TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 1034-2013/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTES 0221-2012/CPC
0238-2012/CPC
(Acumulación)

PROCEDENCIA:	COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – SEDE LIMA SUR No. 1
PROCEDIMIENTO:	DE OFICIODE PARTE
DENUNCIANTES:	SECRETARÍA TÉCNICA DE LAS COMISIONES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR – SEDE LIMA SURNo. 1 Y No. 2
	ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS – ASPEC
DENUNCIADA:	SANTILLANA S.A.
MATERIAS:	SERVICIOS EDUCATIVOSINTERESES ECONÓMICOS

ACTIVIDAD: EDICIÓN DE LIBROS, FOLLETOS, PARTITURAS Y OTRAS PUBLICACIONES

SUMILLA: Se confirma la resolución recurrida que halló responsable a Santillana S.A. por infringir el artículo 1.1o. literal c) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que distorsionó el proceso de selección de textos escolares, el mismo que debía basarse exclusivamente en criterios pedagógicos, al ofrecer a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros.

Lima, 25 de abril de 2013

I. ANTECEDENTES

1.1. Sobre el inicio del procedimiento de oficio y la denuncia de ASPEC

1. Por Resolución No. 1 del 6 de febrero de 2012, notificada en la misma fecha, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur en adelante, la Secretaría Técnica) inició un procedimiento de oficio contra Santillana S.A.[1] (en adelante, Santillana) en atención al reportaje transmitido el 5 de febrero de 2012 en el programa periodístico Panorama, emitido por Panamericana Televisión, respecto de la existencia de presuntas prácticas de venta de textos escolares ejecutadas por distintas editoriales, entre las que se encontraba Santillana, consistentes en el pago de comisiones o incentivos a los centros educativos que aceptaran incluir sus textos en las listas escolares entregadas a los padres de familia. Cabe indicar que dicho reportaje fue considerado por la Secretaría Técnica como un indicio a efectos de iniciar el mencionado procedimiento de oficio.

[1] Con R. U.C. 20100366151 y dom icilio fiscal ubicado en Av. Primavera 2160, Distrito de Santiago de Surco, de acuerdo a la información obrante en la página web de la SUNAT (www.sunat.gob.pe).

2. En dicha oportunidad, la Secretaría Técnica imputó el siguiente hecho como presunta conducta infractora:

> "Iniciar procedimiento de oficio por presunta infracción a los artículos 1 numeral 1.1 y 19 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, con cargo a dar cuenta a la Comisión de Protección al Consumidor, en contra de Santillana S.A., en tanto vendría ofreciendo a los centros educativos beneficios patrimoniales a cambio de que éstos requieran a sus alumnos determinados textos escolares, lo cual afectaría a los consumidores al encarecer el costo de dichos textos y al promover que los mismos sean seleccionados por los centros educativos en función de criterios ajenos a los estrictamente pedagógicos."

3. Mediante Resolución 483-2012/CPC del 20 de febrero de 2012 y notificada en la misma fecha, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur No. 1 (en adelante, la Comisión) modificó la imputación de cargos efectuada por la Secretaría Técnica, dejando de lado la imputación realizada por el artículo 19 del Código y estableciendo como la conducta infractora, la siguiente:

> "(…) iniciar procedimiento de oficio contra Editorial Santillana S.A. por presunta infracción del literal c) del numeral 1.1. del artículo 1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, esto es, por la presunta realización de una práctica distorsionadora de la transparencia del mercado que afectaría los intereses económicos de los consumidores, debido a que dicha empresa estaría ofreciendo a los centros educativos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a sus alumnos determinados textos escolares, lo que afectaría los intereses económicos de los padres de familia (consumidores), pues el monto de los beneficios patrimoniales entregados por la referida empresa estarían siendo trasladados a los precios pagados por los consumidores (…)"

4. Por su parte, el 7 de febrero de 2012, Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC (en adelante, ASPEC) denunció a Santillana en atención a que tendría un "negociado" con diversos

colegios del país destinado a obtener un beneficio recíproco, pues éstos recibirían el pago de una comisión ilegal a cargo de la editorial, hecho que generaría el incremento de los precios de los libros en perjuicio de los padres de familia y que finalmente, aseguraría la venta de miles de ejemplares de sus textos.

5. Mediante Resolución 1 del 7 de marzo de 2012, la Secretaría Técnica admitió a trámite la referida denuncia, señalando como conducta infractora la siguiente:

> "(…) Admitir a trámite la denuncia (…) presentada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios contra editorial Santillana S.A. por presunta infracción al artículo 1 numeral 1.1., 19 y 73 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto el proveedor denunciado vendría ofreciendo a los centros educativos beneficios patrimoniales a cambio de que éstos requieran a sus alumnos determinados textos escolares, lo cual afectaría a los consumidores al encarecer el costo de dichos textos y al promover que los mismos sean seleccionados por los centros educativos en función de criterios ajenos a los estrictamente pedagógicos. (…)"

6. Posteriormente, a través de la Resolución 4 del 3 de setiembre de 2012, se ampliaron los cargos inicialmente imputados a Santillana respecto de la denuncia de ASPEC, agregando el siguiente presunto hecho infractor:

> "(…) Sin perjuicio de lo resuelto en la Resolución N 1 de fecha 7 de marzo de 2012, ampliar la imputación de cargos respecto de la denuncia presentada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios contra Santillana S.A. por presunta infracción al literal c) del numeral 1.1. del artículo 1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, por la presunta realización de una práctica distorsionadora de la transparencia del mercado que afectaría los intereses económicos de los consumidores, debido a que Santillana S.A. estaría ofreciendo a los centros educativos beneficios patrimoniales a cambio de que éstos requieran a sus alumnos determinados textos escolares, lo que afectaría los intereses económicos de los padres de familia (consumidores), pues el monto

de los beneficios patrimoniales entregados por la referida empresa estarían siendo trasladados a los precios pagados por los consumidores (…)"

1.2. Sobre las medidas cautelares ordenadas durante el procedimiento

7. Mediante Resolución No. 1 del 6 de febrero de 2012, la Secretaría Técnica de la Comisión ordenó la inmovilización de la cuentas que poseía Santillana en las diferentes entidades financieras del país, en la medida que no existían pruebas que demuestren el aseguramiento de los montos correspondientes a las posibles devoluciones en favor de los consumidores que se vieron afectados por los hechos materia del procedimiento.

8. Posteriormente, por Resolución 483-2012/CPC, la Comisión dejó sin efecto la medida cautelar ordenada previamente por la Secretaría Técnica y dispuso las siguientes medidas cautelares: (i) ordenar a Santillana que se abstenga de entregar a los centros educativos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a sus alumnos la adquisición de determinados textos escolares; y, (ii) ordenar a Santillana que emita una carta fianza a favor del Indecopi por un monto ascendente a S/. 1 169 725,80, correspondiente al valor del 1% del volumen total de sus ventas brutas en el año 2011.

9. Finalmente, mediante Resolución 2561-2012/CPC del 16 de julio de 2012, la Comisión resolvió ratificar la medida cautelar dictada mediante Resolución 0483-2012/CPC en el extremo que ordenó a Santillana la emisión de una carta fianza a favor del INDECOPI por el monto del 1% de sus ventas brutas correspondientes al año 2011. Asimismo, levantó parcialmente la medida cautelar ordenada en el extremo que ordenó a Santillana que se abstenga de la entrega de equipos tecnológicos inicialmente ofrecidos a los centros educativos.

1.3. Sobre la diligencia de inspección realizada en el establecimiento comercial de Santillana

10. Mediante Memorándum 0166-2012/GAF-AFI del 15 de febrero de 2012, el Área de Fiscalización del INDECOPI remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión, el Informe 027-2012-EAB/AFI dando cuenta de la diligencia de inspección realizada en el establecimiento comercial de Santillana el 13 de febrero de 2012, en la cual que se recopiló entre otros, la siguiente documentación:

(i) Solicitudes de bienes de diversa índole efectuadas por los centros educativos a Santillana, comunicaciones enviadas por la editorial atendiendo o rechazando los requerimientos realizados por las instituciones educativas, con algunas guías de remisión o facturas correspondientes a los bienes materia de entrega;

(ii) libro Mayor General Analítico de Santillana correspondiente a los años 2010 y 2011, Declaraciones Juradas presentadas por Santillana a través del programa de Declaración Telemática (PDT) de la SUNAT, reportes de posición y de registro de Santillana en diversos bancos, información contable de la empresa y estados de cuenta corriente, movimientos y saldos de Santillana en diversas entidades financieras;

(iii) contratos de distribución suscritos por Santillana y diversos distribuidores;

(iv) listado detallado de los colegios que Santillana tiene como potencial cartera, organizado por niveles de educación, así como por ubicación geográfica;

(v) radiografía Zonal Campaña 2011-2012 y Manual de Funciones de la Red Comercial, documentos sobre procedimientos comerciales para solicitudes y atención de clientes, así como sobre procedimiento para el uso de formatos de material promocional y muestras; y,

(vi) convenios de Cooperación Educativa suscritos con diversos colegios.

1.4. Los descargos presentados por Santillana

11. Mediante escritos de fechas 5 de marzo, 20 de marzo, 20 de abril, 14 de junio, 28 de junio, 17 de julio, 2 de agosto, 29 de agosto, 5 de setiembre, 10 de setiembre y 3 de octubre de 2012, Santillana presentó diferentes argumentos de defensa, los mismos que pueden resumirse en los siguientes puntos:

(i) El INDECOPI ha iniciado una campaña mediática contra las editoriales, lo que ha producido la satanización pública de sus actividades;

(ii) solicitó la nulidad de la Resolución de Secretaría Técnica N 1 y de la Resolución N 0483-2012/CPC emitida por la Comisión, en la medida que ambos actos administrativos habrían afectado su derecho de defensa en el procedimiento iniciado de oficio;

(iii) los hechos materia de procedimiento únicamente se encontraban vinculados a la campaña escolar 2012 y el análisis de la Comisión debía restringirse a evaluar la legalidad de la implementación tecnológica proporcionada a los centros educativos, por lo que no debía analizarse la entrega de material de merchandising o la entrega de bienes de escaso valor en ocasiones especiales;

(iv) el procedimiento iniciado en su contra, afecta los principios de predictibilidad y uniformidad aplicables al ámbito del Derecho Administrativo, en tanto se le ha imputado una conducta previamente considerada como legítima y legal. Ello, de acuerdo a la Resolución N 3328-2011/CPC del 13 de diciembre de 2011;

(v) los equipos tecnológicos que Santillana entrega a los centros educativos son una herramienta necesaria para el uso de los textos escolares; e incluso, redunda directamente en el proceso educativo, a favor de los alumnos;

(vi) la práctica comercial materia de controversia ha sido avalada por la Cámara Peruana del Libro y es de conocimiento del INDECOPI desde marzo del 2011. Agregó que los pactos éticos suscritos no constituyen fuente de infracciones sancionables por autoridades públicas;

(vii) los precios de sus textos no varían en función de la existencia de una implementación tecnológica en favor de cada centro educativo, siendo que además, no en todos se realiza la mencionada implementación;

(viii) el reportaje editado del programa periodístico "Panorama" no puede ser valorado como un medio de prueba idóneo, en tanto responde a un documento editado;

(ix) la imputación de cargos efectuada por la Comisión disfraza un control de precios, en la medida que el estándar que se quiere imponer es que no se cobre un precio que no refleje, en estricto, únicamente el costo del libro;

(x) la implementación tecnológica efectuada en los centros educativos no encajaría en ninguno de los supuestos del literal c) del numeral 1.1. del artículo 1 del Código. Ello, en tanto no constituye una cláusula abusiva, un elemento de coerción, no es información "interesadamente equívoca" sobre sus productos, ni es una práctica análoga;

(xi) la Ley 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares, no tipifica como prohibido el hecho que las editoriales otorguen equipamiento tecnológico u otro tipo de bienes a los centros educativos, y menos aún, que lo hagan de manera voluntaria y únicamente con posterioridad a que el centro educativo haya elegido su editorial;

(xii) el Código no resulta ser la norma aplicable en el presente procedimiento, siendo que debía considerarse la especialidad de la

Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares;

(xiii) la ilicitud de entregar equipamiento tecnológico a los centros educativos radicaría en que los costos de dicha entrega se habrían trasladado al precio de los textos escolares, siendo que en caso se verifique que los mismos no habían sido finalmente trasladados, no podría afirmarse que existe una afectación a los intereses económicos de los consumidores. Agregó que no existe evidencia que acredite que la entrega de equipos en favor de los centros educativos eleve los precios de los textos en perjuicio de los padres de familia.

