



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI



Firmado digitalmente por VILLA
GARCIA VARGAS Javier Eduardo
Raymundo FAU 20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.05.2021 09:52:07 -05:00

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0961-2021/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 1533-2019/CC1

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR –
SEDE LIMA SUR N°1

PROCEDIMIENTO : DE PARTE

DENUNCIANTE : KENNEDY HAROLD MAHR GIRALDO

DENUNCIADO : WESTERN UNION PERÚ S.A.

MATERIAS : NULIDAD
DEBER DE IDONEIDAD
ATENCIÓN DE RECLAMOS

ACTIVIDAD : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA

SUMILLA: *Se declara la nulidad parcial de la resolución que concedió el recurso de apelación interpuesto por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra la resolución recurrida, en el extremo que declaró improcedente la denuncia por presunta infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, se declara improcedente el citado recurso, en tanto el apelante no sustentó el recurso interpuesto y no identificó los errores de hecho o de derecho del pronunciamiento emitido que le generaban un agravio, en dicho extremo.*

De otro lado, se declara la nulidad parcial de la Resolución 6 y de la Resolución 1546-2020/CC1, en los extremos que tipificó y analizó, respectivamente, el hecho denunciado por el consumidor, consistente en que el proveedor denunciado se habría negado a otorgarle el servicio de transferencia de dinero debido a que este se encontraba comprendido en una “lista negra”, como presunta infracción del artículo 38° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, dado que la tipificación efectuada no guarda correspondencia con la presunta conducta infractora denunciada contra Western Union S.A.

Así, en vía de integración, se declara fundada la denuncia interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union S.A., por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que quedó acreditado que el proveedor denunciado negó el acceso del interesado a su servicio de transferencia de dinero sin contar con una justificación válida.

Finalmente, se revoca la resolución recurrida, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union S.A.; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, por infracción del artículo 24° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el proveedor denunciado atendió de manera inadecuada el reclamo interpuesto por el denunciante el 21 de agosto de 2019.

**SANCIONES:**

1 UIT – por infracción de los artículos 18º y 19º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1 UIT – por infracción del artículo 24º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Lima, 3 de mayo de 2021

ANTECEDENTES

1. El 8 de noviembre de 2019, el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo (en adelante, el señor Mahr) denunció a Western Union Perú S.A.¹ (en adelante, Western Union), por presuntas infracciones de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), atendiendo a las siguientes consideraciones:
 - (i) El 21 de agosto de 2019, acudió al establecimiento comercial del denunciado, a fin de efectuar una transferencia a favor de una tercera persona residente en España;
 - (ii) sin embargo, la dependiente del proveedor le indicó que la operación no se realizaría, toda vez que su persona se encontraba comprendido en una “lista negra” de individuos impedidos de acceder a sus servicios a un ámbito nacional e internacional;
 - (iii) mediante reclamo incluido en la Hoja de Reclamación 016-Nº000091 de la misma fecha, manifestó su disconformidad con la restricción al acceso de los servicios del proveedor y requirió a dicho administrado informarle los motivos por los que se le discriminó, al impedirle ejecutar la operación solicitada;
 - (iv) su hija realizó la transferencia cuestionada oportunamente, a fin de remediar el inconveniente presentado, lo que denotaba el trato diferenciado hacia su persona, al haberlo incluido en una “lista negra”;
 - (v) por carta del 28 de agosto de 2019, Western Union se limitó a indicarle que su cuestionamiento debía ser dirigido al departamento de Global Customer Reinstatement (en adelante, GCR) que correspondía a su entidad representada; y,
 - (vi) sin perjuicio de lo señalado, llamó al número telefónico proporcionado por el proveedor, a través del cual sus dependientes le informaron que no conocían el departamento GCR.
2. En virtud de lo narrado, solicitó ordenar a Western Union, como medidas correctivas, informarle las razones por las que se le incluyó en una “lista negra”, quienes adoptaron tal decisión y si la referida “lista negra” se hallaba

¹ RUC 20106903230, con domicilio fiscal situado en Av. Santa Cruz Nro. 466 Int. 201 (piso 2), San Isidro, Lima, Lima.



registrada en su entidad representada. Adicionalmente, requirió condenar al denunciado al pago de las costas y costos del procedimiento.

3. Mediante Resolución 1 del 9 de diciembre de 2019, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur (en adelante, la Secretaría Técnica) emitió, entre otras cosas, el siguiente pronunciamiento:

“PRIMERO: admitir a trámite la denuncia del 8 de noviembre de 2019, interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union Perú S.A.C. por lo siguiente:

- (i) *Presunta infracción al numeral 88.1 del artículo 24º de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que Western Union Perú S.A.C. no habría contestado adecuadamente el reclamo presentado por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo el 21 de agosto de 2019, solicito se le informe el motivo por el cual se encontraba en una lista negra que lo impedía realizar transacciones nacionales e internacionales, pues sólo se le indicó que acuda a un departamento de “Global Customer Reinstatement” el cual no existía.*
- (ii) *Presunta infracción a los artículos 18º y 19º de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que Western Union Perú S.A.C. habría incurrido en actos discriminatorios al incluir indebidamente al señor Kennedy Harold Mahr Giraldo en lo que le impediría utilizar el servicio de transferencias a nivel nacional e internacional, sin ningún motivo.*
- (iii) *Presunta infracción a los artículos 18º y 19º de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que Western Union Perú S.A.C. no tuvo ningún interés en solucionar el problema del señor Kennedy Harold Mahr Giraldo pues sólo le brindó el número telefónico de “Global Customer Reinstatement”; el cual no existía.*
- (iv) *Presunta infracción a los artículos 18º y 19º de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que Western Union Perú S.A.C., a través de su personal, habría negado al señor Kennedy Harold Mahr Giraldo realizar una transferencia pues sólo le indicó que el motivo era por encontrarse en una lista negra”. [Sic]*

4. El 15 de enero de 2020, Western Union presentó sus descargos respecto de las conductas imputadas en su contra, con arreglo a las siguientes consideraciones:

- (i) El personal de su empresa le informó al señor Mahr que no podía procesarse su solicitud de transferencia de fondos, debido a que se hallaba impedido a efectuar dichas operaciones;
- (ii) al respecto, por carta del 28 de agosto de 2019 (a través de la cual brindó atención oportuna al reclamo incluido en la Hoja de Reclamación 016-



