

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL  
INDECOPI DE PIURA  
**PROCEDIMIENTO** : REVISIÓN  
**DENUNCIANTE** : CÉSAR AUGUSTO SIANCAS CULQUICÓNDOR  
**DENUNCIADO** : TELEFÓNICA MÓVILES S.A.  
**MATERIA** : RECURSO DE REVISIÓN  
**ACTIVIDAD** : TELECOMUNICACIONES

**SUMILLA:** *Se declara fundado el recurso de revisión planteado por Telefónica Móviles S.A. contra la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU, por inaplicación del principio de verdad material, recogido en los artículos 144° y 161° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y, por la aplicación indebida del principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos, al haberse constatado que la segunda instancia no valoró los medios probatorios que fueron presentados por el denunciado con su apelación.*

Lima, 5 de diciembre de 2012

## ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución 017-2012/PS-INDECOPI-PIU del 9 de enero de 2012, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, el ORPS) emitió el siguiente pronunciamiento respecto de la denuncia del señor César Augusto Siancas Culquicóndor (en adelante, el señor Siancas) contra Telefónica Móviles S.A.<sup>1</sup> (en adelante, Telefónica) por infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>2</sup> (en adelante, el Código):
  - (i) Declaró fundada la denuncia contra Telefónica por infracción de los artículos 1° numeral 1, inciso b) y 2° numerales 1 y 2 del Código, al haber quedado acreditado que el personal de la denunciada le informó al denunciante precios distintos a los informados inicialmente respecto de cinco (5) equipos celulares, siendo que se le impidió tomar una adecuada decisión de consumo, sancionándolo con una multa de 2 UIT y ordenándole en calidad de medida correctiva que le comunicara al señor Siancas que respetaría los precios informados inicialmente por su personal para que, de ser el caso, pudiera adquirir los equipos celulares solicitados;

<sup>1</sup> RUC: 20100177774 y con domicilio fiscal en Calle Schell 310, Miraflores, Provincia y Departamento de Lima.

<sup>2</sup> Publicado el 2 de setiembre de 2010 en el Diario oficial *El Peruano*. Entró en vigencia a los 30 días calendario.

- (ii) declaró fundada la denuncia por infracción de los artículos 150° y 151° del Código, al haberse acreditado que el denunciante no pudo acceder al libro de reclamaciones; sancionándolo con una multa de 3 UIT; y,
  - (iii) condenó a Telefónica al pago de las costas y costos del procedimiento.
2. El 23 de enero de 2012, Telefónica apeló la Resolución 017-2012/PS-INDECOPI-PIU. Adjuntó en calidad de nuevos medios probatorios los documentos denominados "FCE", los mismos que eran los pantallazos de las proformas entregadas al denunciante, y el Formato Único de Transacciones de otra cliente (FTU).
3. Frente a la apelación de Telefónica, mediante Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU del 17 de abril de 2012, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión) resolvió confirmar la denuncia en todos sus extremos. Cabe precisar que dicho órgano funcional desestimó la valoración de los FCE aportados por la denunciada, al considerar que tales medios probatorios no estaban referidos a hechos nuevos, sino a hechos producidos y conocidos con anterioridad a la notificación de la denuncia.
4. El 27 de abril de 2012, Telefónica presentó un recurso de revisión ante la Sala de Defensa de la Competencia N° 2, hoy Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) contra la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU, indicando lo siguiente:
- (i) La Comisión inaplicó los artículos 144° y 161° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en la medida que el procedimiento administrativo no constaba de fases procesales rígidas para efectuar determinadas actuaciones, siendo que los administrados podían formular alegaciones, aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento;
  - (ii) se vulneró su derecho a la defensa y al debido procedimiento, contraviniendo el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual garantiza que los administrados gocen del derecho a exponer sus argumentos, de ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundamentada;
  - (iii) la Comisión debió aplicar el principio de verdad material sobre el principio de preclusión, y en consecuencia, valorar las pruebas ofrecidas en su escrito de apelación, pues mediante ellas se acreditaba que su representada no había infringido la normativa;
  - (iv) los Formatos Únicos de Transacción (FUT) -que aportó el denunciante en calidad de medios probatorios- no consignaban los precios de los equipos, en tanto no contaban con el espacio para ello, siendo que solo consignaban el objeto de la transacción a realizar;

