

La caducidad administrativa en los procedimientos de protección al consumidor

Autor: Alexander Walter Flores Marin*

Publicado: 09/12/2020**

El 21 de diciembre de 2016 se publicó en El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, por el cual se modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incorporando, con carácter general, a la Caducidad en los procedimientos Administrativos Sancionadores¹.

Así, al incorporar esta figura de la Caducidad administrativa, se reconoció el derecho de los administrados a contar con un plazo razonable para la determinación de infracciones y sanciones por parte de la Autoridad (uso del *Ius Puniendi*). Para cumplir con dicho cometido, se fijó los elementos generales para el cumplimiento de la caducidad, los cuáles debían ser cumplidos por todas las instituciones administrativas.

En ese sentido, es importante verificar como el INDECOPI, institución encargada de resolver los conflictos en materia de protección al consumidor², ha venido aplicando esta figura en los diferentes procedimientos a su cargo.

Para ello, verificaremos las decisiones que ha tomado la Comisión de protección al Consumidor N° 2 y la Sala especializada en Protección al Consumidor; donde observaremos cuáles son los criterios que actualmente son utilizados al momento de la emisión de las Resoluciones finales, para la aplicación de la caducidad administrativa.

Sin embargo, para realizar este análisis, primero realicemos una breve explicación sobre la caducidad administrativa

I. CADUCIDAD ADMINISTRATIVA: INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO PERUANO

En el Decreto Legislativo N° 1272 si bien no se introdujo una definición para la Caducidad, ya existía una posición en la Doctrina. Así, la Caducidad “Es una válvula de seguridad introducida en los procedimientos administrativos que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés en los mismos” (Gonzales y Gonzales, 2012, p.2307). Asimismo, complementa Caballero (1999) “Esta pérdida de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos” (p. 169).

Complementariamente, para el profesor Gonzales (2002) “La caducidad es un hecho jurídico-administrativo, no un acto: Su eficacia jurídico- administrativa no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la ley” (p. 365).

¹ En la exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo N° 1272 se precisó que esta incorporación era realizada “en aras de preservar condiciones básicas de seguridad jurídica, se establecen ciertas pautas a seguir que buscan cerrar una situación para que esta no quede indefinidamente sin una solución definitiva”.

² INDECOPI se encarga de la protección de los derechos de los consumidores, conforme lo dispuesto en la Ley N° 29571, Código de protección y defensa del Consumidor (y normas conexas). Así, el INDECOPI supervisa el mercado, verificando que los proveedores de productos y servicios cumplan con las disposiciones y derechos garantizados a los consumidores, en el marco de una relación de consumo, en caso de verificar un incumplimiento puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador, contando con la facultad para imponer sanciones y medidas correctivas a los proveedores que hayan cometido alguna infracción al mencionado Código.

En esa misma línea podemos concluir que “La caducidad es la forma de terminación del procedimiento administrativo por superación del plazo máximo para resolver, cuyo cumplimiento impide su prosecución y resolución final” (Caballero, 2010, p. 799).

Cabe indicar que el Ministerio de Justicia del Perú (2017) indicó que “La caducidad del procedimiento sancionador constituye una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados afectando los derechos de los administrados involucrados” (p.54).

En tal sentido, la razón para incorporar la figura de la Caducidad Administrativa en el ordenamiento peruano para los procedimientos sancionadores, está en la necesidad de no prolongar indefinidamente situaciones expectantes de posibles sanciones; lo cual atenta contra el administrado y contra sus derechos fundamentales a ser investigado en un plazo razonable; asimismo poner un límite al ius puniendi administrativo del Estado, a través de sus diferentes órganos administrativos, cuando pierden interés en concluir sus investigaciones en un plazo razonable³.

Ahora bien, tal como se indicó anteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico de forma general, siendo aplicable a todos los procedimientos administrativos sancionadores la institución de la Caducidad conforme lo siguiente:

Artículo 237-A. Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

³ En este contexto, como un antecedente importante del plazo razonable, desarrollada en el Perú por la jurisprudencia, fue la Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional el 19 de octubre de 2009, en el Expediente N° 3509-2009-PHC/TC (Lima, Walter Gaspar Chacón Málaga), en la que dicho organismo afirmó que “*el derecho a ser juzgado en un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso*”. Es decir, ya en ese entonces era evidente para la autoridad que por más complejidad que pueda presentar un caso, no hay razón para dilatar un procedimiento más allá de su plazo legal para mantener en incertidumbre a un procesado o administrado.

