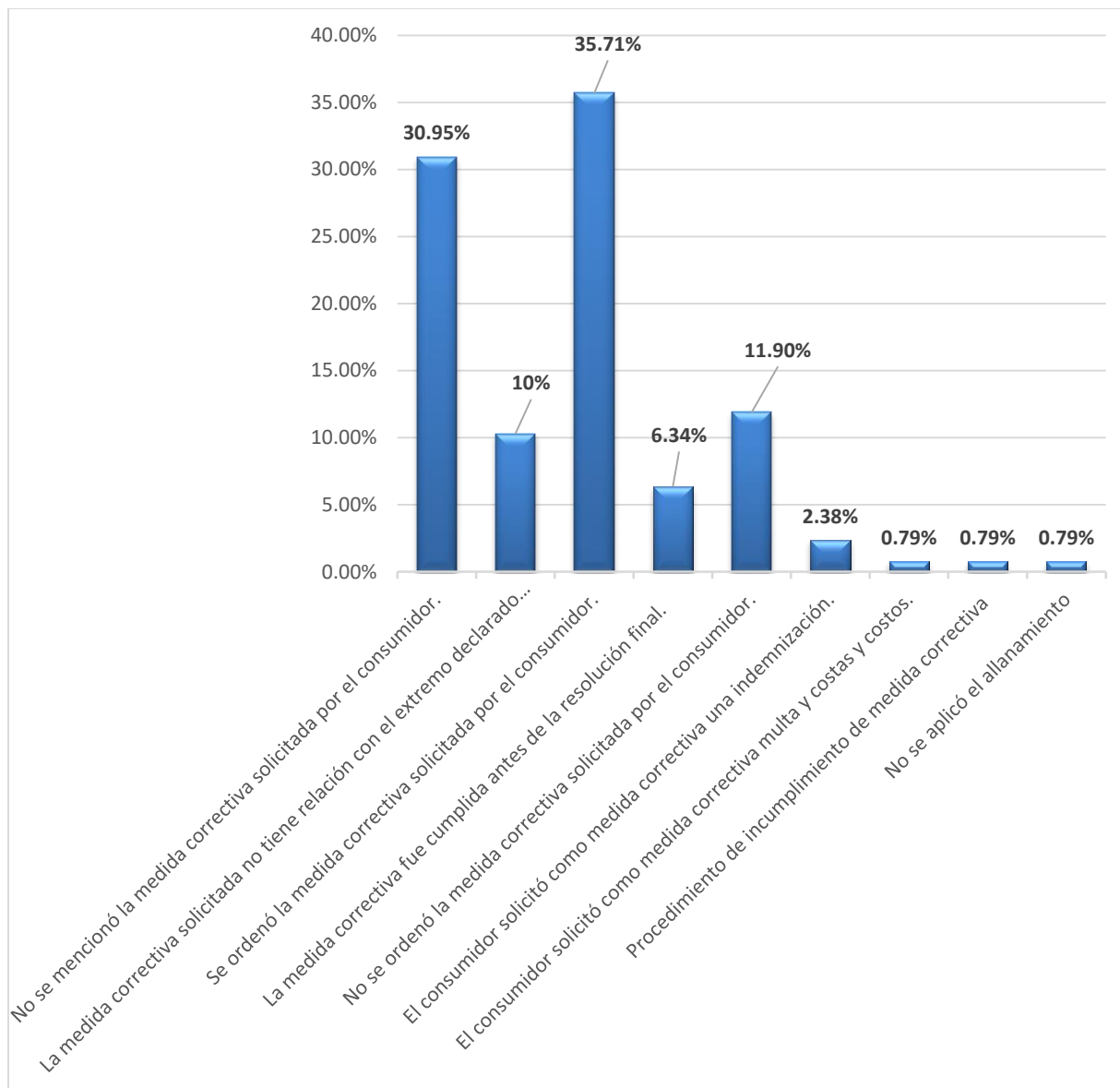
En 01 caso se trató de un Procedimiento de incumplimiento de medida correctiva.

En 01 caso el allanamiento no se aplicó porque fue un procedimiento iniciado por la autoridad administrativa.

En porcentajes (FIGURA 13).

Figura 13

Consecuencias del allanamiento en las medidas correctivas



SOBRE LA CELERIDAD

Para determinar si los procedimientos en los que hubo allanamiento concluyeron de manera célere, es necesario contar con una definición de celeridad; Juan Monroy (2013) en su libro “Diccionario Procesal Civil” señala sobre la Celeridad Procesal lo siguiente:” Principio que postula la disminución en la duración de un proceso, para obtener una pronta solución al conflicto o incertidumbre jurídica, sin que eso suponga la restricción del derecho de defensa de las partes, ni



las garantías legalmente establecidas” (pág. 52), en consecuencia, en relación con el procedimiento administrativo de protección al consumidor, podríamos considerar que un procedimiento es célere cuando es inferior a los 30 días hábiles por instancia establecidos para el procedimiento sumarísimo e inferior a los 120 días hábiles por instancia establecidos para el procedimiento ordinario.

Vale tener en cuenta que, el procedimiento se computa desde el día hábil siguiente a la fecha de notificación de la imputación de cargos al proveedor, y concluye en la fecha de emisión de la resolución final, conforme a la Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI.

El criterio en esta investigación para señalar que un procedimiento es célere es en procedimientos sumarísimos:

- Procedimiento célere: 29 días hábiles a menos, por ser inferior al plazo legal.
- Procedimiento no célere: 30 días hábiles a más, porque finalizar dentro del plazo límite o fuera de plazo no implica la disminución de la duración normal del procedimiento.

Y el criterio para procedimientos ordinarios es:

- Procedimiento célere: 119 días hábiles a menos, por ser inferior al plazo legal.
- Procedimiento no célere: 120 días hábiles a más, porque finalizar dentro del plazo límite o fuera de plazo no implica la disminución de la duración normal del procedimiento.

Y los resultados son:

En 79 casos el procedimiento finalizó antes del plazo legalmente establecido.

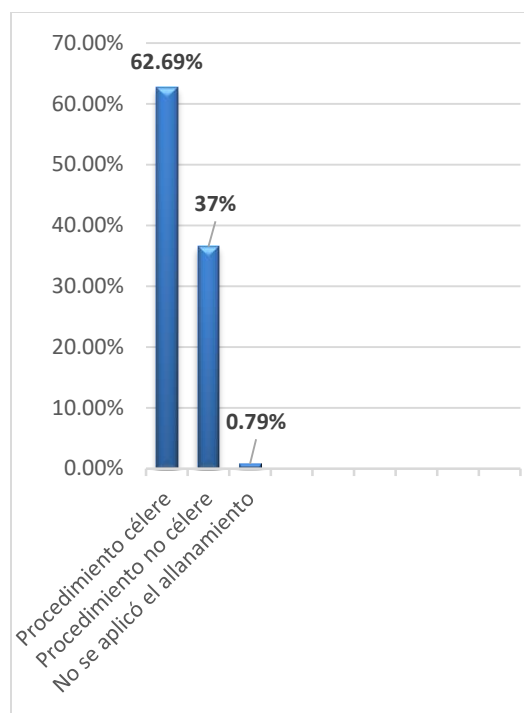


En 46 casos el procedimiento finalizó exactamente en el plazo legalmente establecido o posterior a éste.