- (v) los montos informados al denunciante coincidían con aquellos que aparecían consignados en los pantallazos de su sistema FCE, siendo que tales pruebas fueron erróneamente desestimadas por la Comisión;
  - (vi) no era cierto que su representada hubiera impedido al denunciante acceder a su libro de reclamaciones, en tanto al ser virtual, aquél podía acceder al mismo desde su casa u oficina; y,
  - (vii) la Comisión inaplicó el principio de proporcionalidad al sancionar a su representada por infringir los artículos 150º y 151º del Código. Ello, en tanto de la lectura de la resolución emitida por la Comisión se desprendía que esta sí contaba con un Libro de Reclamaciones.
5. Mediante Resolución 2499-2012/SC2-INDECOPI del 15 de agosto de 2012, la Sala resolvió lo siguiente:
- (i) Declarar procedente el recurso de revisión planteado por Telefónica contra la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU, respecto a la inaplicación de los artículos 144º y 161º de la Ley del Procedimiento Administrativo General y a la aplicación indebida del principio de preclusión probatoria del procedimiento sumarísimo; y,
  - (ii) declarar improcedente el recurso de revisión planteado por Telefónica, respecto a los cuestionamientos sobre la falta de accesibilidad al libro de reclamaciones, en tanto tales alegatos tenían como única finalidad cuestionar situaciones de hecho.

## ANÁLISIS

6. El recurso administrativo de revisión previsto en el Código procede contra los actos administrativos dictados por la Comisión de Protección al Consumidor (o la Comisión que cuente con facultades desconcentradas en esa materia) como segunda instancia administrativa del procedimiento sumarísimo por infracción a las normas de protección al consumidor<sup>3</sup>.
7. De conformidad con lo establecido por el artículo 125º del Código, el recurso de revisión es de naturaleza excepcional y, por tanto, en virtud a él la Sala únicamente evalúa errores de puro derecho que pudiera haber cometido la Comisión, los cuales pueden consistir en la inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea de las normas de protección al consumidor, o la inobservancia de un precedente de observancia obligatoria<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 125º.- Competencia de los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.** (...) Excepcionalmente, hay lugar a recurso de revisión ante la Sala competente en materia de protección al consumidor del Tribunal del Indecopi, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 de la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Su finalidad es revisar si se han dejado de aplicar o aplicado erróneamente las normas del presente Código, o no se han respetado los precedentes de observancia obligatoria por ella aprobados. El plazo para formular este recurso es de cinco (5) días hábiles y su interposición no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo que la Sala en resolución debidamente fundamentada disponga lo contrario.

<sup>4</sup> Cfr. la Resolución 802-2011/SC2-INDECOPI del 13 de abril de 2011, en el procedimiento seguido por Amanda Baca  
3/8

8. Cabe precisar que en la medida que el análisis que realice este Colegiado se limitará a la interpretación correcta de algunas normas, carece de objeto pronunciarse sobre los alegatos de las partes que hacen referencia exclusivamente al caso concreto.

#### Aplicación al presente caso

9. La Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece en su artículo 161º.1 que *“Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver”*.
10. Asimismo, el artículo 144º de la referida norma establece que *“los procedimientos administrativos se desarrollan de oficio, de modo sencillo y eficaz sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a precedencia entre ellas, salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales”*.
11. Lo anterior se enmarca en el principio de verdad material, también recogido por la ley citada precedentemente, el cual dispone que la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley<sup>5</sup>. De allí que se permita que la autoridad administrativa valore pruebas sin importar la oportunidad en que hayan sido presentadas, pues tiene por misión encontrar la verdad material en los términos expuestos.
12. Por otro lado, el Derecho Procesal Civil reconoce el principio de preclusión en materia probatoria, el cual dispone que los medios probatorios deben ser ofrecidos dentro de determinado plazo señalado por ley, generalmente en los actos postulatorios, extinguiéndose toda posibilidad de exigir su admisión al

---

Lovón contra Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito Región Ica.