1.5. Los informes orales y el pronunciamiento de la Comisión

12. El 27 de junio de 2012 se llevó a cabo una audiencia de informe oral a solicitud de Santillana con la asistencia de sus representantes. Posteriormente, el 28 de setiembre de 2012, se llevó a cabo una nueva audiencia de informe oral con la asistencia de los representantes de Santillana.

13. Mediante Resolución 4496-2012/CPC del 12 de diciembre de 2012, la Comisión a través de un voto en mayoría, resolvió lo siguiente:

(i) Denegó las solicitudes de nulidad planteadas por Santillana en relación a la Resolución de Secretaría Técnica No. 1 y la Resolución 0483-2012/CPC y a la imputación de cargos efectuada, en tanto ambos actos administrativos y la determinación de la posible infracción en el presente procedimiento habían sido realizados de manera válida;

(ii) desestimó la solicitud de Santillana para restringir los hechos materia de controversia a los bienes entregados durante la campaña escolar 2012 con la finalidad de implementar tecnológicamente a los colegios; en la medida que, de acuerdo a la imputación de cargos efectuada, la posible conducta infractora abarca las conductas comprendidas entre el 6 de febrero de 2010 y

el 5 de febrero de 2012, vinculadas a la entrega a centros educativos de cualquier beneficio patrimonial, incluyéndose dentro de los mismos los bienes de implementación tecnológica, objetos de merchandising y bienes de escaso valor;

(iii) declaró la confidencialidad de manera indefinida de los Anexos I, II, IV y V de la resolución, los mismos que se encuentran en los folios especiales signados como Anexo I-1 a Anexo I-33, Anexo II-1 a Anexo II-35, Anexo IV-1 a Anexo IV-6 y Anexo V-1 a Anexo V-118;

(iv) levantó la medida cautelar vigente en el procedimiento en la medida que la Comisión emitió un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia y declaró que no correspondía emitir un pronunciamiento sobre las solicitudes de levantamiento efectuadas por Santillana;

(v) declaró pertinentes todos los medios probatorios obtenidos por la Secretaría Técnica durante la tramitación del procedimiento, en tanto los mismos se encuentran vinculados a la imputación de cargos materia de controversia;

(vi) unificó las imputaciones de cargos en el procedimiento iniciado por ASPEC contra Santillana;

(vii) acumuló el procedimiento seguido bajo el Expediente 0238-2012/CPC al Expediente 0221-2012/CPC, disponiendo que se remita a ASPEC copia de todos los actuados no confidenciales del procedimiento de oficio iniciado a Santillana;

(viii) declaró fundado el procedimiento de oficio y la denuncia presentada por ASPEC contra Santillana por infracción al literal c) del numeral 1.1. del artículo 1o. del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto había quedado acreditado que la editorial denunciada incurrió en una práctica distorsionadora de la transparencia del mercado al ofrecer a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que éstos requieran a sus alumnos determinados textos escolares;

(ix) ordenó a Santillana como medida correctiva, que a partir de la fecha de notificación de la resolución, deje de ofrecer beneficios patrimoniales directos o indirectos a los centros educativos, promotores, directivos o docentes durante el proceso de selección de textos escolares;

(x) denegó la solicitud de ASPEC para que se le otorgue un porcentaje de la multa impuesta;

(xi) ordenó a Santillana que, en un plazo no mayor a 5 días hábiles contado a partir de la notificación de la resolución, cumpla con el pago de las costas ascendente a S/. 36,00 y los costos incurridos durante el procedimiento por ASPEC;

(xii) ordenó a la Secretaría Técnica que inicie procedimientos de oficio a los centros educativos que hayan recibido beneficios patrimoniales de cualquier índole de Santillana; a efectos de dilucidar su probable responsabilidad en el proceso de selección de textos escolares;

(xiii) ordenó a la Secretaría Técnica que remita al Ministerio de Educación una copia de la presente resolución.

14. Cabe indicar que el Comisionado Jaime Miranda Sousa Díaz emitió un voto en discordia considerando que debía declararse infundada la imputación de cargos planteada mediante Resolución 483-2012/CPC e improcedente la denuncia de parte interpuesta por ASPEC por resultar imprecisa. Asimismo, planteó que la Secretaría Técnica realice una nueva imputación de cargos contra Santillana.

1.6. La apelación de Santillana y el informe oral realizado ante la Sala

15. El 28 de diciembre de 2012, Santillana apeló la Resolución 4496-2012/CPC a través de los siguientes alegatos:

(i) El Código no resulta ser la norma aplicable al presente procedimiento, siendo que debía considerarse la especialidad de la

Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares;

(ii) la Comisión creó un tipo infractor denominado "práctica distorsionadora del mercado", el mismo que no se encuentra incluido en el Código;

(iii) durante el procedimiento se contravino su derecho de defensa, en la medida que la Comisión modificó en reiteradas oportunidades la imputación de cargos en su contra, siendo que lo que inició como una investigación por el encarecimiento de textos escolares en perjuicio de los padres de familia, como consecuencia de la entrega de equipos tecnológicos a los centros educativos en la campaña 2012, terminó sancionándose como una entrega de "bienes de escaso valor" a dichos centros educativos durante los años 2010 y 2011;

(iv) así, pese a que la conducta infractora sancionada se encontraba constituida por el traslado del costo de los beneficios patrimoniales entregados por Santillana al precio de los textos escolares en perjuicio de los padres de familia y a que la Comisión no llegó a probar dicha situación, esta decidió retirar la misma del hecho infractor y convertirla en un agravante a evaluar al momento de graduar la multa a imponer;

(v) la Comisión no cumplió con delimitar de manera precisa el periodo comprendido en el presente procedimiento, por lo que considerando que el reportaje que dio inicio al mismo hacía referencia únicamente a la Campaña 2012, es esta la que debía ser evaluada, siendo que además, la Comisión no planteó una disposición distinta;

(vi) asimismo, la misma Comisión a través de la Resolución 2561-2012/CPC delimitó los beneficios patrimoniales entregados a los centros educativos como "equipos tecnológicos", por lo que los objetos de merchandising y los "bienes de escaso valor" debían ser excluidos del procedimiento;

(vii) la Comisión determinó que la infracción se encontraba constituida por el precio de los textos escolares y la forma como se habían determinado los mismos y no por la simple entrega de equipo tecnológico a los centros educativos, siendo que esta última conducta no configuraría una infracción;

(viii) si un centro educativo no cuenta con una plataforma tecnológica adecuada, no podrá aprovechar de manera integral el contenido de sus textos;

(ix) la Comisión asumió indebidamente la labor acusatoria que le correspondía exclusivamente a la Secretaría Técnica;

(x) no ha quedado acreditado que la elección de los textos de Santillana se haya realizado en base a criterios distintos a criterios pedagógicos;

(xi) la Comisión se ha basado únicamente en el master del reportaje de Panorama para sancionar a Santillana, siendo que además evitó realizar una referencia directa al diálogo tal como fue llevado a cabo;

(xii) en su resolución final, la Comisión no ha tomado en cuenta el Pacto Ético firmado ante la Cámara Peruana del Libro, pese a que él mismo forma parte de la imputación de cargos;

(xiii) aún cuando se considere que las declaraciones del promotor entrevistado durante el reportaje emitido por Panorama, responde a una conducta ilegal, la Comisión no ha logrado acreditar que la misma se ha repetido en otros centros educativos;

(xiv) existen medios probatorios que acreditan que los centros educativos sí realizan una evaluación detallada de la propuesta académica de los textos de Santillana y basan en ella, la elección de los mismos;

(xv) la entrega de beneficios patrimoniales en favor de los centros educativos se realiza en atención a los pedidos realizados por ellos mismos y no guardan vinculación con el proceso de selección de los textos escolares;

(xvi) la Comisión basó su pronunciamiento en 3 presuntas entregas de dinero en efectivo a distintos centros educativos; sin embargo, contrariamente a lo afirmado por la misma, esta entrega no se realizó, siendo que lo que se entregó a los centros educativos fueron auspicios para diferentes actividades;

(xvii) la resolución de la Comisión afecta los principios de predictibilidad y uniformidad aplicables al ámbito del Derecho Administrativo, en tanto se le ha imputado una conducta previamente considerada como legítima y legal. Ello, de acuerdo con la Resolución N 3328-2011/CPC del 13 de diciembre de 2011; y,

(xviii) finalmente, solicitó el uso de la palabra.

16. Ante la solicitud de Santillana, se programó la audiencia de informe oral para el martes 5 de marzo de 2013, convocándose a la denunciada, ASPEC y a la Comisión. Dicha audiencia se llevó a cabo en la fecha establecida, con la presencia únicamente de los representantes de Santillana.