En porcentajes (FIGURA 14).

Figura 14

Consecuencias del allanamiento en la celeridad del procedimiento



3.4.CONCLUSIÓN DE LAS RESOLUCIONES

De la revisión de todas las resoluciones se puede concluir que:

RESPECTO AL CONSUMIDOR



En la mayoría de casos (93.65%) el consumidor no fue compensado por los gastos incurridos en honorarios profesionales de su abogado.

En un 11.90% de los casos las medidas correctivas solicitadas por el consumidor no fueron ordenadas.

En un 30.95% de resoluciones no se mencionó la medida correctiva solicitada por el consumidor.

En un 37.00% de casos el allanamiento no garantizó un procedimiento célere.

RESPECTO AL PROVEEDOR

En la mayoría de casos (90.47%) el proveedor fue sancionado con una amonestación.

En la mayoría de casos (93.65%) el proveedor fue exonerado del pago de costos al consumidor .

En un 37.00% de casos el proveedor no fue beneficiado con un procedimiento célere.

3.5. DISCUSIÓN Y CONTRASTACIÓN TEÓRICA DE LOS RESULTADOS

Dentro de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1308 que modificó el CPDC, los principales beneficios que se resaltaron sobre el allanamiento administrativo fueron: la garantía de un procedimiento célere en el cual los consumidores no incidan en mayores gastos y vean satisfecha su pretensión, por lo visto, esto se aleja mucho de la realidad.

Primero, de la investigación se aprecia que el allanamiento no es una garantía de la celeridad de un procedimiento administrativo, una significativa cantidad de los procedimientos culminaron



exactamente en el plazo legal o hasta llegaron a sobrepasar el plazo establecido. Segundo, si bien es cierto que no existen gastos por el procedimiento se deja de lado la vulneración al bolsillo del consumidor por el no reconocimiento de los costos incurridos por el asesoramiento de un abogado, porque como se aprecia de los resultados en la mayoría de casos el proveedor es exonerado de su pago. Tercero, a pesar del allanamiento, en las resoluciones no hay una correcta evaluación de la pretensión solicitada por los consumidores es decir no existe la supuesta “satisfacción” post procedimiento detallada en la exposición de motivos.

El artículo 65 de la Constitución política del Perú prescribe la defensa de los consumidores por parte del Estado, este principio se desvirtúa al modificar el CPDC de manera tal que una de las pocas alternativas que tiene el consumidor para no ser vulnerado en sus derechos que es el procedimiento ante INDECOPI, se convierte en una herramienta del proveedor para librarse de responsabilidades sin alguna consecuencia negativa.

El allanamiento en el CPDC y sus consecuencias negativas van rumbo a los 4 años formando parte de nuestra legislación nacional y al parecer lo único que han generado es el uso incorrecto de una institución procedente del Proceso Civil, la cual ha sido desnaturalizada y adaptada al antojo del legislador.



CONCLUSIONES

PRIMERO

De las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor quién se beneficia en mayor medida con la figura del allanamiento administrativo del Código de Protección y Defensa del Consumidor es el proveedor (denunciado), porque aun cuando la norma establece que la amonestación es solo una posibilidad, la práctica administrativa la ha convertido en la regla general y porque existe más posibilidad que sea exonerado del pago de costos al consumidor.

SEGUNDO

Los efectos que genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al consumidor (denunciante) son que: en la mayoría de casos no es compensado por los gastos incurridos en honorarios profesionales de su abogado, existe una mediana posibilidad de que la medida correctiva solicitada sea ordenada y no garantiza un procedimiento célere.

TERCERO

Los efectos que genera el allanamiento administrativo en los procedimientos administrativos de protección al consumidor respecto al proveedor (denunciado) son que: en la mayoría de casos es sancionado con una amonestación, es exonerado del pago de costos al consumidor, no tendrá necesariamente que cumplir la medida correctiva solicitada por el consumidor y no le garantiza un procedimiento célere.



RECOMENDACIONES

PRIMERO

Debido a que en la actualidad el allanamiento presenta una serie de desventajas para el consumidor y debilita al INDECOPI, su actual regulación en el Código de Protección y Defensa del Consumidor y las directivas que lo desarrollan deben ser modificadas de tal forma que el mayor beneficiado, no el único, sea el consumidor. En el ANEXO 3 se ubica mi propuesta de modificación legislativa.

SEGUNDO

Es necesario que la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI emita un precedente de observancia obligatoria sobre el allanamiento en aspectos claves sobre su carácter condicional o incondicional, expreso o tácito, como aceptación de cumplir las medidas correctivas o no, así como los supuestos de improcedencia del allanamiento en aras de predictibilidad y la seguridad jurídica.

TERCERO

En el transcurso del análisis de las resoluciones se ha demostrado que en varias de ellas los órganos resolutivos no mencionan la medida correctiva solicitada por el consumidor al momento de interponer su denuncia, a pesar que este último es el protagonista del procedimiento y del sistema de protección al consumidor, por lo tanto la recomendación iría en el sentido de que de la misma forma como las pretensiones en el proceso civil son evaluadas y en base a esta evaluación se determina si son fundadas o no, lo mismo debe suceder en el procedimiento administrativo de protección al consumidor y que lo pretendido por el denunciante no quede en el aire, de otro modo se transgrede el principio de congruencia procesal y debido procedimiento administrativo.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amaya Ayala, L. (11 de Mayo de 2017). *La Ley*. Obtenido de La Ley: <https://laley.pe/art/3966/cuestiones-al-allanamiento-y-reconocimiento-en-los-procedimientos-de-proteccion-al-consumidor>
- Boulangger Atoche, L. M. (Noviembre de 2015). La Naturaleza no Indemnizatoria de la Medidas Correctivas y su Régimen Jurídico en el Derecho Administrativo Peruano. Especial Referencia al Código de Protección y Defensa del Consumidor. Piura, Perú: Universidad de Piura.
- Briseño Sierra, H. (Mexico D.F.). *Derecho Procesal, Volumen II*. 1969: Cárdenas Editor y Distribuidor.
- Carbonell O'Brien, E. (2015). *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Lima.
- Congreso de la República. (01 de Setiembre de 2010). Código de Protección y Defensa del Consumidor. Perú.
- Congreso Nacional del Ecuador. (12 de Julio de 2005). Código De Procedimiento Civil . Ecuador.
- Consejo Directivo del INDECOPI. (24 de Abril de 2017). Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI denominada "Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor". Perú.
- Consejo Directivo del INDECOPI. (20 de Marzo de 2019). Directiva N° 001-2019/DIRCOD-INDECOPI, que modifica la "Directiva que regula el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor". Perú.
- Consejo Directivo del INDECOPI. (30 de Abril de 2021). Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI "Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor". Perú.
- Couture Etcheverry, E. J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.
- Cuyutupa Luque, J. C. (2017). *La caracterización del procedimiento administrativo de protección al consumidor ¿un frankenstein administrativo? Propuesta de cambio para la efectiva tutela del derecho fundamental de la protección al consumidor*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Escuela Nacional del INDECOPI. (2018). Conclusiones Plenario de Protección al Consumidor. Lima, Perú.