- Nº000091) el denunciante tomó conocimiento que debía dirigir una misiva al departamento GCR de Western Union Network Company (empresa matriz), a fin de conocer el motivo de la decisión adoptada;
- (iii) ello, en tanto sólo dicha área de Western Union Network Company contaba con información acerca de las personas que se encontraron proscritas de efectuar operaciones con las agencias de su empresa, a nivel nacional e internacional;
 - (iv) en la medida que el consumidor se mostró disconforme con la respuesta proporcionada, interpuso el Reclamo 022060-2019/SAC ante el Servicio de Atención al Ciudadano (en adelante, SAC) del Indecopi, siendo que, sobre el particular, le informó al cliente que los responsables del GCR habían intentado comunicarse con su persona en los años 2014 y 2015, en aras de obtener información adicional y levantar el bloqueo, sin éxito;
 - (v) su entidad era una empresa de transferencia de fondos (en adelante, ETF) debidamente autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, SBS) para brindar servicios de transferencia de fondos;
 - (vi) con el propósito de proteger a todos sus clientes de la comisión de posibles fraudes, Western Union Network Company desarrolló un programa de interdicción consistente en impedir el acceso a sus servicios a personas que cumplieran los criterios determinados para ser incluidos en el programa;
 - (vii) el programa y procedimiento de interdicción eran únicamente conocidos y regulados por Western Union Global a través de su Equipo de Investigaciones Global (en adelante, el EIG), su Equipo de Sanciones e Interdicción Global de Western Union (en adelante, ESIG) y su departamento GCR, siendo que su entidad no decidía la inclusión de los clientes en el mencionado programa (sin perjuicio de lo cual, buscó acceder a la información requerida);
 - (viii) para determinar la inclusión de un cliente en el programa de interdicción, el EIG detectaba, en el marco de una investigación, que las operaciones realizadas por un cliente eran sospechosas y podían guardar vínculos con financiación del terrorismo, productos falsificados o farmacéuticos, juegos en línea, trata de personas, contrabando, tráfico de drogas o actividades fraudulentas;
 - (ix) de detectar la posible ocurrencia de uno de los casos detallados o de observar que la conducta de la persona resultaba sospechosa (aun cuando no guardara correspondencia con los supuestos invocados), el EIG establecía, como medida preventiva, el bloqueo de la persona del uso de sus servicios;
 - (x) una vez efectuado el bloqueo, el EIG remitía una solicitud de interdicción al ESIG, cuyos analistas decidían, tras una última investigación, si la decisión devenía en permanente y, en consecuencia, la persona era incluida en el programa de interdicción, siendo que dicho cliente podía solicitar la “reinstalación” de los servicios ante el departamento de GCR;



- (xi) de otro lado, no correspondía imputar a su empresa una presunta infracción del artículo 88º del Código, toda vez que no era una entidad perteneciente al sistema financiero (al ser una empresa que desplegaba actividades complementarias y conexas), por lo que la decisión adoptada por la Secretaría Técnica vulneraba el Principio de Tipicidad;
 - (xii) del mismo modo, la Secretaría Técnica imputó en su contra que habría incurrido en actos discriminatorios, infringiendo el deber de idoneidad, a pesar de que el Código establecía conductas típicas específicas, bajo cuyo contenido se regulaba la prohibición de discriminación;
 - (xiii) en distinto orden de ideas, no proporcionó al señor Mahr un número telefónico de un departamento que no existía, pues, si bien brindó acceso a su central telefónica (que no se hallaba vinculada al área GCR), le comunicó de forma expresa que, a fin de proceder con el restablecimiento de sus servicios, debía remitir un correo electrónico al GCR; sin embargo, el cliente no lo hizo; y,
 - (xiv) finalmente, atendiendo a la libertad de contratar recogida en el inciso 14 del artículo 2º y en el artículo 62º de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), estableció en los Términos y Condiciones de sus servicios de transferencia que podía rechazar ofrecer el servicio a cualquier persona.
5. Mediante Resolución 3 del 30 de enero de 2020, la Secretaría Técnica requirió a Western Union lo siguiente:
- (i) Sustentar, a través de la documentación necesaria y pertinente (contratos de franquicia, manuales de la empresa matriz) que no tenía influencia acerca de los bloqueos aplicados a los clientes y que el programa de interdicción era manejado exclusivamente por Western Union Network Company u que no contaba con la información relacionada a la restricción sufrida por el denunciante, por no encontrarse en su poder;
 - (ii) sustentar, a través de la documentación necesaria y pertinente (correos electrónicos, cartas) cuáles fueron las gestiones realizadas para obtener la información solicitada; y,
 - (iii) remitir copia del correo electrónico que habría recibido el denunciante por parte del departamento GCR.
6. El 10 de febrero de 2020, Western Union absolvió el requerimiento referido, en los términos citados a continuación:
- (i) Remitió copia del acuerdo denominado “Western Union International Representation Agreement for Peru” del 5 de diciembre de 2008, suscrito entre Western Union y Western Union Network Company que estipulaba, entre otros, que el proveedor denunciado se encontraba autorizado a prestar el servicio de transferencia de fondos bajo la marca y sistema



- “Western Union” en el Perú y se encontraba sujeto a las políticas establecidas por la empresa matriz para la prestación del servicio; y,
- (ii) remitió copia del documento denominado “Western Union Financial Services Inc. Global Interdiction Policy”² que contemplaba la política de interdicción global de clientes a cargo de Western Union Network Company (aplicable a todas las agencias del mundo, incluyendo al denunciado); y,
 - (iii) adjuntó los correos cursados entre los funcionarios de Western Union y su empresa matriz que evidenciaban las gestiones cursadas a fin de obtener información acerca del asunto cuestionado por el señor Mahr, así como copia de la comunicación enviada al consumidor por el área GCR.
7. A través de la Resolución 6 del 28 de agosto de 2020, la Secretaría Técnica adoptó, entre otras cosas, la siguiente decisión:

“PRIMERO: ampliar la imputación de cargos establecida mediante Resolución N° 1 del 9 de diciembre de 2019, respecto a la denuncia interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union Perú S.A.C., conforme al siguiente detalle:

- (i) *Presunta infracción al artículo 38° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que habría incurrido en actos discriminatorios contra el denunciante, en la medida que no habría permitido que este realice transacciones nacionales o [internacionales] como los demás consumidores, indicándole que se encontraba inscrito en una lista negra.*
- (ii) *Presunta infracción al literal b) del numeral 1.1 del artículo 1°, en los numerales 2.1 y 2.1 del artículo 2° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que no habría informado al denunciante sobre los motivos por los cuales estaba incluido en una lista negra.*
- (iii) *Presunta infracción al artículo 24° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que no habría atendido de manera adecuada el Reclamo N° 016-000091 interpuesto por el denunciante el 21 de agosto de 2019, toda vez que sólo se le indicó que acudiera a un departamento denominado “Global Customer Reinstatement”, el cual no existía.*
- (iv) *Presunta infracción a los artículos 18° y 19° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que no habría asistido a la audiencia de conciliación citada por el denunciante ante el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi”.*

² Cabe precisar que por Resolución 1047-2020/CC1 del 31 de julio de 2020, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N°1 declaró la confidencialidad de los acuerdos señalados en los numerales (i) y (ii) del párrafo 6 de este pronunciamiento.



8. Mediante escrito del 6 de octubre de 2020, Western Union expuso su posición acerca de las conductas infractoras imputadas, con arreglo a los argumentos siguientes:
- (i) Negó conceder el servicio de transferencia al señor Mahr atendiendo a criterios objetivos y justificados, dado que dicho consumidor había intentado emplear sus servicios como un canal o instrumento para desarrollo de una actividad ilegal y/o irregular, de conformidad con la decisión adoptada por Western Union Network Company (reflejada en su inclusión en el programa de interdicción);
 - (ii) así, en ejercicio de su libertad de contratar, protegida por la Constitución y contemplada en los Términos y Condiciones de su servicio, optó por no establecer una relación de consumo con el señor Mahr.
 - (iii) si bien no contó, oportunamente, con información pertinente a los motivos por los cuales la empresa matriz incluyó al señor Mahr en el programa de interdicción, le informó al cliente que debía entablar comunicación con el área GCR, a fin de acceder a dichos datos;
 - (iv) en atención al tenor del artículo 24º del Código, no se hallaba obligado a atender adecuadamente los reclamos interpuestos por los consumidores, siendo que sólo debía brindar respuesta a los mismos, sin perjuicio de lo cual, brindó atención idónea al reclamo; y,
 - (v) no existía obligación alguna de acudir a la citación de la audiencia de conciliación en el SAC del Indecopi.
9. El 9 de octubre de 2020, el señor Mahr absolvió los alegatos invocados por su contraparte, atendiendo a que: (i) la libertad de contratar señalada por Western Union debía ser ejercida en armonía con las normas de orden público; (ii) no devenía en razonable que el proveedor justificara su responsabilidad administrativa en las directrices de una empresa matriz foránea; y, (iii) el denunciado demostró una conducta procedimental maliciosa al rehusarse a acudir a la audiencia de conciliación convocada por la autoridad administrativa.
10. Por Resolución 1546-2020/CC1 del 16 de octubre de 2020, la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N°1 (en adelante, la Comisión) arribó a la siguiente decisión:
- (i) Declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que se imputó contra Western Union la presunta infracción del numeral 88.1 del artículo 24º del Código, referida a que el proveedor no habría atendido adecuadamente el reclamo presentado por el señor Mahr el 21 de agosto de 2019, por el cual solicitó informársele el motivo por el que se encontraba una lista negra que le impedía realizar transacciones nacionales e internacionales, pues sólo se le indicó acudir al departamento de GCR que no habría existido;



- (ii) declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que imputó contra Western Union la presunta infracción de los artículos 18º y 19º del Código, referida a que el proveedor habría incurrido en actos discriminatorios al incluir indebidamente al señor Mahr en una “lista negra”, lo que le impidió utilizar el servicio de transferencias a nivel nacional e internacional, sin ningún motivo;
 - (iii) declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que se imputó contra Western Union la presunta infracción de los artículos 18º y 19º del Código, referida a que el proveedor no habría tenido interés en solucionar el problema del señor Mahr, pues sólo le brindó el número telefónico del área GCR que no existía;
 - (iv) declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que se imputó contra Western Union la presunta infracción de los artículos 18º y 19º del Código, referida a que el proveedor a través de su personal habría negado al señor Mahr realizar una transferencia, pues sólo le indicó que ello respondió a encontrarse incluido en una “lista negra”;
 - (v) declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por presunta infracción del artículo 38º del Código, al no haber considerado acreditado que el proveedor haya incurrido en actos discriminatorios contra el denunciante, al incluirlo en una “lista negra”, generando que no pudiera efectuar transferencias con su empresa, a nivel nacional e internacional;
 - (vi) declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por presunta infracción del artículo 24º del Código, al haber considerado acreditado que el proveedor atendió adecuadamente el Reclamo 016-Nº000091 interpuesto por el interesado el 21 de agosto de 2019;
 - (vii) declaró improcedente, por falta de legitimidad para obrar activa, la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por presunta infracción de los artículos 18º y 19º del Código, en la medida que la audiencia de conciliación del 25 de octubre de 2019 había sido programada por el SAC del Indecopi, por lo que no había generado un derecho a favor del denunciante frente al proveedor; y,
 - (viii) denegó el otorgamiento de medidas correctivas solicitadas por el señor Mahr, así como la condena del denunciado al pago de las costas y costos del procedimiento.
11. El 9 de noviembre de 2020, el señor Mahr apeló la Resolución 1546-2020/CC1, en virtud de los siguientes argumentos:
- (i) Las nulidades de oficio incurridas por la Comisión desnaturalizaron el procedimiento a favor del denunciado por cuanto, aun cuando se actuaron los medios probatorios aportados en el curso del procedimiento, la primera instancia concluyó que no existía medio probatorio alguno que sustentara su denuncia;