1.7. Los escritos adicionales presentados por Santillana

17. Mediante escrito del 1 de marzo de 2013, Santillana planteó los siguientes alegatos:

(i) Una de las principales irregularidades presentadas durante el procedimiento, es haberla sancionado respecto de hechos que no formaban parte de la imputación de cargos inicial y respecto de los cuales no pudo ejercer plenamente su derecho de defensa ante la Comisión, esto es, la entrega de material promocional o merchandising de la empresa y los hechos ocurridos durante los años 2010 y 2011;

(ii) sin perjuicio de ello y de los argumentos planteados en su recurso de apelación, aun asumiendo que los puntos antes mencionados hayan formado parte de la imputación, la resolución impugnada carece de sustento respecto a la acreditación de los mismos;

(iii) la conducta por la que se le halló responsable, ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión, siendo que en dicha oportunidad esta liberó de responsabilidad a la Congregación de San José de Cluny precisando que la entrega de equipamiento tecnológico y de material promocional por parte de empresas editoriales a los centros educativos no constituía una vulneración al Código;

(iv) pese a ello, la Comisión decidió apartarse de su criterio y sancionarla por el mismo hecho, siendo que además en su caso hizo mayor hincapié en el tiempo de duración de los convenios suscritos con los centros educativos (2 o 3 años) cuando en el caso de la Congregación de San José de Cluny este plazo también era mayor a un año;

(v) un principio básico del derecho establece que a supuestos iguales, debe establecerse el mismo tratamiento legal, siendo que de lo contrario se estaría incurriendo en un tratamiento discriminatorio. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia del 20 de marzo de 2012 acaecida en el marco del Expediente 2175-2011- PA/TC, que "cuando sea posible constatar que, ante situaciones fácticas iguales, ésta (la recurrente) sufra trato diferente por parte de los demandados (INDECOPI), sin mediar razones objetivas y razonables que justifiquen tal diferencia", la resolución será considerada nula;

(vi) pese a que la Comisión contaba con evidencia que daba cuenta de que otras editoriales también habían incurrido en la misma conducta que le fue imputada, esta se limitó a ordenar el inicio de procedimientos de oficio contra los centros educativos que recibieron beneficios patrimoniales de cualquier índole de parte de Santillana;

(vii) la Comisión no ha logrado acreditar por qué la entrega de beneficios patrimoniales per se distorsiona la transparencia del mercado en el proceso de selección de textos escolares, siendo que además, no realizó distinción alguna respecto de los tipos de bienes entregados, su destino, valor, la oportunidad de la solicitud o de la entrega, la formalidad de esta, la existencia o no de un requerimiento previo por parte de los centros educativos u otras variables relevantes;

(viii) la prohibición analizada por la Comisión no cuenta con precedentes en otros mercados, ni tiene sustento legal alguno, en tanto no se encuentra incluida ni siquiera en las normas sectoriales;

(ix) todos los bienes entregados a los centros educativos se encuentran asociados al proceso educativo y tienen como destinatario final los propios alumnos;

(x) de la revisión del expediente, se desprende que los centros educativos realizan solicitudes simultáneas a varias empresa editoriales siendo que dicha situación debería considerarse a efectos de acreditar que no existe una relación directa entre la entrega de materiales solicitados por los centros educativos y la distorsión en el proceso de selección de textos;

(xi) en la resolución recurrida se hizo mención a la información remitida por Asociación Educativa Elim, en respuesta al requerimiento de información realizado por la Comisión a una serie de centros educativos. Al respecto, se indicó equivocadamente que se habría entregado al centro educativo un incentivo en efectivo para que elija los textos de Santillana; sin embargo, dicha entrega se realizó ante una solicitud expresa de auspicio por parte del centro educativo y no mantiene vinculación alguna con el proceso de selección de textos escolares;

(xii) cuestionó la graduación de la multa que le fue impuesta, alegando que la Comisión descartó la necesidad de acreditar la existencia de

una afectación económica a los consumidores y así, la posibilidad de cuantificar el presunto beneficio ilícito obtenido;

(xiii) agregó que no resulta claro por qué la Comisión afirmó que la probabilidad de detección de la conducta sancionada era baja, si Santillana satisfizo todos sus requerimiento de información;

(xiv) respecto al daño o perjuicio generados, señaló que la Comisión no había actuado medio probatorio alguno que acredite que los textos de Santillana hubiesen sido seleccionados en base a criterios distintos a criterios pedagógicos;

(xv) la Comisión consideró como agravante que se hayan entregado 130 000 bienes de escaso valor a distintos centros educativos; sin embargo, se limitó a destacar dicho número sin precisar que casi el 60% del mismo se encuentra constituido por fotocopias entregadas a colegios que tienen dificultades para utilizar sus recursos multimedia y el 40% restante, por chupetines, globos y obras literarias;

(xvi) la Comisión no evaluó la existencia de los siguientes atenuantes: a) la conducta desarrollada por Santillana se enmarca dentro de los lineamientos aprobados por la Cámara Peruana del Libro; b) a inicios del 2011, hizo de conocimiento del INDECOPI las conductas que en esta oportunidad han sido sancionadas, siendo que pese a haber contado con dicha información la Comisión no formuló cuestionamiento alguno generando así, confianza en los administrados sobre la legalidad de las mismas; y, c) los bienes entregados a los centros educativos se encuentran en su totalidad vinculados al proceso educativo y tienen como principales beneficiarios a los alumnos, siendo que además, la entrega de los mismos se realizó de manera formal y en atención a las solicitudes de los centros educativos;

(xvii) se le impuso una multa igual o similar que a aquellas editoriales que realizaron entregas de dinero en efectivo a profesores y a representantes de los colegios para orientar la selección de los

textos escolares, situación que demuestra que la Comisión no cumplió con graduar la multa a imponerle sobre la base de criterios objetivos; y,

(xviii) solicitó que se incorporen al expediente, todas las resoluciones emitidas contra las demás editoriales.

18. El 6 de marzo de 2013, Santillana presentó un nuevo escrito señalando lo siguiente:

(i) La Comisión sancionó a Santillana aplicando el Código de Protección y Defensa del Consumidor, a pesar de existir una ley especial, esto es, la Ley 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares;

(ii) la Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares únicamente impone a las editoriales un deber de transparencia en la publicidad de sus precios, siendo que recién con la promulgación de Ley 29839, ley que modifica la norma antes citada y que fue emitida con posterioridad al inicio del presente procedimiento, se les incluyó como responsables solidarios respecto de cualquier desviación durante el proceso de selección de textos escolares;

(iii) mediante Resolución 232-2002/TDC-INDECOPI, el Tribunal del Indecopi estableció que la regulación de Protección al Consumidor era supletoria en caso se haya emitido una normativa especial en la materia de discusión;

(iv) la Comisión sacó de contexto las declaraciones del representante de Santillana que se muestran en el reportaje de Panorama, siendo que de la revisión integral de la entrevista se aprecia que es imposible legar a la comprobación fehaciente del hecho sancionado;

(v) durante la mencionada entrevista, el promotor de Santillana no realiza ningún ofrecimiento y señala hasta en 8 oportunidades que la empresa no entrega dádivas a los centros educativos en virtud del Pacto Ético;

(vi) la "Radiografía Zonal" y el "Manual de Funciones de la Red Comercial" son documentos comerciales referidos al tratamiento de colegios e instituciones frente a solicitudes de auspicios o patrocinios, mas no prueban la existencia de un ofrecimiento de beneficios a los colegios para condicionar la elección de sus textos, como lo indicó la Comisión; y,

(vii) la Comisión declaró culpable a Santillana porque no sustentó la legalidad de su conducta, a pesar de no existir indicios de la ilegalidad de la misma, siendo que en consecuencia sustentó su decisión en una especulación, la misma que además ha sido desvirtuada durante el procedimiento.

1.8. Extremos Consentidos

19. Cabe indicar que los extremos de la Resolución 4496-2012/CPC por los que se: (i) denegó la solicitud de ASPEC para que se le otorgue un porcentaje de la multa impuesta; (ii) ordenó a la Secretaría Técnica que inicie procedimientos de oficio a los centros educativos que hayan recibido beneficios patrimoniales de cualquier índole de parte de Santillana a efectos de dilucidar su probable responsabilidad en el proceso de selección de textos escolares; y, (iii) ordenó a la Secretaría Técnica que remita al Ministerio de Educación una copia de la resolución impugnada, no han sido apelados por lo que los mismos han quedado consentidos.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

20. Determinar lo siguiente:

(i) Si la Ley 29571, Código de Protección al Consumidor (en adelante, el Código) es la norma aplicable en el presente procedimiento;

(ii) si corresponde declarar la nulidad de la imputación de cargos realizada por la Comisión;

(iii) si la Comisión contravino el principio de predictibilidad del procedimiento administrativo;

(iv) si Santillana incurrió en una infracción al Código, al distorsionar el proceso de selección de textos escolares, ofreciendo a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros; y,

(v) si corresponde disminuir la multa impuesta a Santillana.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1. Cuestiones previas:

3.1.1. Sobre la norma aplicable al presente caso

21. Durante el transcurso del procedimiento, Santillana ha alegado que el Código no resulta ser la norma aplicable al presente caso, siendo que debía considerarse la especialidad de la Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares. Asimismo, agregó que la citada norma únicamente impone a las editoriales un deber de transparencia en la publicidad de sus precios, siendo que recién con la promulgación de Ley 29839, ley que modifica la norma antes citada y que fue emitida con posterioridad al inicio del presente procedimiento, se les incluyó como responsables solidarios respecto de cualquier desviación durante el proceso de selección de textos escolares.

22. Tal como lo señala el Código en su Título Preliminar, su contenido "establece las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores, dentro del marco del artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título

III, Del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú.". Por su parte, el artículo II del mismo título, señala que la finalidad de este cuerpo normativo es que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses.

23. Como resulta evidente, el Código es la norma que por excelencia, regula el sistema de protección al consumidor en nuestro país, siendo que en virtud del mismo, la autoridad competente en dicha materia se encuentra plenamente habilitada para adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho de los consumidores frente a los proveedores de productos y servicios en todo tipo de escenarios.

24. En ese orden de ideas, contrariamente a lo señalado por Santillana, resulta claro que ni la Comisión, ni esta Sala, requieren de la existencia de una norma sectorial a efectos de poder corregir, prevenir y eliminar las prácticas que afecten los intereses de los consumidores[2] y así, no dejarlos desprotegidos ante cualquier práctica de las editoriales que pueda afectar sus intereses económicos.

25. En este punto, resulta importante resaltar que es deber de todos los proveedores que participan en el mercado, ajustar su conducta dentro de los parámetros legales establecidos por el Código en aras de no atentar contra el derecho de los consumidores, siendo que bajo ningún supuesto podrán justificar la contravención de este derecho, en la existencia de un vacío en las normas sectoriales, en tanto que como ya

[2] **CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. TÍTULO PRELIMINAR. Artículo II.- Finalidad**

El presente Código tiene la finalidad de que los consum idores accedan a productos y servicios idóneos y que gocende los derechos y los mecanism os efectivos para su prot ección, reduciendo la asimetría inform ativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos int ereses. En el régim en de econom ía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo est ablecido en el presente Código.

se ha señalado, el Código habilita a la autoridad a fiscalizar y sancionar todas aquellas conductas que impliquen una afectación a este derecho.

26. Así, como lo precisó la primera instancia, el hecho de que a la fecha exista una norma sectorial que enmarca aquellas conductas que pueden llegar a presentarse en un proceso tan particular como el de selección de textos escolares, no significa que las mismas no hayan podido ser evaluadas antes de dicha promulgación en el marco del Código - norma que reconoce y regula los derechos de todos los consumidores- a fin de determinar si tales conductas constituyen infracciones a dicho cuerpo normativo o no.

27. De otro lado, Santillana precisó que mediante Resolución 232-2002/TDC-INDECOPI[3], el Tribunal del Indecopi estableció que la regulación de Protección al Consumidor era supletoria en caso se haya emitido una normativa especial en la materia de discusión.