Así, el régimen general de la Caducidad administrativa se encuentra contenida en estas normas⁴, las cuáles son aplicables desde la vigencia del Decreto Legislativo N°1272. En ese sentido, es posible identificar las reglas establecidas como generales para la aplicación de la caducidad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores en el ordenamiento peruano:

1. La regla general de los procedimientos administrativos sancionadores (iniciados luego de la vigencia del Decreto Legislativo N°1272) se encuentran sujetos a un plazo de caducidad de nueve meses, ampliables por tres meses más, siempre que se emita una Resolución motivando dicha ampliación. Asimismo, las leyes especiales pueden determinar un plazo mayor de caducidad.
2. Las características de la caducidad administrativa son las siguientes:
 - ✓ Únicamente aplicarán a procedimientos sancionadores iniciados de oficio.
 - ✓ Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la Resolución correspondiente, se entenderá automáticamente caducado el procedimiento.
 - ✓ La caducidad administrativa debe ser declarada de oficio por el órgano correspondiente.
 - ✓ La Resolución es emitida con posterioridad a los nueve meses (o doce meses, de corresponder) tendrá un carácter declarativo, en tanto la caducidad opera automáticamente.
 - ✓ El administrado puede solicitar la caducidad administrativa, sin embargo, la obligación de emitir la Resolución de caducidad sigue perteneciendo al órgano correspondiente.
 - ✓ El procedimiento administrativo caduco no interrumpe la prescripción.
 - ✓ No aplica la caducidad administrativa para los procedimientos recursivos.
 - ✓ Un procedimiento especial podría establecer un plazo mayor al de los nueve meses para la aplicación de la caducidad administrativa.

Pese a lo anterior y a las reglas claras establecidas en el Decreto Legislativo N°1272, el INDECOPI ha realizado su propia interpretación para aplicar la caducidad. Así, la Comisión de protección al Consumidor y la Sala especializada en Protección al Consumidor difieren en su interpretación y aplicación cuando resuelven las controversias en protección al consumidor, tal como detallaremos a continuación:

II. INDECOPI, CADUCIDAD Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El INDECOPI cuenta con una estructura interna en la que dependiendo de la característica de la materia y/o cuantía ha dispuesto las vías para canalizar las denuncias por presuntas infracciones al Código; así, tenemos como órganos de primera instancia administrativa: Órgano Resolutivo de Procedimiento Sumarísimo (1, 2 y 3) y a la Comisión de Protección al Consumidor⁵ (1,2 y 3); cabe indicar que el INDECOPI también cuenta con órganos

⁴ Posteriormente se emitió el Decreto Supremo 004-2019-JUS en el que se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, siendo que se identificó a estas disposiciones en el artículo 257° y en la disposición complementaria décima.

⁵ Cuando el Órgano Resolutivo de Procedimiento Sumarísimo actúa como primera instancia administrativa, es la Comisión de Protección al Consumidor la que actúa como segunda instancia administrativa.

descentralizados a nivel nacional; asimismo, como órgano de segunda instancia administrativa a la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

A continuación, realizaremos un análisis sobre los últimos pronunciamientos realizados por la Comisión de protección al Consumidor y la Sala especializada en Protección al Consumidor:

II.1 Resolución Final N° 2456-2018/CC2

Mediante la Resolución Final N° 2456-2018/CC2⁶ de fecha 23 de octubre de 2018 la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 emitió la Resolución Final correspondiente a la denuncia interpuesta por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) en contra de Inmobiliari S.A.; Edificaciones y construcciones El Agustino y Carlos Mario Vargas Montoya.

Dicho procedimiento fue originado por presuntas infracciones en los departamentos construidos por los denunciados. Así, con fecha **26 de enero de 2017** fueron notificados los denunciados con la Resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, **transcurridos nueve meses** (esto es el 26 de octubre de 2017) **no se había notificado la Resolución que pudiese fin al procedimiento**, por lo que con fecha 21 de setiembre de 2018 los denunciados solicitaron que se aplique la caducidad del procedimiento.

La Comisión de Protección al Consumidor N° 2 declaró la caducidad del procedimiento, mediante la Resolución Final, sin embargo, desarrollo el siguiente criterio para la aplicación de dicha figura:

1. Los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor se inician de oficio, ya sea como consecuencia de una denuncia de parte o por propia iniciativa de la autoridad. Ello en concordancia con lo establecido en el artículo 107 del Código y con la Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el mencionado Código.
2. La caducidad administrativa no opera de manera automática, tiene que ser determinado por la Autoridad.
3. La Resolución que declara la caducidad del procedimiento tiene un Carácter constitutivo.