Escuela Nacional del INDECOPI. (2019). *Material Módulo I*. Lima: INDECOPI.

Española, R. A. (s.f.). *Real Academia Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/consumidor?m=form>

Española, R. A. (s.f.). *Real Academia Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/proveedor>

Gerencia de Estudios Economicos INDECOPI. (2018). *Impacto económico de los incentivos introducidos por el Decreto Legislativo N° 1308 en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N° 29571)*. Lima: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C. .

Hinostroza Minguez, A. (2016). *Comentarios al Código Procesal Civil. Tomo II*. Lima: Pacífico Editores S.A.C.

INDECOPI. (s.f.). *INDECOPI*. Obtenido de <https://www.indecopi.gob.pe/en/procedimientos-administrativos>

Ledesma Narváez, M. (2015). *Comentarios al Código Procesal Civil. Tomo II*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000. (7 de Enero de 2000). España.

Martin Tirado, R. J. (2014). El Rol del Denunciante en el Marco de los Procedimientos Administrativos Sancionadores. *Praeceptum N°1*.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Monroy Gálvez, J. (2013). *Diccionario Procesal Civil*. Lima: Gaceta Juridica S.A.

Mormontoy Ccanahuire, C. C. (2017). *Aplicación de la Sanción Pecuniaria del INDECOPI a los infractores del Código de Protección y Defensa del Consumidor según los criterios utilizados por la Comisión de Protección del Consumidor de la Oficina Regional Del INDECOPI-CUSCO, 2014-2016*. Cusco: Universidad Andina Del Cusco.

Palacio, L. E. (2003). *Manual de Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina S.A. (Abeledo - Perrot).

Plurinacional, L. A. (19 de Noviembre de 2013). Ley N° 439, Código Procesal Civil. Bolivia.



- Poder Ejecutivo. (25 de Junio de 2008). Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-Ley N° 1033. Perú.
- Poder Ejecutivo. (30 de Diciembre de 2016). Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, Decreto Legislativo N° 1308. Lima, Perú.
- Poder Ejecutivo. (05 de Septiembre de 2018). Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor- Decreto Legislativo N° 1390. Lima, Perú.
- Poder Ejecutivo Peruano. (22 de Abril de 1993). Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Perú.
- Presidencia de la República Colombiana. (1970). Decretos Números 1400 Y 2019 De 1970, Código de Procedimiento Civil. Colombia.
- Priori Posada, G. (2019). *El proceso y la tutela de los derechos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Resolución 2290-2017/SPC-INDECOPI, Expediente 0663-2016/CC1 (Sala Especializada en Protección al Consumidor 19 de Julio de 2017).
- Resolución 3499-2012/SPC-INDECOPI, Expediente 843-2011/PS2 (Sala Especializada en Protección al Consumidor 29 de Noviembre de 2012).
- Resolución 3575-2012/SPC-INDECOPI, Expediente 069-2012/PS-INDECOPI-PIU (Sala Especializada en Protección al Consumidor 10 de Diciembre de 2012).
- RESOLUCIÓN 681-2017/INDECOPI-CUS, EXPEDIENTE 234-2017-APEL/CPC-INDECOPI-CUS (COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI CUSCO 06 de Diciembre de 2017).
- Seminario Cueva, R. F. (19 de Mayo de 2017). *Ius360*. Obtenido de Ius360: <http://ius360.com/publico/administrativo/ninguno-vale-mas-que-el-otro/>
- Valenzuela (Coordinador), F. B. (1998). *Diccionario Universal de Terminos Parlamentarios*. Mexico D.F.: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri . Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=100>
- Ypanaqué, P. (2014). La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la Oportunidad de desistimiento en aquel. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*, 217-225.



ANEXOS

ANEXO N° 01

GUIA DE ENTREVISTA

Los entrevistados fueron:

Esteban Carbonell O'brien, abogado especialista en Derecho del Consumidor, Autor del libro: Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Bruno Mejía Trujillo Secretario, Técnico (e) de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1.

Jaime Delgado Zegarra, abogado y promotor de la defensa del consumidor, Fundador de ASPEC (Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios), Ex Congresista y Ex Presidente de la CODECO.

Jose Carlos Rozas Carazas, abogado especialista en Derecho del Consumidor y Abogado de AADECC (Asociación Andina de Defensa de Consumidores y Usuarios).

Julio Baltazar Durand Carrión, profesor en USMP, PUCP y ex presidente de la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

Omar Alfredo Damián Medina, abogado e investigador en Derecho del Consumidor.

Yadir Mujica Maldonado, presidente de AADECC (Asociación Andina de Defensa de Consumidores y Usuarios).

Alfredo Yépez Quispe, Director de Yépez, Abogados & Asociados, especialista en Derecho del Consumidor.

PRIMERA ENTREVISTA DE FECHA 19 DE AGOSTO DEL 2019

ENTREVISTADO: Esteban Carbonell O'brien



CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: abogado especialista en Derecho del Consumidor, Autor del libro: Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

INSTITUCIÓN: Socio fundador DE CARBONELL O'BRIEN Abogados

PREGUNTAS:

- 1. ¿La aplicación de la figura del allanamiento del código de protección y defensa del consumidor (CPDC) debe ser regulada obedeciendo su funcionamiento en materia procesal civil o su aplicación debe ser completamente independiente? ¿Por qué?**

No, porque a pesar que en el ordenamiento procesal civil existen ciertas similitudes pero también existen cuestionables diferencias sobre las normas de allanamiento y reconocimiento en materia administrativa ya que en materia de protección al consumidor, el CPDC, recoge la figura del allanamiento de una forma muy limitada, así pues en el CPDC no logra definir su alcance, como sí lo hace el artº 330 del CPC, sus exclusiones y demás aspectos.

Por ello, aún existen varios interrogantes con respecto a la regulación del allanamiento y reconocimiento en el CPDC, por lo que es necesaria una modificación legislativa que pueda alinear las figuras de la regulación procesal civil tomando en cuenta los intereses de los consumidores y principios administrativos en materia sancionadora.

- 2. ¿Considera que la figura del allanamiento regulada en el código de protección y defensa del consumidor (CPDC) beneficia a alguna de las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor en mayor medida? ¿Por qué?**

Sí, ya que el allanamiento beneficia a las empresas para que la conclusión de los procesos de reclamos sea más rápida, planteándose que si una empresa, o proveedor, admite la responsabilidad



o la razón del demandante al momento o antes de presentar sus descargos, se impondrá una amonestación y, se exonerará de los costos del procedimiento.