28. Sobre el particular, cabe indicar que el citado pronunciamiento hace referencia a la regulación respecto de un supuesto específico, como es la información que deben brindar las empresas que comercializan tabaco a los consumidores, con relación a los riesgos relativos al consumo de cigarrillos y determina que ante la existencia de 2 normas distintas que regulen un mismo supuesto (norma general sobre la comercialización de productos que conlleven un riesgo a la salud y norma especial sobre la comercialización de productos que contienen tabaco y cuyo consumo conlleva un riesgo a la salud), deberá aplicarse la norma especial, en la medida que la misma atiende a un supuesto específico.

29. Sin embargo, en el presente caso, contrariamente a lo señalado por Santillana, no nos encontramos frente a dicho supuesto, siendo que como se ha señalado líneas arriba, la falta de regulación de la conducta materia del presente procedimiento en la norma especial, es justamente

[3] Expediente 392-2001-CPC, Centro de Investigaciones sobre calidad en el Consumo contra British American Tobacco South America Limited, Sucursal del Perú, Tabacalera Nacional S.A. Distribuidora Dinámica S.A. y Tabacalera del Sur S.A.

la que motiva que se aplique la norma general y principal en materia de protección al consumidor: el Código.

30. Finalmente, cabe indicar que la aplicación del Código para aquellos supuestos particulares que se presenten durante el proceso de selección de textos escolares ante la falta de una regulación específica al respecto, no desconoce los deberes que tienen los proveedores involucrados en dicho proceso, en virtud de la Ley 29694, los mismos que deberán ser plenamente respetados al igual que los deberes que impone el Código.

31. Por lo argumentos expuestos, corresponde desestimar los alegatos de Santillana referidos a cuestionar la aplicación del Código al presente procedimiento.

3.1.2. Sobre la imputación de cargos

32. En este punto, resulta importante dividir por ejes los cuestionamientos planteados por Santillana respecto de la validez de la imputación de cargos realizada por la Comisión:

a) Sobre el tipo infractor:

33. Santillana cuestionó que la Comisión haya creado un tipo infractor no incluido propiamente en el Código, denominado "práctica distorsionadora del mercado".

34. El artículo 1.1o. literal c) del Código dispone que los consumidores tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y en particular, contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos y cualquier otra práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos o servicios que contratan en el mercado.

35. Como se aprecia, el Código previó y reguló el derecho de los consumidores a la protección de sus intereses económicos y contempló la contravención a dicho derecho, como conducta sancionable administrativamente mediante la técnica legislativa denominada

tipificación indirecta[4]. Muchas veces los supuestos que constituyen infracciones en el derecho administrativo no se estructuran necesariamente por una adecuación de la conducta a una descripción detallada, exhaustiva y completa, sino que permite la remisión a normas que contienen deberes genéricos de mandato o prohibición o, como en el presente caso, a definiciones normativas que delimitan el margen de apreciación y valoración por parte de la administración pública.

36. Cabe recordar que en el Derecho Administrativo Sancionador el principio de tipicidad5[5] tiene características especiales, teniendo en cuenta que la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar"[6]. Siendo así, no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, por lo que la tipificación resulta suficiente "cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra"[7]. Por ello, el principio de tipicidad no puede exigir que las

---

4 NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Cuarta edición, Edit orial Tecnos, Madrid, 2005, p. 312; REBOLLO PUIG, Manuel y otros, Derecho Administrativo Sancionador, Prim era edición, Lex Nova, Valladolid, 2010, p. 169.

5 **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(…)

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

6 NIETO GARCÍA, Alejandro, Op. Cit., p. 305.

7 Ibidem. Sin embargo dicho autor agrega que "En resumidas cuentas –y entrante de facilitar una simplificada regla de oro- la tipificación puede ser lo bastante flexible como para permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la

conductas infractoras sean absolutamente precisas, pues, por el contrario, un cierto margen de indeterminación es admisible[8].

37. En el presente caso, la Comisión destacó la importancia del derecho a la protección de los intereses económicos dentro de la diversa gama de derechos que el Estado reconoce a los consumidores, en tanto puede llegar a representar una afectación en el presupuesto y el patrimonio de los ciudadanos, materializada a través de métodos comerciales coercitivos o prácticas distorsionadoras que tienen consecuencias directas e indirectas en la economía de los usuarios.

38. En ese sentido, la Comisión definió las prácticas distorsionadoras del mercado, como conductas de los proveedores que afectan la normal transparencia con la que debe operar este, las mismas que deberán ser evaluadas y eventualmente sancionadas por la autoridad administrativa para restablecer el orden necesario en el que deben desenvolverse las transacciones económicas. Así, la Comisión precisó que una conducta infractora que distorsiona la transparencia del mercado no requiere una afectación materializada en los consumidores, siendo que la existencia de la misma constituye per se una infracción sancionable.

---

infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que "cree" figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma" (Op. Cit. P. 305).

8 Criterio expuesto fue aplicado anteriorm ente por el Tribunal de Defensa de la Com petencia y de la Propiedad Intelectual en la Resolución 455-2004/TDC-INDECOPI del 10 de septiembre de 2004, cuando se cuestionó que la conducta cometida por el sujeto denunciado –actos de copia no aut orizada de bienes protegidos por la legislación de derechos de autor- se encontraba expresam ent e tipificado en la cláusula general contenida en la Ley sobre Represión de la Competencia Desleal que literalm ente est ablecía que "es un acto de competencia desleal y, en *consecuencia, ilícito y prohibido, toda conducta que resulte contraria a la buena fe comercial, al normal desenvolvimiento de actividades económicas y, en general, a las normas de corrección que deben regir en las actividades económicas"*. En este Caso, el Tribunal estableció que "*la cláusula general contenida en el artículo 6º de la Ley sobre Represión de la Competencia Desleal abarca en su definición todas las conductas desleales y constituye la tipificación expresa exigida por el artículo 230.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General*".

Asimismo, esta Sala ha desarrollado este criterio en la Resolución 347-2013/SPC-INDECOPI del 13 de febrero de 2013, emitida en el marco del Expediente 007-2010/PS-INDECOPI-LAM.

39. Así, la primera instancia ajustó la conducta infractora constituida por la desnaturalización del proceso de selección de textos escolares - el mismo que debía basarse exclusivamente en criterios pedagógicos - a través del ofrecimiento a los centros educativos de diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros, dentro de las prácticas distorsionadoras del mercado, que tienen como consecuencia, la afectación de los derechos de los consumidores.

40. Este Colegiado concuerda con el análisis realizado por la Comisión y con la tipificación realizada, la misma que se encuentra dentro de los parámetros legales permitidos, siendo importante resaltar que el presente procedimiento tiene como principal objetivo verificar si efectivamente Santillana introdujo en el proceso de selección de textos escolares, un elemento que distorsione el mismo a través de la inclusión de factores extra pedagógicos.

41. De otro lado, Santillana alegó que pese a que la Comisión inicialmente determinó que la conducta infractora sancionada se encontraba constituida también por el traslado del costo de los beneficios patrimoniales entregados, al precio de los textos pagados por los padres de familia, al no lograr acreditar dicha situación, decidió retirar la misma del hecho infractor y convertirla en un posible agravante a evaluar al momento de graduar la multa a imponer.

42. En su pronunciamiento, la Comisión precisó que la práctica distorsionadora imputada a Santillana resulta por sí misma una infracción a las normas de protección al consumidor, más allá de la constatación de la existencia de un daño concreto en los consumidores. De ese modo, de verificarse finalmente que en el presente caso la práctica sancionada generó el encarecimiento indebido de textos en perjuicio de los padres de familia, dicha situación debería ser considerada, en todo caso, como un factor agravante al momento de graduar la multa a imponer.

43. Sobre el particular, esta Sala concuerda con el desarrollo realizado por la Comisión respecto de la calificación del encarecimiento de precios de los textos escolares como una consecuencia directa de la conducta

infractora, la misma que, como se ha señalado líneas arriba, se encuentra constituida propiamente por la desnaturalización del proceso de selección de los textos escolares, provocando que el mismo se base en la entrega de beneficios patrimoniales y no en criterios exclusivamente pedagógicos, siendo que dicha situación atenta contra los intereses económicos de los padres de familia.

44. Asimismo, cabe indicar que este Colegiado considera que resulta pertinente incluir como parte de la imputación de cargos, la consecuencia de la infracción principal, siendo que la misma permite apreciar el hecho denunciado en su integridad y que además, tal como lo precisó la Comisión, esta última podrá ser finalmente utilizada a efectos de graduar las multa a imponer a la denunciada.

45. Así, la Sala en anteriores pronunciamientos, ha evaluado conductas infractoras denunciadas disgregando estas en los hechos que las sustentan y las consecuencias que producen, utilizando este último factor como un agravante al graduar la multa a imponer al administrado. Un ejemplo de ello, es la Resolución 1400-2011/SC2-INDECOPI del 6 de junio de 2011[9], por la cual la Sala confirmó la resolución de primera instancia que declaró fundada la denuncia interpuesta contra una clínica local y un médico por haber intervenido quirúrgicamente a un paciente sin contar con el consentimiento requerido y por la pérdida de la vesícula que le fuera extraída. En dicho pronunciamiento, si bien el hecho infractor se encontraba constituido por la perdida de la vesícula del paciente y la consecuente imposibilidad de realizar análisis patológicos a dicho órgano, la Sala solo consideró esta consecuencia como un factor al momento de graduar la multa.

46. Como puede verse, este es un ejemplo claro de la fórmula utilizada por la Comisión al momento de imputar el hecho infractor en el presente caso, la misma que a criterio de la Sala resulta válida, más aún cuando

[9] Emitida en el marco del Expediente 1493-2008/CPC.

Santillana ha tenido la oportunidad de defenderse respecto de la misma en su integridad.

b) Sobre la delimitación de la conducta infractora respecto del periodo de tiempo a analizar y los bienes entregados a los centros educativos a considerar

47. La denunciada alegó que la Comisión no cumplió con delimitar de manera precisa el periodo comprendido en el presente procedimiento, por lo que considerando que el reportaje que dio inicio al mismo hacía referencia únicamente a la Campaña 2012, es esta la que debía ser evaluada, siendo que además, la Comisión no planteó una disposición distinta.

48. De otro lado, reiteró que la misma Comisión a través de la Resolución 2561-2012/CPC delimitó los beneficios patrimoniales entregados a los centros educativos como "equipos tecnológicos", por lo que los objetos de merchandising y los "bienes de escaso valor" debían ser excluidos del procedimiento.

49. La imputación de cargos es el acto por el cual se le informa al denunciado los hechos que se han denunciado en su contra y que presuntamente constituirían una infracción del ordenamiento jurídico. Dicho acto, determina cuáles serán los hechos que serán objeto de controversia, probanza, análisis y decisión en el procedimiento.

50. En el presente caso, al determinar la imputación de cargos, la primera instancia decidió no limitar temporalmente la comisión de la presunta conducta infractora, siendo que por el contrario buscó establecer, a través de una investigación de oficio, la existencia de una conducta generalizada y ya instituida por parte de las editoriales, siendo que para ello recabó legítimamente documentación e información correspondiente a diferentes periodos académicos.