El razonamiento que utilizó la Comisión en la mencionada Resolución Final N° 2456-2018/CC2 de fecha **23 de octubre de 2018**, fue la siguiente:

“67. Lo anterior permite demostrar que con una leve intervención en el ámbito del Principio de Seguridad Jurídica se logra, por otro lado, un grado de satisfacción elevado a favor del Principio de Corrección de la Asimetría, y de la finalidad pública del Estado de defensa del consumidor, principio rector de la economía social de mercado, establecido constitucionalmente en defensa de los derechos del consumidor de acceder a productos y servicios idóneos, encontrándonos ante una restricción legítima que ha superado los umbrales del test de proporcionalidad.

*68. Por dichas consideraciones, esta Comisión es de la opinión que **la caducidad** en los Procedimientos de Protección al Consumidor **no opera de manera automática**, sino que requiere de un pronunciamiento por parte de la Autoridad de Consumo, quien emitirá un acto administrativo aceptando la caducidad*

⁶ Cabe indicar que el Autor del presente artículo formó parte de la defensa técnica de los denunciados.

administrativa, ***pronunciamiento que tendrá carácter constitutivo.***
(resaltado agregado)

II.2 Resolución N° 1079-2019/SPC-INDECOPI

Mediante la Resolución 1079-2019/SPC-INDECOPI de fecha 24 de abril de 2019 la Sala Especializada en Protección al Consumidor⁷ emitió la Resolución Final correspondiente al procedimiento de Oficio iniciado en contra de Empresa de Transportes Miramar S.A; Percy Fernando Rojas Rodríguez; Casimiro Rodríguez Rodríguez; Guillermo Tello Ramírez.

Dicho procedimiento fue iniciado de Oficio por la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI en La Libertad, en atención a las presuntas infracciones en el servicio de transporte por parte de los denunciados. Así, con fecha **06 de octubre de 2017** fueron notificados los denunciados con la Resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador. Posteriormente, dicha Comisión emitió la Resolución N° 0670-2018/INDECOPI-LAL el **29 de agosto de 2018** (más de 9 meses), sancionando a la empresa de Transportes, al Sr. Rojas y al Sr. Rodríguez. En el recurso de apelación interpuesto por la empresa de Transportes, precisó que al haber transcurrido más de nueve meses desde el inicio del procedimiento hasta la emisión de la Resolución, correspondía la aplicación de la Caducidad administrativa.

En Segunda Instancia Administrativa, la Sala Especializada en Protección al Consumidor declaró la caducidad del procedimiento, mediante la Resolución N°1079-2019/SPC-INDECOPI, ordenando el archivo del procedimiento; sin embargo, realizó la siguiente precisión para la aplicación de la caducidad:

1. Diferencia los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor iniciados de oficio y los promovidos a solicitud de parte. Así, identifica que los procedimientos serán de oficio cuando sean del resultado de las actividades de supervisión y fiscalización de la Autoridad; mientras que, en los procedimientos tramitados por propia iniciativa, los consumidores afectados tienen la posibilidad de presentar su denuncia con la expectativa de ver amparada su pretensión.
2. Conforme a lo anterior, la Sala concluye que la caducidad aplicará para los procedimientos sancionadores iniciados de Oficio, “siendo distinto el caso de los procedimientos iniciados a solicitud de parte, pues es un procedimiento que tiene una naturaleza especial, ya que el consumidor tiene la expectativa de la tutela por parte de la Administración” (p. 13).
3. En caso el procedimiento sea de oficio:
 - ✓ El procedimiento administrativo sancionador caduca de manera automática a los nueve meses (salvo que se haya ampliado el plazo) de iniciado sin que se notifique la Resolución Final.
 - ✓ El pronunciamiento por parte de la Administración, que reconoce la caducidad del procedimiento, es declarativo.