- (ii) dicha conclusión devenía en materialmente imposible, dado que la prueba aportada no fue materia de tacha o impugnación alguna;
 - (iii) el recurso impugnatorio se justificó en una interpretación distinta de las pruebas ofrecidas en autos, toda vez que la documentación presentada era conducente a acreditar sus pretensiones (habiéndose cumplido, así con la carga de la prueba atribuible a su persona); y,
 - (iv) asimismo, el pronunciamiento apelado interpretó en forma sesgada la legislación aplicable al caso concreto, al haber concluido que la libertad de contratar facultaba al proveedor a brindar un servicio inidóneo, discriminándolo y que el denunciado había probado la atención adecuada del reclamo.
12. Por Resolución 12 del 30 de noviembre de 2020, la Secretaría Técnica concedió el recurso de apelación interpuesto por el señor Mahr.
13. El 5 de abril de 2021, Western Union absolvió el recurso de apelación interpuesto por el señor Mahr, en virtud de los alegatos siguientes:
- (i) La Comisión declaró infundada la denuncia interpuesta en su contra, por la presunta infracción del artículo 38º del Código, en tanto determinó que la inclusión del señor Mahr en el programa de interdicción y su negativa a prestar el servicio requerido al denunciante, ocurrieron por motivos objetivos y razonables;
 - (ii) la primera instancia determinó que su entidad brindó respuesta al reclamo presentado por el denunciante, siendo que el consumidor no presentó elemento de convicción alguno que acreditara que el área de GCR no existía;
 - (iii) si bien el interesado manifestó que, a su criterio, la primera instancia habría interpretado erróneamente los elementos de convicción aportados al procedimiento, al haber concluido que no respaldaban sus afirmaciones (máxime cuando no habían sido objeto de tacha o impugnación), no detalló la interpretación correcta que debía efectuarse de los medios probatorios actuados, siendo que la lectura realizada de los mismos por la autoridad administrativa había sido la correcta;
 - (iv) así, la Comisión constató que su empresa concedió una respuesta adecuada al reclamo interpuesto, máxime cuando el consumidor no probó haber adoptado las acciones conducentes a reestablecer su servicio, conforme le fue informado;
 - (v) por el contrario, el señor Mahr no acreditó que el departamento de GCR no existía y su representada probó que se contactó con el denunciante, a efectos de indicarle seguir un procedimiento para permitirle gozar de su servicio de transferencias;
 - (vi) de otro lado, su empresa acreditó ante la primera instancia que la decisión de no haberle prestado el servicio no consistía en un acto discriminatorio o impedimento injustificado de acceso al servicio, toda vez



- que dicha negativa se encontró debidamente sustentada en la obligación de adoptar medidas para mitigar el riesgo;
- (vii) en ese sentido, en armonía con el artículo 38° del Código, su empresa negó el acceso del consumidor a sus servicios en virtud de razones objetivas y razonables, referidas a que el sistema de seguridad de la empresa detectó que el señor Mahr se hallaba comprendido en una lista de interdictos de utilizar sus servicios (determinadas por los departamentos correspondientes de Western Union Network Company, acorde al procedimiento detallado en sus descargos);
 - (viii) la procedencia de los medios probatorios no implicaba que los mismos fueron conducentes a acreditar las afirmaciones de su oferente, en la medida que la autoridad administrativa gozaba de libertad para apreciarlos, de acuerdo a la sana crítica; y,
 - (ix) en suma, los alegatos invocados por el señor Mahr en su apelación carecían de sustento, dado que no existía una interpretación de las pruebas aportadas distinta a la adoptada por la Comisión.

ANÁLISIS

I. Cuestión previa: Sobre las nulidades de oficio determinadas por la Comisión

14. El artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que los actos administrativos contrarios a ley son nulos de pleno derecho³.
15. El señor Mahr manifestó que la decisión adoptada por la primera instancia - consistente en declarar la nulidad de la Resolución 1 emitida por la Secretaría Técnica, al determinar la nulidad de oficio de las imputaciones contenidas en la misma- desnaturalizaron el procedimiento a favor del denunciado y significaron una interpretación errónea de las pruebas, por parte de la Comisión.
16. Sobre el particular, corresponde puntualizar que la decisión adoptada por la Comisión no implicó un perjuicio en contra del señor Mahr, toda vez que dicho órgano resolutorio buscó efectuar el análisis de las conductas denunciadas por el interesado, a la luz de tipos infractores que guardaran concordancia con lo

³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 213°.- Nulidad de oficio.**

(...)

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario. (...)



afirmado por el propio consumidor, siendo que se encontraba obligado a emitir pronunciamiento acerca de todas las cuestiones planteadas⁴.

17. Así pues, la primera instancia declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que la Secretaría Técnica imputó contra Western Union la presunta infracción del numeral 88.1 del artículo 24° del Código, consistente en la aludida falta de atención adecuada del reclamo presentado por el señor Mahr, toda vez que advirtió que, en tanto el proveedor no tenía la condición de entidad financiera, no correspondía imputar en su contra una presunta vulneración de la obligación contenida en el artículo 88° del Código, aplicable únicamente a las entidades de tal sector.
18. Sin embargo, este extremo del pronunciamiento controvertido no implicó ausencia del pronunciamiento acerca de la conducta infractora, dado que la Secretaría Técnica había recogido este cuestionamiento denunciado en la ampliación de imputación de cargos formulada por Resolución 6 (la cual resultaba conducente a evaluar lo señalado por el consumidor). Por tanto, la responsabilidad del proveedor por la conducta denunciada se encontró justificada.
19. De otro lado, la primera instancia declaró la nulidad parcial de la Resolución 1, en el extremo que se imputó contra Western Union la conducta referida a que no habría tenido interés en solucionar el problema del señor Mahr, pues sólo le brindó el número telefónico del área GCR que no existía.
20. Este cuestionamiento, conforme dilucidó la Comisión no había sido expuesto por el consumidor como una presunta infracción incurrida por el proveedor (en la medida que fue deducido como parte de la narración de los hechos denunciados), por lo que su exclusión del análisis no resultaba incongruente con la pretensión del señor Mahr.
21. En suma, corresponde desestimar los argumentos del interesado, en tanto se aprecia que las declaraciones de nulidad de oficio realizadas por la primera instancia no conllevaron indefensión o perjuicio al señor Mahr (dado que comprendieron los hechos denunciados por este).

⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 5°. - Objeto o contenido del acto administrativo.**

(...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.