51. En este punto, es importante resaltar lo señalado por la Comisión al momento de desvirtuar este mismo alegato esbozado por Santillana en la primera parte del procedimiento. Al respecto, la Comisión dejó en

claro que no desconocía los límites legales que poseía para el ejercicio de su potestad sancionadora, siendo que en dicha línea, el único límite temporal que se encontraba obligada a respetar respecto de los hechos materia de controversia, era el establecido por el plazo prescriptorio reconocido por el Código, esto es, 2 años[10].

52. De otro lado, cabe indicar que contrariamente a lo alegado por la denunciada sobre la delimitación material del procedimiento, la Comisión, a través de la Resolución 2561-2012/CPC, indicó lo siguiente:

> "(…) debe precisarse que la presunta conducta ilícita, de acreditarse durante la investigación, no consistiría en el hecho aislado de entregar equipos tecnológicos (beneficios patrimoniales), sino que a través de la entrega de dichos equipos (u otros beneficios patrimoniales) se forzaría a los consumidores la adquisición de los textos ofertados por la empresa denunciada, situación en la cual el monto de tales beneficios patrimoniales entregados por la denunciada podría ser trasladado a los precios pagados por los consumidores en la adquisición de los textos. (…)"

53. Como puede verse, en ningún momento la Comisión restringió el alcance del procedimiento únicamente a la entrega de bienes destinados para implementación tecnológica, siendo que por el contrario, hace una referencia irrestricta a todo tipo de beneficios patrimoniales.

54. En consecuencia, al haber quedado acreditado que la Comisión no restringió la imputación de cargos a la Campaña 2012 o a los bienes de implementación tecnológica, corresponde desestimar dicho extremo de la apelación de Santillana.

---

10 **CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 121º.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa**

Las infracciones al presente Código prescriben a los dos (2) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada.

Para el cómputo del plazo de prescripción o su suspensión se aplica lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

c) Sobre el derecho de defensa de Santillana

55. Santillana alegó que durante el procedimiento se contravino su derecho de defensa, en la medida que la Comisión modificó en reiteradas oportunidades la imputación de cargos en su contra, siendo que lo que inició como una investigación por el encarecimiento de textos escolares en perjuicio de los padres de familia, como consecuencia de la entrega de equipos tecnológicos a los centros educativos en la campaña 2012, terminó sancionándose como una entrega de "bienes de escaso valor" a dichos centros educativos durante los años 2010 y 2011.

56. Sobre este punto, cabe indicar que si bien la Comisión modificó la imputación de cargos en una oportunidad, dicha modificación fue notificada oportunamente a la denunciada, siendo que esta tuvo la oportunidad de defenderse respecto del cargo finalmente imputado en su contra.

57. Asimismo, si bien a lo largo del procedimiento Santillana ha buscado que se limite la imputación de cargos tanto de manera temporal como respecto de los tipos de bienes entregados a los centros educativos, esta ha presentado una serie de alegatos destinados a defenderse respecto de cada uno de los aspectos analizados por la Comisión, los cuales han sido materia de evaluación por parte de dicho órgano resolutivo. Así, la defensa de Santillana ha participado de 2 informes orales realizados ante la Comisión y ha presentado más de 10 escritos para ser considerados por dicho órgano resolutivo, por lo que resulta evidente que tuvo la oportunidad de plantear sus argumentos de defensa sin restricción alguna.

58. Finalmente, cabe indicar que contrariamente a lo señalado por Santillana, la primera instancia no se ha limitado a sancionarla por una entrega de "bienes de escaso valor" durante el periodo 2010- 2011, sino por haber distorsionado el proceso de selección de textos escolares, el mismo que debía basarse exclusivamente en criterios pedagógicos, al ofrecer a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros.

59. Por los argumentos expuestos, corresponde desestimar los alegatos de Santillana referidos a una presunta contravención a su derecho de defensa.

d) Sobre la actuación de la Comisión

60. Santillana alegó que en su resolución final, la Comisión no tomó en cuenta el Pacto Ético firmado ante la Cámara Peruana del Libro, pese a que el mismo formó parte de la imputación de cargos.

61. Al respecto, cabe indicar que la mención de un documento como el Pacto Ético suscrito por las editoriales, no restringe la actuación de la Comisión, siendo que esta no se encuentra obligada a considerar dicho instrumento a fin de sustentar su decisión final, pudiendo dejarla de lado al haber constatado al margen de este, la existencia de una infracción a las normas de protección al consumidor.

62. De otro lado, Santillana indicó que la Comisión asumió indebidamente la labor acusatoria que le correspondía exclusivamente a la Secretaría Técnica.

63. Sobre el particular, cabe precisar que contrariamente a lo señalado por la denunciada, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 807[11],

[11] **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY DE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI**.

Artículo 2.- Sin que la presente enumeración tenga carácter taxativocada Comisión, Oficina o Sala del Tribunal del

INDECOPI tiene las siguientes facultades:

a) Exigir a las personas naturales o jurídicas la exhibición de todo tipo de documentos, incluyendo los libros contables y societarios, los comprobantes de pago, la correspondencia comercial y los registros magnéticos incluyendo, en este caso, los programas que fueran necesarios para su lectura; así como solicitar información referida a la organización, los negocios, el accionariado y la estructura de propiedad de las empresas.

b) Citar e interrogar, a través de los funcionarios que se designe para el efecto, a las personas materia de investigación o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones, pudiendo para ello utilizar grabaciones magnetofónicas o grabaciones en vídeo.

Ley de facultades, normas y organización del Indecopi, la Comisión se encuentra plenamente facultada no solo para disponer el inicio de procedimientos de oficio y en consecuencia, realizar la imputación de cargos correspondiente de ser el caso, sino también para exigir la exhibición de todo tipo de documentos, interrogar a personas involucradas en procesos de investigación, e incluso realizar diligencias de inspección con o sin previa notificación en los establecimientos de los proveedores.

3.1.3. Sobre la contravención al principio de predictibilidad

64. En su apelación, Santillana alegó que la resolución de la Comisión contraviene los principios de predictibilidad y uniformidad aplicables al ámbito del Derecho Administrativo, en tanto se le había imputado una conducta previamente considerada como legítima y legal. Ello, de acuerdo a la Resolución N 3328-2011/CPC del 13 de diciembre de 2011.

65. En ese sentido, señaló que la conducta por la que se le halló responsable, ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Comisión, siendo que en dicha oportunidad esta liberó de responsabilidad a la Congregación de San José de Cluny precisando que

---

c) Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales de las personas naturales o jurídicas y examinar los libros, registros, documentación y bienes, pudiendo comprobar el desarrollo de procesos productivos y tomar la declaración de las personas que en ellos se encuentren.

En el acto de la inspección podrá tomarse copia de los archivos físicos o magnéticos, así como de cualquier

documento que se estime pertinente o tomar las fotografías o filmaciones que se estimen necesarias. Para ingresar podrá solicitarse el apoyo de la fuerza pública. De ser necesario el descerraje en el caso de locales que estuvieran cerrados será necesario contar con autorización judicial, la que deberá ser resuelta en un plazo máximo de 24 horas.

(…)

Artículo 40.- El procedimiento administrativo se inicia a solicitud del consumidor agraviado o de oficio por decisión de la Comisión de Protección al Consumidor o de su Secretaria Técnica y se rige por las disposiciones contenidas en el presente Decreto Legislativo y en el Procedimiento Unico de la Comisión de Protección al Consumidor y de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

la entrega de equipamiento tecnológico y de material promocional por parte de empresas editoriales a los centros educativos no constituía una vulneración al Código, siendo que además en su caso hizo mayor hincapié en el tiempo de duración de los convenios suscritos con los centros educativos (2 o 3 años) cuando en el caso de la Congregación de San José de Cluny este plazo también era mayor a un año.

66. Agregó que un principio básico del derecho establece que a supuestos iguales, debe establecerse el mismo tratamiento legal, siendo que de lo contrario se estaría incurriendo en un tratamiento discriminatorio. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia del 20 de marzo de 2012 acaecida en el marco del Expediente 2175-2011-PA/TC, que "cuando sea posible constatar que, ante situaciones fácticas iguales, ésta (la recurrente) sufra trato diferente por parte de los demandados (INDECOPI), sin mediar razones objetivas y razonables que justifiquen tal diferencia", la resolución será considerada nula.

67. Sobre el particular, cabe señalar que contrariamente a lo señalado por Santillana, a criterio de la Sala no existe una total coincidencia entre los hechos analizados a través de la Resolución 3328-2011/CPC, por la cual se liberó de responsabilidad a un centro educativo por aceptar beneficios patrimoniales a fin de requerir a los padres de familia determinados textos escolares y el pronunciamiento venido en grado.

68. Así, si bien en ambos casos existe la inclusión de factores ajenos al proceso de selección de textos escolares a fin de guiar la adquisición de estos, en el procedimiento seguido de oficio contra el Colegio San José de Cluny, únicamente se hace referencia al papel del centro educativo y además, a los beneficios que se encuentran directamente relacionados con el proceso de enseñanza, siendo que en el caso del procedimiento seguido contra Santillana, se evalúa el papel de esta desde su posición de editorial y se analiza la entrega de todo tipo de beneficios patrimoniales como factor distorsionador en un proceso que únicamente debe basarse en factores pedagógicos.

69. Del mismo modo, cabe señalar que no existe un pronunciamiento previo por parte de la autoridad, que determine que la conducta imputada a la

editorial, sea permitida al encontrarse enmarcada en las normas de protección al consumidor, por lo que no resulta posible afirmar que esta mantenía una confianza legítima respecto de la legalidad de su proceder.

70. Por los argumentos expuestos, corresponde desestimar los alegatos referidos a la contravención del principio de predictibilidad.

3.2. Sobre la infracción imputada a Santillana

3.2.1. La naturaleza de los servicios educativos y el derecho a la defensa de los intereses económicos de los consumidores

71. A criterio del Tribunal Constitucional "la educación ostenta prelación del más alto rango, pues se fundamenta en los principios esenciales de la democracia y se vincula directamente con el desarrollo económico y social del país"[12]. Asimismo, este le otorga a la educación un carácter binario, pues la califica como un derecho fundamental y un servicio público[13].

72. De otro lado, de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política del Perú, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. En esa línea, el artículo 14 precisa que la educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el trabajo y fomenta la solidaridad[14].

---

12 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional el 3 de marzo de 2005, en el marco del Expediente 04232-2004-AA/TC.

13 Ello, dado que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución por el propio Estado o por terceros bajofiscalización estatal, constituyendo un bien que se vincula directamente con el fortalecimiento del sistema democrático y con el desarrollo económico y social del país. STC 4232-2004-AA/TC.

14 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 13°. La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

73. Asimismo, el artículo 65o. de la Constitución Política del Perú [15]señala que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Por su parte, el Tribunal Constitucional[16] señala que dicha norma prescribe la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario, es decir, que por un lado orienta la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica y de otro, reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses.

74. A fin de cumplir con dicho deber de defensa, el artículo 1.1 literal c) del Código, establece que los consumidores tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y en particular, contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos y cualquiera otra práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos o servicios que contratan en el mercado.