<sup>5</sup> **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público

proceso si no han sido ofrecidos en la oportunidad debida<sup>6</sup>. En el caso peruano, el Código Procesal Civil reconoce expresamente este principio en su artículo 189<sup>7</sup>.

13. Asimismo, el Código regula en su Capítulo III – Subcapítulo III el procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor de naturaleza especial denominado “sumarísimo”, siendo que la respectiva Directiva señala expresamente que en dicho procedimiento debe priorizarse, entre otros, la aplicación del principio de preclusión:

**4.1. Principios.** Sin perjuicio de los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, **se debe priorizar la aplicación de los siguientes principios procesales:**

(...)

**b) Preclusión:** El Procedimiento Sumarísimo está constituido por un conjunto de actos procedimentales sucesivos y definidos, dándose por concluida cada etapa y fase procedimental ya extinguida, en consideración de la naturaleza célere de este procedimiento. La aplicación del principio de preclusión no impide la aplicación del principio de impulso de oficio y del principio de verdad material previstos por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

[resaltado añadido]

14. Respecto de la posibilidad de que los administrados en este procedimiento presenten medios probatorios recién con la apelación, la referida Directiva establece lo siguiente:

#### **4.4. Medios probatorios**

(...)

4.4.2. Las partes únicamente podrán ofrecer medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia y con la presentación del escrito de descargos, según corresponda, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 126° del Código.

<sup>6</sup> BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo, “El derecho fundamental a probar y su contenido esencial”. En: PRIORI POSADA, Giovanni y Reynaldo BUSTAMANTE ALARCÓN, *Apuntes de Derecho Procesal*, Ara, Lima, 1997, pág. 81.

<sup>7</sup> **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 189°.- Oportunidad.-**  
Los medios probatorios deben ser ofrecidos por las partes en los actos postulatorios, salvo disposición distinta de este Código.

4.4.3. Procede ofrecer medios probatorios en el recurso de apelación o en su absolución, siempre que estos se refieran a hechos nuevos, entendiéndose por tales a aquellos sucedidos con posterioridad a la denuncia o a los descargos, según corresponda; y, que sean pertinentes para resolver sobre los extremos de la controversia. El ofrecimiento de medios probatorios a que se refiere este numeral no debe implicar la ampliación de la denuncia sobre hechos distintos de los que son objeto del procedimiento. En todo caso, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor informará sobre hechos que pudieran ameritar el inicio de un procedimiento de oficio por iniciativa de una Comisión, a aquélla que estime competente, de conformidad con lo señalado en el numeral 3.1.3 de la presente Directiva. (Lo subrayado es nuestro)

15. Así, los numerales de la Directiva transcritos anteriormente disponen que en los procedimientos sumarísimos, cuando la Comisión respectiva actúe como segunda instancia, procederá el ofrecimiento de medios probatorios en la apelación o en su absolución cuando estos se refieran a hechos nuevos, en aplicación del principio de preclusión probatoria. Lo anterior respondería a la propia naturaleza del procedimiento sumarísimo pues de lo contrario se dificultaría el cumplimiento de los plazos inherentes al mismo, en tanto la segunda instancia tendría que asumir la labor de autoridad instructora.
16. Bajo tal premisa, esta Sala advierte que, en el caso de la tramitación de los procedimientos sumarísimos en materia de protección al consumidor existe un conflicto aparente entre el principio de preclusión probatoria contenido en los artículos 4.4.2 y 4.4.3. de la Directiva y el principio de verdad material contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Por ello, se deberá efectuar una ponderación en la aplicación de los mismos, en el marco de una interpretación finalista de las normas citadas, que vaya más allá de una lectura literal.
17. Al respecto, este Colegiado reconoce la existencia del principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos en materia de Protección al Consumidor, lo cual se condice con el carácter célere de estos últimos. No obstante, atendiendo a que las actuaciones administrativas deben estar dirigidas a la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos y a constatar la realidad, independientemente de como hayan sido alegadas, y, en su caso, probadas por los administrados, esta Sala considera necesario buscar un equilibrio entre el respeto del principio de verdad material y el principio de preclusión probatoria, el cual resulte acorde a la naturaleza célere de los procedimientos sumarísimos, conforme a lo señalado precedentemente.
18. En este punto, es importante tener en cuenta que el artículo 4.1. b) de la propia Directiva establece lo siguiente: "(...) La aplicación del principio de