22. De forma complementaria, estos no significaron, *prima facie*, que el órgano resolutorio haya formulado una apreciación errónea de los medios probatorios ofrecidos.
 23. Sin perjuicio de ello, corresponde señalar que este Colegiado evaluará el razonamiento esbozado por la Comisión, a la luz de las pruebas producidas en el procedimiento, al emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.
 24. No obstante, conviene destacar que este razonamiento no comprende los cuestionamientos del denunciante referidos a los extremos en que la Comisión determinó la nulidad parcial de la Resolución 1, en los extremos que imputó contra Western Union las presuntas infracciones de los artículos 18º y 19º del Código, referidas a que el proveedor habría incurrido en actos discriminatorios y que el proveedor a través de su personal habría negado al señor Mahr realizar una transferencia, pues sólo le indicó que ello respondió a encontrarse incluido en una “lista negra”.
 25. La evaluación de la decisión adoptada por la primera instancia sobre el particular será efectuada en los acápites siguientes de esta resolución.
- II. Sobre la procedencia del recurso de apelación interpuesto por el señor Mahr
26. El artículo 10º del TUO de la LPAG, previamente invocado, establece que los actos administrativos contrarios a ley son nulos de pleno derecho⁵.
 27. De otro lado, según el artículo 220º del TUO de la LPAG, el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se traten de cuestiones de puro derecho debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto para que eleve lo actuado al superior jerárquico⁶.
 28. En ese sentido, en términos de Martín Tirado “*cabe plantear este recurso cuando la impugnación se sustente en una diferente interpretación de las*

⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 213º.- Nulidad de oficio.**

(...)

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario. (...)

⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 220º.- Recurso de apelación.**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.



*pruebas producidas o cuando la controversia esté basada en fundamentos de puro derecho*⁷.

29. Bajo el mismo orden de ideas, Farfán Sousa manifiesta que: *“la finalidad de un administrado al interponer un recurso administrativo no es otra que la de obtener la nulidad o la modificación de una actuación administrativa en cierto sentido. (...) Ahora bien, debe quedar claro también que la fundamentación que lleve a cabo el administrado respecto de las razones que sustentan su impugnación puede responder a fundamentos de hecho y de derecho*⁸.
30. Por su parte, los artículos 358° y 366° del Código Procesal Civil⁹, norma de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos¹⁰, establecen como requisito de procedencia del recurso de apelación, la identificación del vicio o error de hecho o derecho contenido en la resolución cuestionada y el sustento de la pretensión impugnatoria. De no cumplirse con el referido requisito, el recurso podrá ser declarado improcedente por el superior jerárquico.
31. A su vez, el artículo 367° del Código Procesal Civil¹¹ señala que la apelación que no tenga fundamento o no precise agravio, será declarada improcedente de plano por el superior jerárquico.
32. En ese sentido, de acuerdo con la regulación prevista en el TUO de la LPAG¹² y el Código Procesal Civil, una apelación se interpone cuando la pretensión del

⁷ **MARTÍN TIRADO, Richard.** En: Círculo de Derecho Administrativo. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 09, 2010, p. 215-231.

⁸ **FARFÁN SOUSA, Ronnie.** En: Forseti Revista de Derecho N° 2. Lima, N° 02, 2015. P. 223-251.

⁹ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 358°.- Requisitos de procedencia de los medios impugnatorios. –** El impugnante fundamentará su pedido en el acto procesal en que lo interpone, precisando el agravio y el vicio o error que lo motiva. El impugnante debe adecuar el medio que utiliza al acto procesal que impugna.
(...)

Artículo 366°.- Fundamentación del agravio. El que interpone apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria.

¹⁰ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. DISPOSICIONES FINALES. Primera.** Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

¹¹ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL Artículo 367°.- Admisibilidad e Improcedencia. - (...)** La apelación o adhesión que no acompañen el recibo de la tasa, se interpongan fuera de plazo, que no tengan fundamento o no precisen agravio, serán de plano declaradas inadmisibles o improcedentes, según sea el caso. (...) El superior también puede declarar inadmisibles o improcedentes la apelación, si advierte que no se han cumplido los requisitos para su concesión. En este caso, además, declarará nulo el concesorio.

¹² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 124°. - Requisitos de los escritos.**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

(...)

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.



administrado esté sustentada en una diferente interpretación de las pruebas producidas o ante cuestiones de puro derecho, debiendo para ello sustentarse el agravio originado.

33. Cabe precisar que, dicho requisito no consiste en un mero rigorismo formal carente de contenido sino que, el mismo se sustenta en una exigencia fundamental para la interposición del recurso de apelación en tanto la expresión del agravio busca limitar el “*abuso del derecho a recurrir*” en que puede incurrir al administrado (recargando con ello, injustificadamente, las labores y costos de la Administración) y, adicionalmente, porque a través del recurso y de los fundamentos en que éste se sustente se delimita la competencia de la instancia revisora, por tanto, el razonamiento antes expuesto no involucra una transgresión al Principio de Informalismo contenido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone que «*Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público*».
34. En el presente caso, la Comisión, a través de la resolución recurrida, declaró improcedente la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por la infracción de los artículos 18° y 19° del Código, consistente en que el proveedor no habría asistido a la audiencia de conciliación citada ante el SAC del Indecopi.
35. Sobre el particular, la primera instancia determinó que la asistencia o inasistencia a las audiencias de conciliación programadas por la autoridad de consumo no otorgaban un derecho al cliente frente al proveedor, pues dichas diligencias comportaban un mecanismo alterno de resolución de conflictos que no otorgaba posición habilitante al señor Mahr a accionar, respecto de la posible inasistencia de Western Union a la misma.
36. Sin embargo, si bien el señor Mahr apeló la Resolución 1546-2020/CC1 en todos sus extremos, lo cierto es que no sustentó el recurso interpuesto y no identificó los errores de hecho o de derecho del pronunciamiento emitido, en el punto referido, que le generaban un agravio (fundamentos que debió señalar al momento de interponer su impugnación, pues son requisitos de procedencia de esta). A ello cabe adicionar que se desprende los argumentos invocados en vía de apelación que estos se encontraron orientados a cuestionar el

Artículo 221°. - **Requisitos del recurso.** El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.



pronunciamiento de la primera instancia respecto de las presuntas infracciones de los artículos 24° y 38° incurridas por Western Union.

37. Por tanto, habiéndose advertido que la apelación presentada por el señor Mahr, respecto del acápite referido, carece de los requisitos de procedencia establecidos por ley, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución 12, que concedió el recurso de apelación interpuesto por el interesado contra la Resolución 1546-2020/CC1, en el extremo que declaró improcedente la denuncia por presunta infracción de los artículos 18° y 19° del Código; y, en consecuencia, declarar improcedente el citado recurso.