75. Aunque el alcance del derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores es amplio y requiere una evaluación casuística, existen supuestos en los que el legislador ha definido un parámetro específico para la defensa de estos derechos, situación en la que los márgenes de interpretación se reducen para otorgar una tutela más efectiva al consumidor.

76. En el presente caso, nos encontramos frente a la evaluación de un factor que distorsiona el proceso de selección de textos escolares, el mismo que tiene un impacto y una consecuencia directa en la esfera económica de los consumidores, esto es, los padres de familia, en la medida que los mismos verían afectados su derecho a que la elección de los textos escolares que serán utilizados para impartir conocimientos a sus hijos se

---

Artículo 14°. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.

15 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios.Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentren a su disposición en el mercado. Asimismo, vela en particular, por la salud y la seguridad de la población.

16 Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional el 11 de noviembre de 2003, en el marco del Expediente Nº 0008-2003-AI/TC.

realice sobre la base de criterios exclusivamente académicos, lo que en esencia significa una desnaturalización de la decisión de compra de los padres de familia y como tal, una afectación directa a sus intereses económicos como consumidores, tal como se desarrollará en el acápite siguiente.

77. En este punto, es importante precisar que un centro educativo, más allá de representar una autoridad para el menor, tiene la capacidad de condicionar la actuación de los padres de familia, encontrándose en una posición que le permite exigirles ciertas conductas pues la motivación principal de los padres será colaborar con el proceso educativo de sus menores hijos.

3.2.2. Sobre el proceso de selección de textos escolares

78. La Constitución Política del Perú protege a la familia como instituto natural y fundamental de la sociedad [17]. Por su parte, el Tribunal Constitucional reconoce a la familia como protagonista principal del proceso educativo de los alumnos, tal como se transcribe a continuación: "el proceso educativo no se restringe a la mera acción de los centros educativos, sino que incluye protagónica y asistemáticamente al entorno familiar"18[18].

79. En ese mismo contexto, la citada sentencia del Tribunal Constitucional desarrolla un conjunto de principios que regulan el proceso educativo en nuestro país entre los que se encuentran el Principio de Responsabilidad, el mismo que establece que: "Concierne al deber de los padres de familia para que su prole inicie y culmine todo el proceso de educación básica formal (inicial, primaria y secundaria). Ello se deriva, entre otros, del artículo 17 de la Constitución que establece que "La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias". Asimismo, sobre el Principio de Participación señala que el mismo: "Se refiere a la atribución de los

17 **Artículo 4°**. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos comoinstitutos naturales y fundamentales de la sociedad.

18 Cfr. EXP. N.º 4232-2004-AA/TC del 3 de marzo de 2005.

padres de familia de intervenir activamente en el desarrollo del proceso educativo de su prole. Ello equivale a fomentar la cooperación, opinión y cierto grado de injerencia en la relación escuela – educando, entre otras cuestiones".

80. La decisión que adoptan los padres de familia respecto de la adquisición de textos escolares, afecta directamente su economía familiar, en la medida que implica un desprendimiento de dinero en aras de asegurar que sus hijos cuenten con las herramientas necesarias e idóneas para llevar a cabo de manera satisfactoria su proceso educativo.

81. En ese orden de ideas, los padres de familia mantienen un interés legítimo en que la selección de los textos escolares que les serán requeridos a efectos de llevar a cabo este proceso educativo en favor de sus hijos, se basará únicamente en factores académicos orientados a garantizar la calidad pedagógica de los textos.

82. El hecho de que se incorporen al proceso de selección de textos escolares, factores que escapen del marco formativo y académico que lo encierra, implica una defraudación concreta de los intereses de los padres de familia, en su calidad de consumidores y de ese modo, una afectación a su economía familiar.

83. Los centros educativos tienen la obligación de brindar a sus alumnos, una educación de calidad enmarcada en los parámetros legales que regulan el servicio. Así, deberán cumplir con el plan de estudios trazado por la autoridad sectorial, con los parámetros referidos al trato directo de los alumnos y con los requisitos establecidos para uso de los materiales necesarios a efectos de impartir el contenido de cada una de las materias a dictar.

84. Dentro de los deberes antes detallados, se halla el de selección de los textos escolares que se encuentren orientados a la metodología de enseñanza del centro educativo y que reúnan aquellas características que este requiera a fin de cumplir con sus objetivos académicos.

85. Atendiendo justamente a la naturaleza del servicio prestado y a la importancia que tiene la determinación de los textos escolares a utilizarse durante el proceso de enseñanza de los alumnos, la selección de dichos textos, deberá siempre realizarse en base a criterios estrictamente pedagógicos, siendo que la existencia de cualquier factor externo que busque influir en la decisión de los centros educativos a través de la inclusión de factores ajenos a los académicos, desnaturaliza per se este proceso.

86. En este escenario, si bien los centros educativos son los que se encuentran obligados a respetar y seguir criterios de selección objetivos durante dicho proceso, las editoriales juegan también un papel trascendental en el mismo, siendo que son justamente estas quienes ofrecen a los centros educativos sus materiales, para que a su vez, estos los requieran a los padres de familia.

87. Durante el procedimiento iniciado contra Santillana, la Comisión constató que esta ofrecía a diferentes centros educativos, la entrega de un bono por la elección de sus textos escolares, siendo que el mismo se encontraba directamente relacionado con la cantidad de textos que eran adquiridos por los padres de familia. Así, dicho bono podría ser canjeado por los centros educativos, a fin de adquirir todo tipo de bienes durante el año escolar.

88. Como puede verse, Santillana introdujo en el proceso de selección de textos escolares un factor distinto al pedagógico, siendo que de esa forma, desnaturalizó el proceso a través de la oferta realizada a los centros educativos para que estos decidan elegir sus materiales, requiriendo finalmente los mismos a los padres de familia.

89. Tal como se ha indicado líneas arriba, es justamente la posición que mantienen los centros educativos frente a los padres de familia, la que obliga a que el proceso de selección de textos escolares sea transparente y objetivo, pues los padres de familia confiarán plenamente en que el centro educativo les requerirá la adquisición de los textos que cumplan los requisitos necesarios para alcanzar los objetivos de enseñanza que profesan.

90. En su defensa, Santillana alegó que si un centro educativo no contaba con una plataforma tecnológica adecuada, no podría aprovechar de manera integral el contenido de sus textos.

91. Al respecto, cabe indicar que dicho alegato carece de relevancia a efectos de desvirtuar la conducta verificada en el presente caso, en tanto no legitima el ofrecimiento de la editorial para que los centros educativos elijan sus textos, pues finalmente, si estos no cuentan con la infraestructura necesaria para aprovecharlos en su totalidad, terminarán por elegir una propuesta que incluya en sí misma las opciones de aprovechamiento óptimo del material.

92. De otro lado, alegó que no ha quedado acreditado que la elección de los textos de Santillana se haya realizado en base a criterios distintos a criterios pedagógicos y que existen medios probatorios que acreditan que los centros educativos sí realizan una evaluación detallada de la propuesta académica de los textos de Santillana y basan en ella, la elección de los mismos.

93. Como se ha señalado líneas arriba, la conducta infractora en el presente caso, se encuentra constituida por la inclusión de factores distorsionadores del proceso de selección de los textos escolares, a través del ofrecimiento de beneficios patrimoniales para lograr que los centros educativos elijan sus productos, siendo que al haberse probado dicha situación, la posibilidad de que la decisión de algunos centros educativos no se haya basado finalmente en dicho ofrecimiento resulta irrelevante.

94. Asimismo, Santillana señaló que el pronunciamiento de la Comisión se había basado únicamente en el master del reportaje de Panorama para sancionar a Santillana, siendo que además evitó realizar una referencia directa al diálogo tal como fue llevado a cabo. Agregó que aun cuando se considere que las declaraciones del promotor entrevistado durante el reportaje emitido por Panorama, responden a una conducta ilegal, la Comisión no ha logrado acreditar que la misma se haya repetido en otros centros educativos.

95. De otro lado, alegó que la Comisión sacó de contexto las declaraciones del representante de Santillana que se muestran en el reportaje de Panorama, siendo que de la revisión integral de la entrevista se aprecia que es imposible legar a la comprobación fehaciente del hecho sancionado y que durante la mencionada entrevista, el promotor de Santillana no realizó ningún ofrecimiento y señala hasta en 8 oportunidades que la empresa no entrega dádivas a los centros educativos en virtud del Pacto Ético.

96. Sobre el particular, cabe indicar que contrariamente a lo mencionado por Santillana, la Comisión recabó diversa documentación que da clara cuenta de la entrega de beneficios patrimoniales en favor de centros educativos a fin de que estos elijan sus productos y requieran la adquisición de estos a los padres de familia[19], siendo que en realidad el reportaje emitido por el programa Panorama representa el indicio que permitió iniciar la investigación y además, uno de los medios probatorios que permitió determinar la comisión de la conducta infractora imputada.

97. Asimismo, cabe indicar que la Comisión evaluó la entrevista realizada al promotor de Santillana de manera integral, siendo que no solo consignó la transcripción completa, sino que además elaboró un resumen de los aspectos más importantes tocados en la misma[20]. Así, de la revisión de la misma, se desprende que el promotor de Santillana hace referencia directa a la entrega de bonos al centro educativo que decida trabajar con los materiales de Santillana[21], siendo que el hecho de que este haya mencionado que la entrega de efectivo no se encontraba permitida, resulta irrelevante en el presente caso, pues lo que se está analizando es el ofrecimiento de beneficios patrimoniales en general.

---

19 La Comisión catalogó dicha información en los anexos de su resolución. Así, en el Anexo III, obra la información correspondiente a los beneficios patrimoniales entregados por Santillana a diferentes centros educativos, de acuerdo a las comunicaciones remitidas por los mismos colegios en respuesta a la Carta Circular 05-2012-PREVCPC. Asimismo, en los Anexos IV y V de la resolución, los mismos que han sido declarados como información confidencial, obran el listado de bienes patrimoniales catalogados como "implementación tecnológica" y "bienes deescaso valor" entregados por Santillana a distintos centros educativos.

20 Ver fojas 55 a 57 del expediente.

21 Ver transcripción en el párrafo 90 de la presente resolución.

98. Santillana señaló que la entrega de beneficios patrimoniales en favor de los centros educativos se realizaba en atención a los pedidos realizados por ellos mismos.

99. Al respecto, cabe indicar que durante el procedimiento ha quedado acreditado que Santillana ponía a disposición de los centros educativos que decidían trabajar con sus textos escolares, un bono económico, el mismo que podía ser utilizado durante el transcurso del año escolar y a través de solicitudes dirigidas a la editorial[22]. En consecuencia, como puede verse, si bien las entregas de beneficios económicos tenían como sustento la solicitud por parte de los centros educativos, dicha solicitud tenía a su vez como sustento, el ofrecimiento y compromiso previo de entrega de dichos beneficios por parte de la editorial, situación que se refleja también, en la transcripción de la entrevista reproducida en el párrafo siguiente.