Esto, evidentemente genera un gran beneficio para los proveedores que tendrán la posibilidad de allanar la realización de la conducta infractora en cualquier etapa del procedimiento.

SEGUNDA ENTREVISTA DE FECHA 31 DE JULIO DEL 2019

ENTREVISTADO: Bruno Mejía Trujillo

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: Secretario Técnico (e) de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1

INSTITUCIÓN: INDECOPI- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

PREGUNTAS:

¿La aplicación de la figura del allanamiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC) debe ser regulada obedeciendo su funcionamiento en materia procesal civil o su aplicación debe ser completamente independiente? ¿Por qué?

Considero que la figura del allanamiento prevista en el CPDC si bien tiene su origen en el Código Procesal Civil, su aplicación sí debe ser autónoma e independiente en el ámbito administrativo, específicamente en materia de protección al consumidor, pues su tratamiento en cada una de las sedes (judicial y administrativa) es distinto y, por tanto, su configuración genera consecuencias diferentes.

En sede judicial, por ejemplo, el allanamiento se configura cuando el demandado acepta la pretensión dirigida contra él. Asimismo, el proceso concluye con declaración de fondo cuando el demandado reconoce se allana al petitorio. De igual modo, en dicha sede, si se produce el



allanamiento no hay dispensa al demandado de la condena de costas y costos, sino solo la exoneración de sus propios gastos (tasas judiciales).

En cambio, aun cuando en la LPAG solo se ha incorporado la figura del reconocimiento (mas no el allanamiento), al considerarla como un atenuante de responsabilidad del infractor; el CPDC sí recoge la figura del allanamiento, la cual se pronuncia sobre la responsabilidad administrativa del proveedor, pudiendo declarar fundada la denuncia y su aplicación genera que al denunciado se le exonere del pago de los costos del procedimiento, mas no de las costas.

¿Considera que la figura del allanamiento regulada en el CPDC beneficia a alguna de las partes del procedimiento administrativo de protección al consumidor en mayor medida? ¿Por qué?

Considero que la figura del allanamiento beneficia a ambas partes del procedimiento, incluso en mayor medida al consumidor, puesto que el órgano de decisión (por ejemplo, la Comisión de Protección al Consumidor), una vez que tome conocimiento de que el proveedor se allanó, podrá pronunciarse sobre la responsabilidad administrativa de este (declarando fundada la denuncia), es decir, respecto del fondo de la controversia y, además de ello, tendrá la facultad de ordenar a dicho proveedor alguna medida correctiva, a favor del consumidor, que le permita revertir los efectos de la conducta infractora.

De igual modo, se presenta como un avance, en la medida que tanto para los proveedores como para los consumidores, los procedimientos administrativos tendrán un plazo menor de los que normlamente se manejan, logrando llegar, además, a una solución rápida y satisfactoria para ambas partes.



TERCERA ENTREVISTA DE FECHA 13 DE AGOSTO DE 2019

ENTREVISTADO: Jaime Delgado Zegarra

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: abogado y promotor de la defensa del consumidor, Fundador de ASPEC

INSTITUCIÓN: Instituto de Consumo USMP

PREGUNTAS:

- 1. ¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?**

El Código de Protección y Defensa del Consumidor tiene dos ámbitos de protección, uno es individual en cuanto a relaciones que solo afectan a competen a dos personas, un proveedor y un consumidor; es el caso típico de un proveedor que no cumple con un determinado contrato, por ejemplo, un servicio de reparación. Otra es la relación del proveedor frente al conjunto de consumidores de manera masiva, por ejemplo una determinada práctica que afecta no solo a una persona en particular, sino al conjunto del mercado.

En el primer caso, el allanamiento es perfectamente válido en la medida que si satisface plenamente las exigencias del denunciante, pues a ambos les interesa resolver el caso y poner fin a la controversia. En cambio, cuando la denuncia versa no solo respecto de la afectación de una persona, sino que dada que la misma práctica se ejerce frente al colectivo de consumidores en su



conjunto, un allanamiento podría resultar bastante cuestionable, sobre todo si la autoridad no exige la satisfacción de los intereses de todos los potencialmente afectados. Además, en este caso se ha producido una infracción sancionable, que eventualmente con el allanamiento se pretendería evitar.

En consecuencia, considero que dadas las características del derecho del consumidor, el allanamiento debería tener un tratamiento especial.

Además hay un tema adicional, si el consumidor afectado, ha tenido que llegar a ese extremo de denunciar la práctica, es probable que haya tenido que agotar previamente una serie de gestiones ante el proveedor y ante el fracaso, haya tenido que acudir a un abogado para el ejercicio de sus derecho. Entonces, ya se han producido gastos, costas y costos que tendría derecho a recuperar, sin embargo, con el allanamiento, el proveedor podría verse exonerado del pago de los mismos, lo cual significa una afectación a los derechos del consumidor.

- 2. ¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?**



En la forma que ha sido planteado en las recientes modificaciones al CPDC, claramente hay la intención de beneficiar a los proveedores, que eventualmente podría significar un perjuicio de los consumidores.

CUARTA ENTREVISTA DE FECHA

ENTREVISTADO: José Carlos Rozas Carazas

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: abogado y promotor de la defensa del consumidor, miembro fundador de AADECC

INSTITUCIÓN: Asociación Andina de Defensa de Consumidores y Usuarios - AADECC

PREGUNTAS:

- 1. ¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?**

Definitivamente debe guardar concordancia con el ordenamiento procesal civil, esto tomando en cuenta lo siguiente: **a.** El Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que la normativa civil se aplica de manera supletoria a los procedimientos administrativos que son de su competencia. **b.** La Ley del Procedimiento Administrativo General no regula la figura del “allanamiento administrativo” que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, ha implementado de forma sui generis, y por el contrario establece que el Derecho Procesal Civil es aplicable en cuanto sea compatible



con el régimen administrativo¹. c. Los principios de congruencia y predictibilidad que son aplicables a los procedimientos administrativos, establecen que las resoluciones que emite la Autoridad Administrativa deben estar debidamente fundamentadas garantizándose con certeza que ante hechos similares se obtendrán resultados previsibles; en el orden de ideas planteado tenemos que el INDECOPI desde hace varios años viene aplicando la institución del allanamiento de acuerdo a lo regulado en el Código Procesal Civil, y aunque ha pretendido darle una interpretación alejada de la sistemática civil, las directivas que ha emitido no están por encima de lo que la Ley que regula el procedimiento administrativo establece, es decir, la Autoridad de Consumo debería aplicar el allanamiento conforme a las reglas procesales civiles vigentes.

2. ¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?