III. Sobre la nulidad parcial de la Resolución 6

38. El artículo 10° del TUO de la LPAG establece que uno de los vicios del acto administrativo que causa su nulidad de pleno de derecho es la omisión o defecto de sus requisitos de validez¹³, entre los cuales se encuentra el que se respete el procedimiento regular previsto para su generación¹⁴, esto es, que se respete el Principio del Debido Procedimiento, que garantiza el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho¹⁵.

¹³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS.**

Artículo 10°.- Causales de nulidad. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

¹⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS.**

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos. Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

5. Procedimiento regular. Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

¹⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS.**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento. Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.



39. En esa línea, el artículo 254° numeral 3 de la norma en mención, dispone que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se debe cumplir con notificar a los administrados los hechos imputados a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos constituirían, la expresión de las sanciones que, de ser el caso, se podrían imponer, la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia¹⁶. Por su parte, el artículo 156° de dicho cuerpo legal dispone que, la tipificación corresponde a la autoridad que conoce de la denuncia¹⁷.
40. En el presente caso, el señor Mahr denunció que Western Union restringió su acceso a sus servicios de transferencia de dinero, “discriminándolo”, atendiendo a que encontraba comprendido en una “lista negra”.
41. La Secretaría Técnica de la Comisión calificó la conducta imputada a Western Union como una presunta infracción del artículo 38° del Código, en tanto el proveedor denunciado habría incurrido en actos discriminatorios contra el denunciante, en la medida que no habría permitido que este realice transacciones como los demás consumidores, indicándole que se encontraba inscrito en una lista negra.
42. Ahora bien, el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú¹⁸ prohíbe la discriminación por motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. En virtud a ello, el artículo 1°.1 literal d) del Código reconoce el derecho de los consumidores a un trato justo y equitativo en toda transacción comercial y a no ser discriminados por los motivos antes citados¹⁹. Por ello, este tipo de conductas deben ser rechazadas

¹⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS.**

Artículo 254°. - Caracteres del procedimiento sancionador. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:
(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

¹⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS.**

Artículo 156°. - Impulso del procedimiento. La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

¹⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 2°.** - Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

¹⁹ **LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.**

Artículo 1°.- Derechos de los consumidores

1.1 En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:



por todos los ciudadanos y no pueden ser admitidas en las operaciones de consumo, bajo pretextos o argumentos elaborados que dificulten su detección o hagan difícil su sanción.

43. Asimismo, el artículo 38° de dicho cuerpo normativo prescribe que los proveedores se encuentran prohibidos de establecer discriminación alguna respecto de los solicitantes de los productos y servicios que ofrecen y de realizar selección de clientela, excluir a personas o realizar otras prácticas similares, sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otras razones objetivas y justificadas²⁰.
44. En este punto, es importante mencionar que, mediante Resolución 2025-2019/SPC-INDECOPI del 24 de julio de 2019, este Colegiado realizó un **cambio de criterio** en relación al modo en el que debían analizarse las conductas donde existía un trato desigual que no se encontrara justificado de manera objetiva y razonable, entendiéndose que ello bastaría para configurar un acto discriminatorio, debiendo imputarse dichas acciones del proveedor, independientemente de la causa que origine el trato desigual, como una infracción a la prohibición de discriminación en el consumo contenida en el artículo 38° del Código.
45. Así, el Colegiado resaltó que el razonamiento planteado en dicho pronunciamiento no implicaba desconocer que existían actos de discriminación en el consumo más graves que otros, dado que era posible que se configurara un trato desigual que implicara un mayor grado de afectación a la dignidad de una persona (por ejemplo, en casos donde la discriminación se origine por temas vinculados a raza, sexo, orientación sexual u otros motivos similares), lo cual debía ser meritado al momento de graduar la sanción que correspondía imponer contra el proveedor infractor.
46. Las normas antes expuestas establecen el deber de los proveedores de no discriminar y de no excluir a las personas sin que medien causas objetivas y razonables. Cabe destacar que, una conducta es discriminatoria cuando no se aplican las mismas condiciones comerciales a consumidores que se

(...)

d. Derecho a un trato justo y equitativo en toda transacción comercial y a no ser discriminados por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. (...)

20

LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 38°.- Prohibición de discriminación de consumidores.

38.1 Los proveedores no pueden establecer discriminación alguna por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, respecto de los consumidores, se encuentren estos dentro o expuestos a una relación de consumo.

38.2 Está prohibida la exclusión de personas sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otros motivos similares.

38.3 El trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga.



encuentren en situación de igualdad y cuando la conducta infractora está motivada por la pertenencia del consumidor a un grupo humano determinado, lo que se sustenta en perjuicios que afectan la dignidad de las personas.

47. Ahora bien, el artículo 39° del Código establece las reglas probatorias concernientes a los casos mencionados²¹. De acuerdo con ello, el consumidor (o la Administración, de tratarse de un procedimiento de oficio) deberá, en primer lugar, acreditar –incluso a través de indicios- la existencia de un trato desigual. Solo superada esta valla, en un segundo momento, la Administración exigirá al proveedor que demuestre la existencia de una causa objetiva y justificada para tal trato desigual, lo que permitirá determinar si se ha contravenido la ley mediante un trato diferenciado ilícito.
48. En atención a ello, es preciso señalar que la Sala discrepa de la tipificación realizada la Secretaría Técnica, en la medida que los hechos materia de denuncia no revelaron un trato distinto del denunciante en relación con otros usuarios del servicio que se encontraban en las mismas condiciones que este, por lo que la conducta denunciada no atendía a un acto de trato diferenciado propiamente, más allá de que el señor Mahr empleara el término “discriminado” para referirse al hecho infractor.
49. En consecuencia, contrariamente a lo señalado por la primera instancia, corresponde analizar el hecho denunciado como una presunta falta de idoneidad en el servicio prestado por el proveedor, concretamente a la defraudación de las legítimas expectativas generadas en el consumidor por el proveedor al no acceder a la prestación del servicio de transferencia, sin contar con una justificación válida, es decir al amparo de los artículos 18° y 19° del Código.
50. En ese orden de ideas, dado que la tipificación efectuada por la primera instancia no guarda correspondencia con la presunta conducta infractora denunciada contra Western Union, se declara la nulidad parcial de la Resolución 6, en el extremo que tipificó la conducta infractora consistente en haberse negado otorgar el servicio de transferencia de dinero al denunciante, debido a que este se encontraba comprendido en una “lista negra”, como presunta infracción del artículo 38° del Código, así como de la Resolución