100. Así, de las declaraciones realizadas por el promotor de Santillana entrevistado por el programa Panorama, se desprende que este informó al centro educativo al que visitó, que el fondo para implementación entregado a los centros educativos, se encontraba directamente relacionado con los libros que eran adquiridos por los padres de familia, tal como se transcribe a continuación:

> "(...)
>
> **Santillana:** A nivel primaria tenemos Matemática y Comunicación con un promedio de 20 alumnos por salón, un promedio un estimado, entonces 1700 por Matemáticas, 1700 por Comunicación y 1062 por Ingles
>
> **Reportera:** ¿Cómo bono?
>
> **Santillana:** Como bono para el colegio.

[22] Puede verse en el Anexo I de la resolución recurrida, un listado con los bienes entregados por Santillana a diferentes centros educativos, la solicitud por parte de los centros educativos que sustenta dicha entrega y la documentación que la acredita (guías de remisión, facturas, etc.).

Reportera: Y… ¿Cómo decidimos canjearlo?

Santillana: Precisamente ustedes en el mes de Abril a fines de abril nos indican, Señor nosotros necesitamos que se nos implemente con un proyector multimedia, entonces ya nosotros para esa fecha ya tenemos avanzada la venta con nuestra librería y le decimos han sido vendidos quinientos libros y este es el fondo que le corresponde a usted y que necesita invertirlo entonces ustedes nos dicen en que necesitan invertirlo ese dinero, nosotros hacemos la adquisición del equipo y le hacemos llegar a usted la factura, para que tampoco usted también no puedan tener problemas tributario, va a tener una factura del equipo que la empresa le está entregando.(…)

Reportera: ¿Pero nosotros no vamos a tener problemas con eso?

Santillana: Es permitido, por eso es que después del pacto ético hacer la implementación con equipos es permitido… ustedes no tienen ningún problema está dentro del reglamento.

Reportera: Porque acá no, no… en el reglamento bueno si se habla del tema económico… que no… ¿no?

Santillana: Eso de la implementación tecnológica es permitido porque incluso vienen con costo cero para que no le genere ningún pago tributario… sí… sí.

Reportera: Ya, ya… ok, está bien entonces me dice acá ¿Con que aproximación de alumnos 120? dice acá.

Santillana: Claro, como son 6 niveles de primero a sexto y veinte alumnos por salón, o sea 120 alumnos y eso resultaría este monto aproximadamente.

Reportera: Un bono aproximado de 1240 soles".

101. En consecuencia, resulta evidente que la entrega de beneficios patrimoniales a los centros educativos, no responde a una liberalidad por

parte de Santillana ante las solicitudes presentadas por estos, sino que se encuentran relacionadas al ofrecimiento previo realizado por la editorial a efectos de que los centros educativos elijan sus textos y requieran a los padres de familia la adquisición de los mismos, a cambio de finalmente, poder acceder al bono ofrecido por Santillana.

102. En su apelación, la denunciada señaló que la Comisión basó su pronunciamiento en 3 presuntas entregas de dinero en efectivo a distintos centros educativos; sin embargo, contrariamente a lo afirmado por la misma, esta entrega no se realizó, siendo que lo que se entregó a los centros educativos fueron auspicios para diferentes actividades. Asimismo, indicó que en la resolución recurrida se hizo mención a la información remitida por Asociación Educativa Elim, en respuesta al requerimiento de información realizado por la Comisión a una serie de centros educativos, siendo que se indicó equivocadamente que se habría entregado al centro educativo un incentivo en efectivo para que elija los textos de Santillana; sin embargo, dicha entrega se realizó ante una solicitud expresa de auspicio por parte del centro educativo y no mantiene vinculación alguna con el proceso de selección de textos escolares.

103. Sobre este punto, es importante resaltar que las entregas de dinero mencionadas por la Comisión, forman parte del grupo de entregas de beneficios económicos realizadas por Santillana a diferentes centros educativos, así, si bien revisten de mayor notoriedad - en la medida que no solo contravienen la regulación de materia de protección al consumidor, sino que también atentan contra el pacto ético suscrito por las editoriales, el mismo cuyo presunto cumplimiento ha sido mencionado por la denunciada a fin de sustentar que no mantendría responsabilidad alguna frente a los hechos denunciados - en realidad forman parte de aquellos ofrecimientos y entregas realizadas por Santillana a fin de lograr que los centros educativos elijan trabajar con sus materiales.

104. Al respecto, es importante reiterar que en el presente procedimiento, se evalúa el otorgamiento de beneficios patrimoniales en general, siendo que como se ha señalado líneas arriba, la infracción analizada se

encuentra constituida por la inclusión de factores distorsionadores del proceso de selección de los textos escolares, a través del ofrecimiento de todo tipo de beneficios patrimoniales para lograr que los centros educativos elijan sus productos.

105. Adicionalmente, en atención a lo mencionado por la misma denunciada, es importante resaltar que de la revisión de la comunicación emitida por Asociación Educativa Elim en atención al requerimiento realizado por la Comisión, se desprende que esta manifestó que las entregas de dinero realizadas respondían directamente a la "selección de textos" de Santillana.

106. Así, acreditar que el ofrecimiento de beneficios patrimoniales en favor de los centros educativos para que estos elijan los textos de Santillana tuvo finalmente dicha consecuencia, no resulta indispensable a fin de encontrar responsabilidad en Santillana por haber introducido un factor distorsionador en el proceso de selección de textos escolares, el mismo que queda constituido con el simple ofrecimiento de entregar dichos beneficios. En tal sentido, lo dicho anteriormente únicamente da cuenta de que, contrariamente a lo señalado por la denunciada, la mencionada distorsión sí llegó a materializarse.

107. De otro lado, la denunciada alegó que la "Radiografía Zonal" y el "Manual de Funciones de la Red Comercial" son documentos comerciales referidos al tratamiento de colegios e instituciones frente a solicitudes de auspicios o patrocinios, mas no prueban la existencia de un ofrecimiento de beneficios a los colegios para condicionar la elección de sus textos, como lo indicó la Comisión.

108. Sobre el particular, esta Sala coincide con el razonamiento realizado por la Comisión respecto de lo que representan dichos documentos, siendo que los mismos dan cuenta de una práctica generalizada por parte de Santillana, quien ha llegado a organizar el ofrecimiento y la entrega de beneficios patrimoniales a los centros educativos.

109. Asimismo, en este punto cabe resaltar que este Colegiado concuerda con el razonamiento realizado por la Comisión respecto de los plazos de

duración de los "Convenios de Cooperación Educativa" suscritos entre Santillana y una serie de centros educativos que utilizan sus textos y a quienes se les brindó diferentes bienes para implementar su plantel[23], los mismos que oscilan entre 2 y 3 años. Sobre el particular, cabe precisar que el hecho de fijar un plazo que exceda el de un año académico, restringe la posibilidad de los colegios de poder realizar una evaluación cualitativa de los textos que ofrece la editorial y determinar si los mismos resultaron o no, idóneos para los objetivos académicos del centro educativo durante el periodo escolar. En tal sentido, la suscripción de estos convenios recabados durante el procedimiento, dan cuenta de que la distorsión incorporada en el proceso de selección de textos por Santillana, tiene un efecto que se mantiene a través de los años.

110. Finalmente, Santillana alegó que la Comisión no realizó distinción alguna respecto de los tipos de bienes entregados, su destino, valor, la oportunidad de la solicitud o de la entrega, la formalidad de esta, la existencia o no de un requerimiento previo por parte de los centros educativos u otras variables relevantes. Agregó que todos los bienes entregados a los centros educativos se encuentran asociados al proceso educativo y tienen como destinatario final los propios alumnos.

111. Sobre el particular, cabe reiterar que realizar una distinción como la solicitada por Santillana o el hecho de que los beneficios entregados a los colegios, finalmente se relacionen o no con el proceso educativo, no reviste mayor trascendencia en el presente caso, siendo que como ya se ha señalado, la infracción cometida por Santillana, se encuentra constituida por la introducción de un factor distorsionador del proceso de selección de textos escolares, al ofrecer beneficios patrimoniales en general a los centros educativos, el mismo que únicamente debe basarse en factores pedagógicos.

112. Por los argumentos expuestos, corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que halló responsable a Santillana S.A. por infringir el artículo 1.1 literal c) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que distorsionó el proceso de

[23] Ver Anexos confidenciales II-1 y II-35 de la resolución recurrida.

selección de textos escolares, el mismo que debía basarse exclusivamente en criterios pedagógicos, al ofrecer a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros.

3.3. Sobre la medida correctiva y la condena al pago de costas y costos

113. Considerando que Santillana no ha fundamentado su apelación respecto de la pertinencia de la medida correctiva ordenada y la procedencia del pago de costas y costos del procedimiento, más allá de la alegada ausencia de responsabilidad desvirtuada precedentemente, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dicho extremo, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6 de la Ley del Procedimiento Administrativo General [24] . En consecuencia, corresponde confirmar la medida correctiva y la condena al pago de costas y costos ordenadas mediante Resolución 4496-2012/CPC.

114. Sin perjuicio de lo antes señalado, este Colegiado considera pertinente precisar que el cumplimiento de la medida correctiva ordenada por la Comisión deberá darse conforme a la normativa sectorial de la materia.

3.4. Sobre la graduación de la multa impuesta

115. El artículo 112 del Código establece los criterios para determinar la sanción aplicable al infractor de las normas de protección al consumidor tales como el beneficio ilícito esperado por la realización de la infracción y los efectos que se pudiesen ocasionar en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado, la conducta del infractor a lo largo del procedimiento,

---

24 **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Articulo 6°.- Motivación del Acto Administrativo.-**

(…)

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

la reincidencia o incumplimiento reiterado y, otros criterios que considere adoptar la Comisión[25].

[25] **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112º.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.** Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios:

1. El beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción;
2. La probabilidad de detección de la infracción;
3. El daño resultante de la infracción;
4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado;
5. La naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de

   los consumidores;
6. Otros criterios que, dependiendo del caso particular, se considere adecuado adoptar.

Se consideran circunstancias agravantes especiales, las siguientes

1. La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso,
2. La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental;
3. Cuando la conducta infractora haya puesto en riesgo u ocasionado daño a la salud, la vida o la seguridad delconsumidor según sea el caso;
4. Cuando el proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias;
5. Cuando la conducta infractora haya afectado el interés colectivo o difuso de los consumidores;
6. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso en particular.

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

1. La subsanación voluntaria por parte del proveedor del acto u omisión imputado como presunta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
2. La presentación por el proveedor de una propuesta conciliatoria que coincida con la medida correctiva ordenada por el Indecopi;
3. Cuando el proveedor acredita haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de la misma y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma.
4. Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento de la regulación contenida en el presente Código, para lo cual se toma en cuenta lo siguiente:
   a. El involucramiento y respaldo de parte de los principales directivos de la empresa a dicho programa;
   b. Que el programa cuenta con una política y procedimientos destinados al cumplimiento de las estipulacionescontenidas en el Código;

116. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. El fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas.

117. A efectos de graduar la sanción a imponer, la Ley del Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora el de razonabilidad [26], según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.