*preclusión no impide la aplicación del principio de impulso de oficio y del principio de verdad material previstos por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.*

19. Bajo tal premisa, este Colegiado considera que la autoridad administrativa no solo debe permitir que el administrado pueda ofrecer medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia y los descargos, según corresponda, sino también en el recurso de apelación o en su absolución, sin exigir que sea necesario que los nuevos medios probatorios aportados por las partes, se refieran a hechos nuevos.
20. En efecto, teniendo en consideración que las nuevas pruebas aportadas serían trasladadas a las partes a través del recurso de apelación o de la contestación de la apelación –los mismos que en el marco de un debido procedimiento siempre deben ser notificados a la otra parte- y que dichas pruebas únicamente pueden ser documentales<sup>8</sup> -es decir, no necesitan ser actuadas- no se ocasionaría una afectación a la naturaleza célere del procedimiento sumarísimo.
21. Al respecto, cabe reiterar que la propia Directiva reconoce que la aplicación del principio de preclusión no impide la aplicación del principio de verdad material. En este punto, cabe resaltar que el criterio desarrollado en la presente resolución guarda coherencia con una interpretación sistemática de la Directiva, que va más allá de una lectura literal y aislada de determinado artículo<sup>9</sup>.
22. En la decisión impugnada, la Sala aprecia que se inaplicó el principio de verdad material recogido en los artículos 144<sup>o</sup> y 161<sup>o</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pues la Comisión, como segunda instancia, no valoró los medios probatorios aportados por Telefónica con su escrito de apelación, al considerar que estos no se referían a hechos nuevos, sino más bien a los hechos materia de denuncia.
23. En virtud a lo expuesto, esta Sala considera que en el presente caso corresponde declarar fundado el recurso de revisión planteado por Telefónica contra la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU, por inaplicación del principio de verdad material, recogido en los artículos 144<sup>o</sup> y 161<sup>o</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y, por la aplicación indebida de los

---

<sup>8</sup> Cabe precisar que tal como lo señala el artículo 4.4.2. de la Directiva citado precedentemente, las partes sólo podrán ofrecer medios probatorios documentales en los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.

<sup>9</sup> Mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 00273-93-TC, Fundamento Jurídico N° 4, el Tribunal Constitucional Peruano manifestó que: “(...) la aplicación e interpretación de las normas constitucionales no debe realizarse aisladamente sino debe efectuarse de manera sistemática y teleológica (...)”. Es importante señalar que tal afirmación resulta aplicable a la interpretación normativa en general.

artículos 4.4.2. y 4.4.3. de la Directiva, referidos a la aplicación del principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos.

24. En consecuencia, corresponde anular el referido acto administrativo<sup>10</sup>, ordenando a la Comisión que emita un nuevo pronunciamiento a la brevedad posible, realizando la valoración de medios probatorios aportados por Telefónica con su escrito de apelación -Pantallazos del FCE y el Formato Único de Transacciones de otra cliente (FTU)- en cumplimiento de lo señalado en la presente Resolución.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar fundado el recurso de revisión planteado por Telefónica Móviles S.A. contra la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU del 17 de abril de 2012, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura, por inaplicación de principio de verdad material, recogido en los artículos 144<sup>o</sup> y 161<sup>o</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y, por la aplicación indebida de los artículos 4.4.2. y 4.4.3. de la Directiva 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, respecto al principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos, al haberse constatado que la segunda instancia no valoró los medios probatorios aportados por Telefónica Móviles S.A., pese a que estos fueron presentados con la apelación.

**SEGUNDO:** Anular la Resolución 272-2012/INDECOPI-PIU, ordenando a la Comisión que emita un nuevo pronunciamiento, realizando la valoración de medios probatorios en cumplimiento de lo señalado en la presente Resolución.

***Con la intervención de los señores vocales Julio Baltazar Durand Carrión, Ana Asunción Ampuero Miranda, Alejandro José Rospigliosi Vega y Javier Francisco Zúñiga Quevedo.***

**JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN**  
**Presidente**

<sup>10</sup> LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 10°.- Causales de nulidad  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.