²¹**LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.****Artículo 39° . - Carga de la prueba.**

La carga de la prueba sobre la existencia de un trato desigual corresponde al consumidor afectado cuando el procedimiento se inicia por denuncia de este o a la administración cuando se inicia por iniciativa de ella. Para acreditar tal circunstancia, no es necesario que el afectado pertenezca a un grupo determinado. Corresponde al proveedor del producto o servicio acreditar la existencia de una causa objetiva y justificada. Si el proveedor demuestra la existencia de una causa objetiva y razonable, le corresponde a la otra parte probar que esta es en realidad un pretexto o una simulación para incurrir en prácticas discriminatorias. Para estos efectos, es válida la utilización de indicios y otros sucedáneos de los medios probatorios.



1546-2020/CC1, que emitió un pronunciamiento sobre dicho extremo, puesto que se efectuó en el marco de una imputación cuya tipificación era incorrecta.

51. Sin perjuicio de lo mencionado, en aplicación del artículo 227º del TUO de la LPAG²², y del Principio de Eficacia establecido en el numeral 1.10 del artículo IV de la referida norma²³, teniendo en cuenta que la imputación efectuada por la Comisión, independientemente del tipo infractor, estaba relacionada a la presunta negativa injustificada opuesta por Western Union para negar la prestación de sus servicios de transferencia al señor Mahr y, que, a lo largo del procedimiento, el proveedor ha tenido la oportunidad de ejercer válidamente su derecho de defensa respecto de tal circunstancia, así como que obran en el expediente elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre la cuestión controvertida, corresponde que esta Sala evalúe y se pronuncie sobre la conducta denunciada, como una presunta infracción de los artículos 18º y 19º del Código.
52. En este punto, conviene precisar que, si bien, en virtud de los argumentos previos, este Colegiado no concuerda con el pronunciamiento de la primera instancia, en tanto declaró la nulidad parcial de la Resolución 1 en los extremos que imputó contra Western Union las presuntas infracciones de los artículos 18º y 19º del Código, referidas a que habría incurrido en actos discriminatorios y habría negado al señor Mahr realizar una transferencia, pues sólo le indicó que ello respondió a encontrarse incluido en una “lista negra”, lo cierto es que, al haberse declarado nulos los referidos acápite del acto emitido por la Secretaría Técnica, no resulta posible emitir pronunciamiento, sobre los mismos.
53. Por lo expuesto, corresponde analizar en vía de integración, la conducta atribuida a Western Union, únicamente en virtud a lo establecido en los artículos 18º y 19º del Código, en tanto contienen los supuestos específicos para analizar integralmente la conducta infractora materia del procedimiento.

²² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. Artículo 227º.- Resolución. (...)**

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

²³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)**

1.10. Principio de eficacia. - Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.



IV. Sobre la presunta infracción del deber de idoneidad

54. El artículo 18° del Código²⁴ define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a la naturaleza de los mismos, las condiciones acordadas, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.
55. Asimismo, el artículo 19° de la normativa referida establece que los proveedores son responsables por la calidad e idoneidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado²⁵. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de entregar los productos y prestar los servicios al consumidor en las condiciones ofertadas o previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos, la regulación que sobre el particular se haya establecido y, en general, a la información brindada por el proveedor o puesta a disposición.
56. El supuesto de responsabilidad administrativa en la actuación del proveedor impone a este la carga de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del producto colocado en el mercado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, una vez acreditado el defecto por el consumidor, corresponde al proveedor acreditar que este no le es imputable, conforme a lo establecido en el artículo 104° del Código²⁶.

²⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 18°.- Idoneidad.**
Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.

²⁵ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.**
El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

²⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 104°.- Responsabilidad administrativa del proveedor.**
El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio determinado.

El proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado.

En la prestación de servicios, la autoridad administrativa considera, para analizar la idoneidad del servicio, si la prestación asumida por el proveedor es de medios o de resultado, conforme al artículo 18.



57. En el presente caso, el señor Mahr denunció que Western Union le restringió el acceso a sus servicios de transferencia de dinero, atendiendo a que encontraba comprendido en una “lista negra”, a pesar de no haber contado con una justificación válida para adoptar tal decisión.
58. En su defensa, el proveedor refirió que impidió al denunciante efectuar una transferencia de dinero, toda vez que su sistema de seguridad advirtió que se hallaba incluido en una lista de personas impedidas de utilizar sus servicios, la cual era elaborada por su empresa matriz.
59. Tal determinación, adujo Western Union, respondió a criterios objetivos adoptados por el ESEG, luego de la conclusión del procedimiento de interdicción establecido por Western Union Network Company, en tanto el consumidor utilizó sus servicios como un canal o instrumento para el desarrollo de una actividad ilegal y/o irregular.
60. En ese sentido, en pleno ejercicio de su libertad de contratar, protegida por la Constitución y contemplada en los Términos y Condiciones de su servicio, el denunciado escogió no establecer una relación de consumo con el señor Mahr.
61. En este punto, corresponde precisar que no resulta un hecho controvertido que Western Union se rehusó a brindar al consumidor el servicio de transferencia solicitado el 21 de agosto de 2019. Atendiendo a lo señalado, a fin de evaluar la responsabilidad administrativa atribuible al proveedor por la conducta denunciada, corresponde a esta instancia determinar si el mismo contaba con razones objetivas que justificaran su decisión.
62. Sobre el particular, si bien Western Union no comunicó a su contraparte, oportunamente, el motivo que justificó su accionar, obra en autos el correo electrónico remitido por la empresa matriz del proveedor a este administrado el 23 de diciembre de 2019²⁷, de cuyo contenido se desprende que el señor Mahr fue determinado como “interdicto” el 6 de abril de 2015, al haber sido calificado como “perpetrador de fraude”.
63. Al respecto, Western Union adujo que, en tanto la lista de interdicción referida había sido elaborada por su empresa matriz atendiendo a criterios objetivos y con arreglo a los términos y condiciones pactados, su entidad podía rechazar ofrecer sus servicios a cualquier persona que calificara en dicha lista²⁸ (afirmación que encontraba sustento en su libertad de contratar).