118. La Comisión decidió sancionar a Santillana con una multa de 30 UIT en base a los siguientes criterios:

---

c. Que existan mecanismos internos para el entrenamiento y educación de su personal en el cumplimiento delCódigo;

d. Que el programa cuenta con mecanismos para su monitoreo, auditoría y para el reporte de eventuales

incumplimientos;

e. Que cuenta con mecanismos para disciplinar internamente los eventuales incumplimientos al Código;

f. Que los eventuales incumplimientos son aislados y no obedecen a una conducta reiterada.

5. Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas dependiendo de cada caso particular.

[26] **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 230º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.** La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte másventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a seraplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientescriterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

b) EI perjuicio económico causado;

c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;

d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

e) EI beneficio ilegalmente obtenido; y

f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(i) el beneficio ilícito de la infracción detectada no podía ser cuantificado específicamente, en tanto la distorsión ocasionada en el proceso de selección de textos escolares conllevó a que Santillana persuada a más centros educativos para que utilicen sus libros pero dicho incremento frente a un escenario en el que no hubiera ofrecido beneficios patrimoniales, es difícil de establecer;

(ii) en relación a la probabilidad de detección de la infracción, precisó que la conducta infractora de Santillana posee una probabilidad muy baja de detección, en la medida que para poder verificar la misma, la Comisión ha debido obtener y analizar de manera conjunta diversos medios probatorios, entre los que se incluye una entrevista a un promotor de ventas grabada de manera oculta;

(iii) los padres de familia no poseen los incentivos suficientes para poner en conocimiento de la Autoridad Administrativa hechos similares a los detectados, por lo que se corrobora la poca probabilidad de que el INDECOPI hubiera tomado conocimiento de este tema a través de una denuncia de parte;

(iv) el daño resultante de la infracción se encuentra configurado por la afectación que Santillana ha producido al proceso de selección de textos escolares, este es el factor determinante para graduar la multa debido al daño ocasionado al mercado;

(v) la conducta de la editorial ha distorsionado un proceso de elección de textos que debía guiarse por estándares pedagógicos objetivos, con el consecuente establecimiento de incentivos perversos para que los centros educativos realicen la selección de textos por criterios que evalúan los beneficios patrimoniales ditectos que pueden obtener, antes que por la calidad de los libros;

(vi) la práctica distorsionadora de la transparencia en el mercado verificada ha traído como consecuencia un perjuicio indirecto causado a la generalidad de padres de familia que adquirieron los textos de Santillana por orden de los centros educativos de sus menores hijos, en tanto los colegios han realizado la elección de los

libros en función a criterios ajenos a los estándares pedagógicos, lo cual conlleva una defraudación de las expectativas de los consumidores;

119. Santillana cuestionó la graduación de la multa que le fue impuesta, alegando que la Comisión descartó la necesidad de acreditar la existencia de una afectación económica a los consumidores y así, la posibilidad de cuantificar el presunto beneficio ilícito obtenido.

120. Al respecto, cabe indicar que este Colegiado coincide con la conclusión a la que arribó la Comisión en este punto, siendo que además, como se ha señalado a lo largo de la presente resolución, la verificación de un efectivo incremento de precios en los textos, finalmente es intrascendente a fin de constatar la comisión de la infracción imputada.

121. Santillana agregó que no resulta claro por qué la Comisión afirmó que la probabilidad de detección de la conducta sancionada era baja, si Santillana satisfizo todos sus requerimiento de información.

122. Sobre el particular, cabe mencionar que si bien Santillana absolvió los requerimientos de información y documentación realizados por la Comisión, esta se vio en la necesidad de realizar diferentes actuaciones a fin de poder recabar los medios probatorios que le permitan tener certeza de los hechos imputados. Así, la primera instancia realizó una inspección en las instalaciones de Santillana, realizó requerimientos a diferentes centros educativos a fin de verificar si habían recibido algún tipo de beneficio económico por parte de Santillana y además cumplió con realizar un trabajo de tabulación que permitió graficar de manera completa la forma como se ponía en práctica el ofrecimiento y la entrega de beneficios patrimoniales a los centros educativos. Asimismo, es necesario indicar que tal como lo señaló la Comisión, la probabilidad de que los padres de familia tuvieran conocimiento de esta situación era escasa, por lo que esta Sala coincide en que la probabilidad de detección de la infracción imputada a Santillana era baja.

123. Santillana alegó que la Comisión consideró como agravante que se hayan entregado 130 000 bienes de escaso valor a distintos centros

educativos; sin embargo, se limitó a destacar dicho número sin precisar que casi el 60% del mismo se encuentra constituido por fotocopias entregadas a colegios que tienen dificultades para utilizar sus recursos multimedia y el 40% restante por chupetines, globos y obras literarias.

124. Asimismo, indicó que se le impuso una multa igual o similar que a aquellas editoriales que realizaron entregas de dinero en efectivo a profesores y a representantes de los colegios para orientar la selección de los textos escolares, situación que demuestra que la Comisión no cumplió con graduar la multa a imponerle sobre la base de criterios objetivos. Adicionalmente, solicitó que se incorporen en el expediente, las resoluciones emitidas contra otras editoriales.

125. Dichas afirmaciones no resultan relevantes a fin de restar valor al sustento de la Comisión, pues como se ha señalado durante la presente resolución, lo que se está evaluando en el presente caso, es el ofrecimiento y posterior entrega de todo tipo de beneficios patrimoniales a los centros educativos, siendo que la entrega de beneficios de poco valor o de dinero en efectivo, no influyen en el nivel de gravedad que reviste la conducta. En atención a ello, corresponde denegar el pedido de Santillana para que se incorporen al expediente, las resoluciones emitidas respecto de las demás editoriales procesadas.

126. Finalmente, la denunciada precisó que la Comisión no evaluó la existencia de los siguientes atenuantes: a) la conducta desarrollada por Santillana se enmarca dentro de los lineamientos aprobados por la Cámara Peruana del Libro; b) a inicios del 2011, hizo de conocimiento del INDECOPI las conductas que en esta oportunidad han sido sancionadas, siendo que pese a haber contado con dicha información la Comisión no formuló cuestionamiento alguno generando así, confianza en los administrados sobre la legalidad de las mismas; y, c) los bienes entregados a los centros educativos se encuentran en su totalidad vinculados al proceso educativo y tienen como principales beneficiarios a los alumnos, siendo que además, la entrega de los mismos se realizó de manera formal y en atención a las solicitudes de los centros educativos.

127. Cabe indicar en este punto, que el artículo 112o. del Código define cuales son los posibles atenuantes a aplicar al momento de graduar la multa a imponer a los administrados. Así, dicho dispositivo incluye como factores atenuantes a todos aquellos supuestos que representen la adecuación de la conducta infractora a los parámetros legales, la solución inmediata de la controversia o el compromiso a adoptar medidas inmediatas para remediar los efectos de la infracción cometida.

128. En ese orden de ideas, de la revisión de los hechos mencionados por Santillana en calidad de atenuantes, se desprende que ninguno de ellos tiene como finalidad sustentar que la denunciada haya cumplido con ajustar su conducta a los parámetros legales establecidos o haya tomado alguna medida a fin de remediar los efectos de la misma, por lo que en consecuencia, corresponde desestimar los mismos.

129. Sin perjuicio de lo antes señalado, esta Sala considera necesario desvirtuar cada uno de los alegatos antes mencionados:

    a) Respecto de la aprobación de la conducta infractora por parte de la Cámara Peruana del Libro, cabe indicar que tal como lo afirmó la Comisión, bajo ningún supuesto, esta exime de responsabilidad al proveedor por la comisión de una conducta que atenta contra los derechos de los consumidores, siendo que la potestad sancionadora del Estado, no puede verse restringida por decisiones u opiniones emitidas por los particulares;

    b) de otro lado, respecto de la falta de inicio de un procedimiento de oficioen el 2011, pese a que el Indecopi contaba con la información respecto de la conducta infractora sancionada en el presente procedimiento, cabe precisar que dicha situación no restringe la facultad de la Comisión para investigar y de ser el caso sancionar la conducta imputada en el presente supuesto, siendo que el que no lo haya hecho antes, no reviste a dicha conducta infractora de legalidad. Así, cabe indicar que si bien del alegato de Santillana, se desprende que esta buscaría sustentar que la conducta materia del presente procedimiento se encuentra enmarcada dentro de las normas de protección al consumidor, en la medida que nunca antes

había sido sancionada y que en consecuencia, mantenía una legítima confianza[27] respecto de la legalidad de la misma, dicha postura no soporta mayor sustento, siendo que conforme a lo señalado en los considerandos de la presente resolución, no existe un pronunciamiento previo por parte de la autoridad, que determine que la conducta imputada a la editorial, sea legal.

c) finalmente, cabe señalar que como se ha indicado en reiteradas oportunidades en el presente pronunciamiento, la finalidad que tenían los bienes entregados a los centros educativos y la forma o el procedimiento a través del cual se realizó dicha entrega, resultan intrascendentes, en la medida que lo que se ha analizado en este caso es la distorsión del proceso de selección de textos escolares a través del ofrecimiento de beneficios patrimoniales por parte de Santillana, a fin de determinar dicha selección a su favor.

130. Por los argumentos antes expuestos, corresponde confirmar la resolución recurrida en el extremo que sancionó a Santillana con una multa de 30 UIT.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Confirmar la Resolución 4496-2012/CPC del 12 de diciembre de 2012, emitida por la Comisión de Protección al Consumido – Sede Lima Sur No. 1, en el extremo que halló responsable a Santillana S.A. por infringir el artículo 1.1 literal c) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que distorsionó el proceso de selección de textos

[27] Es preciso señalar que la confianza legítima es un principio del derecho adm inistrativo que atribuye responsabilidad al poder público cuando mediant e su actuación (que puede ser válida y legítim a), desconoce la confianza que los ciudadanos depositan en la estabilidad de determ inado acto adm inistrativo o, de manera general, en su actuación. ALONSO GARCÍA, María Consuelo, La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 109- cit ado por Arrieta Pongo, Alejandro en "Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos propios frente al Principio de Protección de la Confianza Legitima". p. 6. http://www.itaiusesto.com/revista/3.%20Arrieta%20Pongo%20%20Estudio%20Comparativo%20De%20los%20Alcances%20De%20La%20Doctrina%20De%20Los%20Actos%20Propios.pdf.

escolares, el mismo que debía basarse exclusivamente en criterios pedagógicos, al ofrecer a los centros educativos diversos beneficios patrimoniales a cambio de que estos requieran a los padres de familia la adquisición de sus libros.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 4496-2012/CPC en el extremo que ordenó a Santillana S.A. como medida correctiva que, a partir de la fecha de notificación de la presente resolución, se abstenga de ofrecer beneficios patrimoniales directos o indirectos a los centros educativos, promotores, directivos o docentes durante el proceso de selección de textos escolares, de conformidad con la normatividad de la materia.

TERCERO: Confirmar la Resolución 4496-2012/CPC en el extremo que sancionó a Santillana S.A. con una multa de 30 UIT.

CUARTO: Confirmar la Resolución 4496-2012/CPC en el extremo que ordenó a Santillana S.A. que cumpla con el pago de las costas y costos del procedimiento a Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC.

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

JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN

Presidente