Es claro que esta medida fue diseñada por el INDECOPI para favorecer a los proveedores en los procedimientos administrativos, buscando en primer término flexibilizar su responsabilidad ya que con el allanamiento no son posibles de una sanción económica sino meramente de una amonestación; y en segundo término para ahorrarles dinero evitando que asuman costos por su responsabilidad administrativa a pesar de que acepten expresamente haber vulnerado los derechos del consumidor. A todas luces la implementación de esta figura afecta al propio INDECOPI ya que esta entidad deja de percibir ingresos mediante la recaudación de multas por infracciones que

¹ Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo, numeral 1.2 de la Ley 27444.



efectivamente se cometieron, y a los administrados consumidores, ya que sin importar cuánto hayan batallado con los proveedores (y en consecuencia cuánto hayan tenido que gastar) para hacer valer sus derechos, cuando finalmente se decidan a denunciar a los proveedores ante la Autoridad de Consumo, con el allanamiento por parte de los denunciados: 1. No tendrán derecho al reembolso de costos procesales, sin importar que demuestren haber contado con la asesoría de un abogado y haber pagado por sus servicios. 2. El INDECOPI no tramitará el allanamiento de acuerdo a las normas procesales civiles, es decir, no entenderá que el allanamiento es al total de pretensiones del consumidor de manera incondicional, sino solamente a lo que la Autoridad de Consumo considere que es razonable, lo que evidentemente y de manera radical inclina la balanza a favor de los proveedores, pues, el allanamiento de ninguna forma podrá satisfacer las expectativas del consumidor ni siquiera en cuanto a sus pretensiones principales.

Finalmente, considero que la afectación de esta medida alcanza también a la sociedad en su conjunto, puesto que los precedentes que emite el INDECOPI sobre la base de esta figura generan una sensación de desprotección en la ciudadanía y mínimo incentivo para denunciar a los proveedores, porque aunque por años el INDECOPI se haya negado a aceptarlo, los procedimientos administrativos que son de su competencia en realidad tienen una naturaleza trilateral y lo que hace el INDECOPI no es iniciar procedimientos de oficio a partir de comunicaciones de parte (denuncia por intereses particulares), sino por el contrario administrar justicia entre proveedores y consumidores, realizando un análisis técnico de los medios de prueba aportados, dándole la razón a quien realiza una mejor estrategia legal. En el orden de ideas planteado tenemos que, es casi imposible que un consumidor pueda defenderse solo cuando sus problemas tienen que ver con materias técnicamente especializadas como servicios financieros en los que muchas veces no sólo se necesita de un abogado sino también de un economista, en este



punto cabe preguntarnos ¿A la luz de lo que hoy en día significa el allanamiento administrativo impulsado por el INDECOPI, tendrá algún sentido para el consumidor invertir ingentes recursos para denunciar a un proveedor si sabe que no podrá recuperar esa inversión?, la respuesta es obviamente que no, ya que quizá será menos costoso para el consumidor seguir siendo vulnerado en sus derechos.

Por otra parte, la afectación a la sociedad también se materializa en la afectación a la institución de la conciliación, pues, ahora para un proveedor reclamado o denunciado, el incentivo de llegar a un acuerdo con el consumidor es mínimo, a sabiendas de que mientras en una conciliación se maneja el criterio ganar – ganar para las partes en conflicto, en el procedimiento ante el INDECOPI con el allanamiento puede obtener un resultado ganar al 100% sólo para sus intereses, evitando multas y la satisfacción plena de las expectativas de los consumidores, eso sin contar con que se quedará con todo el beneficio indebido acumulado fruto de las infracciones cometidas, de ser el caso.

QUINTA ENTREVISTA DE FECHA 14 DE AGOSTO DEL 2019

ENTREVISTADO Julio Baltazar Durand Carrion

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: profesor en USMP, PUCP y ex presidente de la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

INSTITUCIÓN: Universidad San Martin de Porres, Pontificia Universidad Católica del Perú.

PREGUNTAS:



¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?

Debe ser independiente porque las normas del Derecho Procesal tiene otra naturaleza y están hechas con otra lógica. Además hoy el Derecho del Consumidor es una disciplina autónoma que tiene sus propias reglas, sus propios principios, sus propios métodos de interpretación y en general una dogmática única y diferente a la procesal. Cualquier figura del código del consumidor debe ser analizada interpretada estudiada y aplicada dentro del contexto y la lógica del derecho del consumidor.

¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?

Es una forma de terminar un procedimiento, pero para que sea completa, el solo hecho de allanarse no debe eliminar la posibilidad de recuperar los costos y costas del procedimiento, porque el allanamiento es en esencia una renuncia del denunciado a continuar el procedimiento y aunque ofrezca una formula conciliatoria al consumidor, debe éste poder recuperar sus costas y sus costos, he aquí la diferencia con el código procesal civil.

El Derecho del Consumidor tiene una naturaleza especial y debe empoderarse a las personas en cuanto consumidores, no se deben aceptar interpretaciones limitativas o restrictivas, mas aun si



están provienen del propio Indecopi, que suele tener a veces resoluciones erráticas que no ponderan el valor de los consumidores.

SEXTA ENTREVISTA DE FECHA 15 DE SETIEMBRE DE 2019

ENTREVISTADO Omar Alfredo Damián Medina

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: abogado e investigador en Derecho del Consumidor.

INSTITUCIÓN: Mercado & Competencia

1. ¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?

En principio, concordantes con la doctrina nacional autorizada, debemos recordar que «El allanamiento es el acto jurídico procesal que importa la sumisión expresa a las pretensiones formuladas por la parte contraria, ya sea en vía de acción o reconvención. Quien se allana, se somete a la pretensión planteada en su contra, abandonando, en consecuencia, toda oposición o defensa posible»².

² División de Estudios Jurídicos de Gaceta Jurídica (2014). *El Código Procesal Civil explicado en su Doctrina y Jurisprudencia*. Tomo II. Lima, Gaceta Jurídica, p. 36.



De ese modo, es posible comprender que, el Allanamiento como institución jurídica procesal, es un acto unilateral que se perfecciona con la declaración de voluntad de quien lo realiza y representa la renuncia al derecho de contradicción.

Asimismo, debemos tener en cuenta que, «El allanamiento no constituye en realidad una forma especial de conclusión del proceso (como lo considera el Código Procesal Civil), porque no se le puede asignar a dicho instituto un carácter extintivo especial o anormal o alternativo en relación a la sentencia, pues, para que tal cualidad pueda darse, no debe existir de por medio fallo alguno, lo que no ocurre en el allanamiento por cuanto éste no da lugar a la conclusión del proceso sino a la sentencia subsiguiente»³.

Dicho esto, no debe perderse de vista que, el Allanamiento parcial o total, no agota la relación jurídica procesal, toda vez que la extinción se produce sólo con la resolución que se expida en razón a la controversia y, por ningún motivo, exime al demandante de probar los hechos en los que basa su pretensión, lo cual genera que incluso, pueda desestimarse si no se logra acreditar de manera adecuada.