Verificadas las posiciones de ambos órganos el Indecopi es claro que mantienen un criterio distinto para la aplicación de la caducidad administrativa. Así, podemos precisar que para el órgano de primera instancia (Comisión de Protección al Consumidor N° 2), no hay distinción en el inicio del procedimiento administrativo, en tanto este siempre será de oficio (ya sea por actividad del propio INDECOPI o por solicitud de parte); sin embargo, la Sala Especializada en Protección al Consumidor hace una diferenciación: para los procedimientos iniciados por la supervisión o fiscalización de la Autoridad aplicará la caducidad (por ser “de oficio”); sin

⁷ Como segunda instancia administrativa.

embargo, para los procedimientos “a solicitud parte” no le sería aplicable la institución de la caducidad.

Asimismo; respecto a la caducidad automática, la Sala Especializada en Protección al Consumidor considera que para que se produzca la caducidad será necesario el solo transcurso del tiempo (nueve meses); sin embargo, para la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, ello no es así, estableciendo que es la propia Comisión la que determinará en qué momento otorga (o no) la caducidad. Así podemos distinguir que, para la Sala, la Resolución de caducidad será declarativa (en tanto la caducidad se produce automáticamente, sin necesidad de la emisión de la Resolución), mientras que, para la Comisión, la Resolución tiene un carácter constitutivo, en tanto solo con la emisión de dicha Resolución se generaría la caducidad.

Respecto a la legitimidad para declarar o solicitar la caducidad del procedimiento, la Sala Especializada en Protección de Consumidor ha mantenido lo establecido en el Decreto Legislativo 1272, respecto a la declaración de oficio por dicha autoridad o la posibilidad del administrado facultado para solicitar la aplicación de la caducidad. Sin embargo, la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, considerando la Resolución emitida, pareciera que es el administrado legitimado el que debería ser el que solicite la caducidad del procedimiento⁸.

III. CONSIDERACIONES ADICIONALES

Consideramos que la interpretación realizada por la Comisión es extraña, en tanto la norma explícitamente establece que la caducidad se genera de manera automática, pero la Comisión ha establecido una “nueva caducidad”, indicando que esta no es automática, por el contrario que solo se producirá cuando se emita la Resolución que la declare, es decir la Resolución tendrá un carácter constitutivo.

Debemos recordar que en el Decreto Legislativo N°1272, la caducidad se produce por el simple paso del tiempo, por lo que la Resolución que declare la caducidad del procedimiento, tiene un carácter declarativo (la caducidad ya se generó); sin embargo, la Comisión ha “creado” una nueva caducidad, que no se genera de manera automática, la cual se cumple únicamente cuando la Comisión lo determine. Esta disposición, consideramos, es contraria a la seguridad que se busca otorgar a los administrados.

Por otro lado, la Sala especializada indicó que la caducidad se aplicará únicamente para aquellos procedimientos sancionadores iniciados de oficio, mientras que aquellos que fueron “promovido de parte” no les será aplicable dicha figura.

Sin embargo, el artículo 107° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que todos los procedimientos administrativos se inician de oficio independientemente de la forma en que se inicien, son catalogados por el propio Código del Consumidor como procedimientos de oficio. Así, consideramos, para que la Sala llegue a la conclusión que la figura de la caducidad únicamente es aplicable a los casos iniciados por la propia autoridad debería modificarse el mencionado artículo 107°.

Así, consideramos que lo relevante no es cómo se inició el procedimiento, lo verdaderamente importante es que la caducidad es un “castigo” para la administración pública, que no ejerce su potestad sancionadora en el plazo fijado por el Decreto Legislativo 1272.

⁸ Considerando que pese al transcurso del procedimiento, la Comisión no declaró la Caducidad, si no que solo posterior a la solicitud del administrado fue que otorgó la Caducidad.

Finalmente, resulta pertinente preguntarnos si se ha interpretado cuál es la finalidad de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador, en tanto existe un administrado que merece seguridad jurídica sobre el plazo poco razonable que se toma la administración para emitir un pronunciamiento. Asimismo, recordarle que el Decreto Legislativo N° 1272, indicó que era posible que los procedimientos especiales fijasen otro plazo (distinto de los nueve meses), en atención a la complejidad de la materia analizada; por lo que corresponde al Indecopi, si considera que merece un mayor plazo para resolver las controversias en materia de protección al consumidor, promover las modificaciones legislativas necesarias. No consideramos que sea adecuado, cambiar las disposiciones vía “interpretación”

*** Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cursa estudios de posgrado en la “Maestría de Derecho de la Empresa” de la misma casa de estudios. Asociado en el área de Competencia del Estudio Muñiz, Olaya, Meléndez, Castro, Ono y Herrera.**

****Artículo recibido el 08/12/2020**