En esa línea de ideas, es resulta claro que, el ejercicio o la renuncia al derecho de contradicción es una «alea» que no resulta conocida ni conocible por el accionante (entiéndase el demandante en la vía civil o arbitral o denunciante en la vía administrativa, frente a procedimientos administrativos de protección al consumidor), con anterioridad a la notificación de imputación de cargos por parte de la autoridad judicial o administrativa, según corresponda. En ese sentido, podemos afirmar que el Allanamiento, como manifestación de renuncia al derecho de contradicción es una decisión

³ División de Estudios Jurídicos de Gaceta Jurídica (2014). *El Código Procesal Civil explicado en su Doctrina y Jurisprudencia*. Tomo II. Lima, Gaceta Jurídica, p. 38.



intrínseca –arbitraria, inmotivada, libre y unilateral– de la contraparte en el marco de una controversia.

Expuesta así las posibilidades de ejercicio o renuncia al derecho de contradicción de nuestra contraparte y que éstas son variables desconocidas por el accionante, debemos tener en cuenta que, en materia de protección al consumidor, donde las partes –en el marco de un conflicto de consumo– se encuentran en posiciones asimétricas que evidencian una situación de fragilidad cognoscitiva del agente más débil del mercado que se manifiesta de múltiples formas, dentro de las cuales, se halla el Desconocimiento Cívico del Consumidor⁴, lo cual, conlleva a que muchas veces incurra en gastos de patrocinio legal por parte de un letrado especialista para la defensa de su causa.

Sin embargo, llegamos al momento en el cual, de cara a nuestra realidad normativa de consumo, a partir de la modificatoria del numeral 3 del artículo 112° de la Ley Nro. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a partir del Decreto Legislativo Nro. 1308 y reafirmado por el Decreto Legislativo Nro. 1390, de cuyo tenor expresamente, se desprenden tres puntos importantes:

- «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.

⁴ La latente fragilidad cognoscitiva del agente más débil del mercado, se genera desde el momento en el cual: «El consumidor no está capacitado para defenderse espontáneamente ante un contrato con cláusulas abusivas, ante una publicidad que lo discrimina o ante una situación que viola su derecho a ser tratado con dignidad. La mayoría de las veces, ni siquiera sabe que está siendo engañado o abusado, otras veces podrá tener una sensación de injusticia o de opresión; pero por sí solo no podrá entender cuál de sus derechos está siendo afectado y qué puede hacer para defenderse». ZENTNER, Diego, et. al. (2009). *Manual de Derecho del consumidor*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, p. 17.



- «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»

Sobre el primer punto, resulta claro que el legislador buscaba que el «momento procesal» del allanamiento o reconocimiento, se genere en el primer acto procesal del denunciado a través de la presentación de Descargos (dentro del plazo previsto), a efectos de no ocasionar mayor dilataciones en el procedimiento y éste pueda ser resuelto de manera más expeditiva; motivo por el cual, «premia» su sinceridad, con una sanción no pecuniaria a través de una amonestación; caso contrario, como la misma norma lo señala, la sanción tendrá un corte patrimonial aminorado, mediante la imposición de una multa que se verá reducida por el atenuante que la norma confiere. Al respecto, creemos impropio determinar una opinión favorable o no, sobre este acápite, toda vez que mucho dependerá desde la óptica a través de la cual pretende ser evaluada; es decir, desde punto de vista del consumidor, el proveedor o la Administración Pública, pese a que, incluso, todo indica que éste aspecto sólo fue pensado en éste último agente.

Situación contraria se aprecia sobre el segundo punto de la norma, toda vez que creemos que el legislador cometió un craso error al no contemplar supuestos de improcedencia o denegatoria del



allanamiento, como sí lo hace el Código Procesal Civil y que incluso no debieron verse aminorados mediante atenuantes, frente a supuestos de discriminación, vida, salud y sustancias peligrosas, sino que además debió contemplar mayores supuestos que se desprenden de la lectura de la norma adjetiva anteriormente descrita en contraste con la normativa de consumo, cuando señala que no procederá cuando el conflicto de intereses afecte el orden público, las buenas costumbres o se haga referencia a derechos indisponibles.

De esa manera, creemos firmemente que el allanamiento o reconocimiento no deberá proceder cuando estemos frente a casos de contenido cuasi-delictual (Por ejemplo, cuando existe la falsificación de documentos que obligan al consumidor a asumir prestaciones que no pactó o el llenado de letras en blanco); cuando dañe la dignidad del consumidor en supuestos más allá de la discriminación o trato diferenciado ilícito (Por ejemplo, frente a métodos abusivos de cobranza); cuando se desvíe o impida al consumidor poder acceso a cualquier mecanismo autocompositivos o heterocompositivos que propicia el sistema de justicia de consumo; cuando la conducta es sistemáticamente reiterativa sobre información, salud y seguridad (en atención al mandato del artículo 65° de la Constitución Política del Perú); cuando la conducta contravenga el deber de inocuidad alimentaria y derive en un supuesto de idoneidad al poner en riesgo la salud e integridad del consumidor; cuando se contravenga los derechos esenciales del consumidor en servicios esenciales (Por ejemplo, educación); entre otros.

No menos importante, frente al último aspecto que se desprende frente al allanamiento o reconocimiento formulados con la presentación de los descargos del proveedor, creemos que no debe exonerarse al denunciado del pago de los costos del procedimiento, toda vez que, como



hemos señalado con anterioridad, el Desconocimiento Cívico del Consumidor, conlleva a que muchas veces incurra en gastos de patrocinio legal por parte de uno o más abogados especialistas para la defensa de su causa, con lo cual, de negarse el reembolso de los costos, éste sólo se constituirá como un gasto (no previsto y no reembolsable) para el consumidor, lo cual generará una pérdida para éste y una inminente contravención a su derecho de defensa⁵ e incidiendo directamente en el Deber Constitucional del Estado de defender y proteger el interés de los consumidores y usuarios en el mercado nacional.

A razón de todo lo expuesto, creemos que la figura del Allanamiento –y, en extenso del reconocimiento– debe ser regulada sobre las bases del Código Procesal Civil pero adecuada a la realidad situacional (de desequilibrio) que ocupan las partes en el marco de una relación y conflicto de consumo.

2. ¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC)

⁵ En este apartado, cabe recordar que, en algunas oportunidades, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI, a través de la Resoluciones 2165-2014/SPC-INDECOPI; 1955-2014/SPC-INDECOPI y 1981-2014/SPC-INDECOPI, la autoridad señaló que:

- *El objeto del pago de costas y costos es reembolsar a la parte denunciante, los gastos en que se vio obligada a incurrir para acudir ante la Administración a denunciar el incumplimiento de la norma por parte del infractor. Por ello, las costas y costos asociados al procedimiento deben ser asumidos por la parte cuya conducta dio origen al procedimiento.*
- *Atendiendo a ello, la doctrina señala que los costos y costas son un conjunto de desembolsos dinerarios efectuados por un proceso determinado que guardan con éste relación de causalidad y necesidad. En términos generales, la condena en costas y costos merece un juicio favorable desde el punto de vista del derecho de acceso a la justicia por actuar como incentivo para el ejercicio de las pretensiones fundadas, al tiempo que evita, que se presenten aquellas otras con escasa consistencia jurídica, y regidas por la mala fe o temeridad.*



BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?

Consideramos que la modificatoria del numeral 3 del artículo 112° de la Ley Nro. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a partir del Decreto Legislativo Nro. 1308 y su reafirmación a partir del Decreto Legislativo Nro. 1390, no puede ser vista desde una sola perspectiva, sino desde múltiples puntos de vista.

A cualquier justiciable –y, en este caso en concreto, el consumidor– no le interesa obtener un papel digno de enmarcar que señale que su caso resultó favorable y que se dictará –de haber sido declarada fundada la acción, a partir de la evaluación del caso y los medios probatorios que obran– una medida correctiva reparadora en su beneficio sino que además se debe perseguir que éste no asuma ningún perjuicio en razón a su legítimo derecho de defensa, el cual puede ser propia o cautiva.

Conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída a la luz del Expediente 00052-2010-PA/TC⁶, el allanamiento no supone la exoneración del reembolso de los costos procesales a la parte vencedora, toda vez que, con ello, se busca reponer las cosas al estado anterior a la eventualidad lesiva y, además, se protege el derecho contractual que existió entre el accionante suscribió con sus abogados y el respeto por la labor prestada por los patrocinantes, quienes desplazaron tiempo y esfuerzo para la consecución del éxito obtenido.

⁶ Véase: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00052-2010-AA%20Resolucion.html>



Sin embargo, cualquiera que sea la óptica desde la cual se pretenda evaluar esta norma, es claro que, con la excesiva emoción que produce resolver casos de manera más célere y expeditiva, se dejó de lado aspectos muy fundamentales sobre los cuales no debería proceder el allanamiento y se generó incentivos para los proveedores que buscan beneficiar al Estado y que terminaron por convertir a la protección en «Desprotección» para los consumidores.

SÉTIMA ENTREVISTA DE FECHA 02 DE MARZO DE 2020

ENTREVISTADO Yadir Abel Mujica Maldonado

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: promotor de la defensa del consumidor, Presidente de AADECC

INSTITUCIÓN: Asociación Andina de Defensa de Consumidores y Usuarios - AADECC

1. ¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?

En primer término, considero que todas las instituciones jurídicas (incluida la figura del allanamiento) tienen un núcleo básico o rasgos esenciales que las definen y que deben ser respetados por el legislador por varios motivos (que incluyen cuestiones de técnica legislativa, coherencia normativa, seguridad jurídica, predictibilidad, etc.).



Ahora bien, soy de la opinión que son tres las características esenciales del allanamiento: 1) Es expreso, 2) Es una abdicación al derecho de defensa y 3) Es una aceptación de satisfacer las pretensiones incoadas por el actor. De modo que, si el demandado: (i) Simplemente cita la figura del allanamiento, (ii) Plantea simultánea o conjuntamente un allanamiento con defensas previas, excepciones y/o contestaciones de tipo negativo o (ii) En el mismo escrito de allanamiento rechaza, objeta, cuestiona las pretensiones del actor, no estaríamos frente a un allanamiento y, en consecuencia, este falso allanamiento debería ser declarado improcedente.

En el Código Procesal Civil la figura del allanamiento ha sido regulada en los artículos 330° (definición), 331° (oportunidad), 332° (supuestos de improcedencia) y 333° (actuación del juez en casos de allanamiento). Además, el artículo 413° señala que: “También está exonerado quien reconoce o se allana a la demanda dentro del plazo para contestarla.”

En el Código de Protección y Defensa del Consumidor la figura del allanamiento fue por primera vez incorporada como una circunstancia atenuante especial vía el Decreto Legislativo 1308 (que modificó el artículo 108°) de tal suerte que, el procedimiento concluía liminarmente, con sanción de amonestación o multa dependiendo de su oportunidad o la materia controvertida (discriminación, actos contrarios a la vida y salud y sustancias peligrosas) y la exoneración de costos dependiendo de la oportunidad de su presentación. A partir de ahí, el Consejo Directivo del INDECOPI emitió dos directivas que supuestamente “desarrollaban” “reglamentaban” –entre otros- la figura del allanamiento (Directiva N° 006-2017-DIR-COD-INDECOPI y Directiva N° 001-2019/DIR-COD-INDECOPI) pero, con errores tan impropios como haber modificado vía una norma de menor jerarquía los alcances de una norma de mayor jerarquía.



Bajo ese marco legal aparecieron los primeros “allanamientos” en los procedimientos por infracción a las normas de protección al consumidor en todo el país. En términos generales, los órganos resolutivos y las comisiones del INDECOPI han aplicado de forma *sui generis* el allanamiento de modo que:

- (i) El allanamiento no necesita ser expreso siempre que se deduzca del contenido del escrito de descargos u otro posterior.
- (ii) El allanamiento no necesita ser incondicional, o sea, puede ser formulado junto a solicitudes de improcedencia de la denuncia o pedidos de desestimación de la denuncia.
- (iii) El allanamiento puede acompañarse con cuestionamientos e incluso rechazos expresos de parte del proveedor sobre las medidas correctivas solicitadas por el consumidor (entiéndase las pretensiones).

Hasta aquí uno podría pensar que esta aplicación “curiosa” de la figura del allanamiento se sostiene en un principio elemental del Código de Protección y Defensa del Consumidor llamado *in dubio pro consumidor*, pero no, pues resulta que, además en la aplicación del allanamiento existen tres rasgos adicionales:

- (iv) Cada vez que el órgano resolutivo o Comisión resuelve un procedimiento en el cual aparece un allanamiento (ya he dicho que no importa si no ha sido expreso, ni incondicional ni con objeciones a las pretensiones del denunciante) defenestra, a mi juicio correctamente, el análisis sobre la cuestión controvertida, pero acto seguido, analiza cada extremo de las medidas correctivas (pretensiones) del denunciante como si no hubiera allanamiento.



- (v) Cada vez que un órgano resolutorio o Comisión resuelve un procedimiento en el cual se ha formulado un allanamiento dentro del plazo para presentar los descargos (nuevamente sin importar si no ha sido expreso, ni incondicional ni con objeciones a las pretensiones del denunciante) aplican automáticamente una amonestación aun cuando la norma claramente prevé sólo la posibilidad de imponer una amonestación.
- (vi) Para los órganos resolutorios y Comisiones, el allanamiento, simplemente una de las circunstancias atenuantes especiales de responsabilidad previstas en la ley, ha adquirido el status no de primacía sino de único criterio para determinar la sanción a imponer al proveedor. En el olvido han quedado las circunstancias agravantes de responsabilidad, la interpretación teleológica, sistemática, finalista de la ley.

Un tratamiento legislativo defectuoso de la figura del allanamiento y una aplicación también defectuosa por parte de los tribunales sería mi diagnóstico de la situación actual, entonces, respondiendo a tu pregunta y tomando en cuenta todo lo expuesto hasta aquí yo diría que, si el legislador ha optado por regular el allanamiento en los procedimientos por infracción a las normas de protección al consumidor es válido, como válido es que quiera dotarlo de ciertos matices diferenciales del allanamiento del proceso civil pero, siempre que respete dos cosas: 1) El núcleo básico o rasgos esenciales del allanamiento que yo creo lo conforman las tres características que he mencionado líneas arriba (expreso, incondicional y sometimiento a las pretensiones) y 2) El deber tuitivo de la legislación de protección al consumidor en consonancia con el mandato constitucional de protección de los derechos del consumidor consagrado en el artículo 65°, o sea, la regulación del allanamiento en materia de protección al consumidor debe ser, en su esencia, igual que el allanamiento del proceso civil y, en sus rasgos adicionales diferenciadores, mejor que



el allanamiento del proceso civil para los intereses de la parte débil (los consumidores) lamentablemente ni una ni otra se advierte en la regulación actual.

Pero no me voy a quedar en la crítica, yo creo que el allanamiento debería ser regulado de tal forma que:

Se señalen sus características esenciales: 1) Debe ser expresa, 2) Debe ser incondicional, 3) Debe implicar la voluntad del proveedor de satisfacer/cumplir las medidas correctivas solicitadas por el consumidor; de no cumplir con éstas características un allanamiento debe ser declarado improcedente.

Se contemplen supuestos de improcedencia del allanamiento o, en su defecto, se aplique supletoriamente lo dispuesto en el artículo 332° del Código Procesal Civil que es algo que no se ha hecho hasta ahora bajo el “pretexto” de una regulación especial supuestamente clara, íntegra o completa. Si el allanamiento es declarado improcedente el procedimiento continua su curso como cualquier otro, en consecuencia, el INDECOPI debe analizar la responsabilidad administrativa del proveedor y si ello es así, la sanción a imponer, las medidas correctivas y las costas y costos.

Si el allanamiento es procedente, el INDECOPI debe ordenar al proveedor el cumplimiento de las medidas correctivas solicitadas por el consumidor. Además, si no concurre ninguna circunstancia agravante de responsabilidad, debe amonestar al proveedor.

2. ¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO



ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?

Previamente, debemos recordar que el allanamiento no es una figura extraña o ajena a los procedimientos por infracción a las normas de protección al consumidor que apareció con la dación del Decreto Legislativo 1308; de hecho, en dos ocasiones su invocación y aplicación supletoria de las normas del Código Procesal Civil generó jurisprudencia relevante en el INDECOPI. En un caso (Res. 3499-2012/SPC-INDECOPI) la Sala Especializada en Protección al Consumidor estableció que el allanamiento no calificaba como atenuante de sanción y, en otro, (Res. 3575-2012/SPC-INDECOPI) que el allanamiento no exoneraba al proveedor del pago de costos del procedimiento.

Cuando uno contrasta el escenario previamente descrito con el actual arriba a la inexorable conclusión de que la regulación actual del allanamiento prevista en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (y la directiva que lo “detalla”) es manifiestamente favorable para los proveedores porque: (i) El allanamiento ha pasado de no ser considerado atenuante de responsabilidad a ser “teóricamente” considerado uno de los varios atenuantes especiales de responsabilidad pero, en la “práctica”, el único y supremo criterio de graduación de sanciones con el cual se justifican un verdadero carnaval de amonestaciones y (ii) Otrora el allanamiento no implicaba la exoneración de costos del procedimiento en cambio ahora sí implica la exoneración.

Intuitivamente alguien podría pensar que, con el allanamiento se benefician todos los proveedores y todos los consumidores (ganar-ganar); pero, desde mi punto de vista, la regulación actual del allanamiento sólo resulta favorable para un consumidor si, y solo si, se cumple concurrentemente que:



- 1) El consumidor no ha incurrido en el pago de honorarios legales para hacer valer sus derechos;
- 2) El procedimiento donde ha sido planteado el allanamiento es un procedimiento ordinario, pues si se tratase de un procedimiento sumarísimo el ahorro de tiempo derivado de la “culminación liminar del procedimiento” es tan corto que es prácticamente inapreciable y
- 3) El INDECOPI después de un análisis sesudo sobre las medidas correctivas a ordenar decide finalmente ordenar todas las medidas correctivas (pretensiones) solicitadas por el consumidor.

Claro, que se cumplan éstas tres condiciones es bien difícil de modo que, el universo de consumidores que puede verse realmente beneficiado con la regulación actual del allanamiento es bien pequeño.

Ya he señalado quién es el principal beneficiado y en qué supuestos concurrentes el consumidor también lo sería, me resta decir algo sobre el INDECOPI.

En el mundo del debe ser, el INDECOPI sería absolutamente independiente, tendría un Presidente capaz de representar todos los valores institucionales y trabajadores plenamente alineados con éstos valores.

En el mundo del ser, sin embargo, debo decir que me parece que el INDECOPI se encuentra en un proceso de “captura del regulador”; bajo la gestión de su actual Presidente (con un pasado ligado al patrocinio y defensa de empresas privadas) se ha emitido coincidentemente regulación nítidamente favorable a las empresas, con cambios que han sido del agrado y júbilo de los



trabajadores del INDECOPI bajo la expectativa de menor carga laboral (claro, menos esfuerzo intelectual para determinar la responsabilidad del proveedor, menos liquidaciones de costos, menos abogados con los conocimientos suficientes para detectar y cuestionar sus errores) pero ocurre que, los atractivos beneficios que conlleva la regulación vigente del allanamiento implican, de parte de los proveedores, reducir sus estándares de calidad y atención al cliente, relajar sus procedimientos internos de solución de reclamos y otros mecanismos de solución de conflictos (SAC), por ende, hay más denuncias, ergo, más carga laboral.

OCTAVA ENTREVISTA DE FECHA 22 DE OCTUBRE DE 2020

ENTREVISTADO Alfredo Yépez Quispe

CARGO/ INSTITUCIÓN/GRADO ACADÉMICO: Abogado especialista en Derecho del Consumidor, Director de Yépez, Abogados & Asociados.

INSTITUCIÓN: Yépez, Abogados & Asociados.

- 1. ¿LA APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) DEBE SER REGULADA OBEDECIENDO SU FUNCIONAMIENTO EN MATERIA PROCESAL CIVIL O SU APLICACIÓN DEBE SER COMPLETAMENTE INDEPENDIENTE? ¿POR QUÉ?**

El allanamiento (y además reconocimiento) a que se hace mención se regula por el Código de Protección al Consumidor y éstas operan de acuerdo a lo dispuesto y regulado por este Código.



Las normas así como el procedimiento al allanamiento regulado por el Código Procesal Civil, son distintas; no olviden que el primero se da en un trámite administrativo y el segundo en uno jurisdiccional. Entonces son trámites independientes.

2. ¿CONSIDERA QUE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO REGULADA EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR (CPDC) BENEFICIA A ALGUNA DE LAS PARTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN MAYOR MEDIDA? ¿POR QUÉ?

Definitivamente beneficia si no es a ambas partes, por lo menos a la parte denunciante.

Porque respecto del denunciante consigue sea atendido su denuncia y atendida su pretensión.

Porque respecto del denunciado, evita la imposición de una multa.