²⁷ En la foja 131 del expediente.

²⁸ En las fojas 47 y 48 del expediente.



64. En lo referente a lo señalado, deviene relevante destacar que, si bien desde sus orígenes la regla en la contratación privada ha sido que la voluntad de los contratantes constituía ley entre las partes, dicha situación presuponía la existencia de una relación de equilibrio entre ambas. No obstante, la dinámica del mercado ha establecido cambios en los presupuestos de la contratación privada, a través de los cuales surgió el fenómeno de la contratación masiva, que desplazó el proceso de negociación que antes era imprescindible para el inicio de una relación contractual. Es importante tener en cuenta que el artículo 2°.14 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a contratar libremente siempre que no contravenga las normas de orden público.
65. Así, al ser los proveedores establecimientos abiertos al público que ofrecen productos y servicios en el mercado, de aceptarse negativas a contratar con los consumidores sin que existan causas objetivas que motiven ello, tales prerrogativas podrían estar encubriendo prácticas arbitrarias que distorsionarían las garantías establecidas legalmente a favor de los consumidores.
66. En tal sentido, debido a que la libertad de contratar no es un derecho irrestricto, los proveedores se encuentran obligados a brindar sus servicios a cualquier persona y no pueden limitar el acceso a estos, salvo que medie una causa que sustente dicha decisión; mas no la sola voluntad del proveedor, al no constituir una causal válida en el contexto del derecho del consumidor cuyo presupuesto es que la información resulta primordial para que dicho esquema de normas pueda cumplir su rol en el mercado.
67. Bajo tal premisa, la negativa a contratar o su decisión de resolver un contrato de Western Union, si bien se encuentra amparada en su derecho a la libertad de contratar, esta no puede ejercerse de manera arbitraria, debiendo sus decisiones ampararse en una causa objetiva.
68. En virtud de lo señalado precedentemente, aun cuando este Colegiado reconoce que en virtud de la autonomía privada los proveedores cuentan con la facultad de decidir contratar o no con los usuarios, dicha atribución no puede ejercerse en colisión a los derechos tutelados en las normas de protección al consumidor de los que gozan precisamente los consumidores, por lo que la negativa de contratación invocada debe sustentarse en medios probatorios suficientes que evidencien haber incurrido en dicha negativa bajo una justificación objetiva.
69. Aplicando estas disposiciones al presente caso, se verifica que el proveedor manifestó que la inclusión de personas en un programa de interdicción -que importaba la exclusión de sus participantes de acceso y uso de los servicios de transferencias de dinero- obedecía a criterios objetivos establecidos en el



documento “Western Union Financial Services Inc. Global Interdiction Policy”²⁹, o política de interdicción establecida por su empresa matriz e implementada por todas sus agencias, a nivel internacional.

70. La política invocada (la cual debía ser cumplida por Western Union, de acuerdo con los términos del “Western Union International Representation Agreement for Peru”³⁰ suscrito por la empresa matriz y el proveedor), había sido elaborada a fin de mitigar el riesgo, al restringir o prohibir el vínculo comercial con ciertas partes incluidas en listas de interdicción, siendo que esta comprendía, en todos los casos, individuos que hubieran coadyuvado, mediante los servicios del proveedor, a financiación del terrorismo, productos falsificados o farmacéuticos, juegos en línea, trata de personas, contrabando, tráfico de drogas o actividades fraudulentas.
71. Asimismo, se verifica que Western Union, en su condición de ETF, debía -y, en mayor medida, podía- adoptar medidas, en el marco de un sistema de gestión de riesgos, a fin de controlar y mitigar los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 22º de la Resolución S.B.S. 272-2017, Reglamento de Gobierno Corporativo y de la Gestión Integral de Riesgos.
72. En atención a las consideraciones expuestas, resulta posible establecer que, *prima facie*, el proveedor se hallaba facultado a restringir la contratación de sus servicios a determinados clientes, en razón a causas objetivas orientadas a la mitigación de riesgos.
73. No obstante, en el caso concreto, se advierte que la decisión de impedir al señor Mahr emplear los servicios de transferencia de fondos no se hallaba debidamente motivada, de modo que esta autoridad se encontraba impedida de evaluar si la causal invocada se había configurado y, por tanto, la negativa desplegada por el proveedor contaba con una justificación objetiva.
74. En efecto, y tal como se señaló previamente, en el caso en concreto el proveedor denunciado, más allá de no sustentar frente al consumidor su decisión de negarle el acceso a sus servicios -limitándose a señalarle que estaba en una lista negra sobre la cual no podía darle mayor información-, lo cierto es que, en el marco de la tramitación del presente procedimiento, el denunciado tampoco ha presentado medios probatorios conducentes a sustentar la causa invocada como justificación.
75. Ello, toda vez que, más allá de aludir que la negativa a prestar el servicio al denunciante atendió a una presunta perpetración de fraude por parte del

²⁹ Documento determinado confidencial por la primera instancia.

³⁰ Documento determinado confidencial por la primera instancia.



mismo, habiendo sido este supuesto una causa objetiva para excluir de la prestación de sus servicios al señor Mahr, el denunciado no aportó medio probatorio que respaldara, aun si de manera indiciaria, tal conclusión.

76. Corresponde señalar que el correo electrónico presentado por la parte denunciada, a consideración de este Colegiado, únicamente demuestra la comunicación efectuada por parte de la empresa matriz del proveedor a este administrado (incluso de manera posterior a la negativa controvertida), sobre la condición de “interdicto” del denunciante por “perpetración de fraude”, sin que dicha conclusión contenga información sobre la causal en la que habría incurrido el denunciante para ser calificado como tal, si se llevó a cabo la investigación que en descargos afirmó ocurría en estos casos, o si la restricción se mantenía vigente a la oportunidad de los hechos denunciados.
77. A ello cabe adicionar que, la referida comunicación electrónica denotaba que Western Union se encontraba en una mejor posición de acreditar que la decisión de excluir al denunciante de la prestación del servicio de transferencia obedeció a una causa objetiva y fundamentada, dado que se desprendía el acceso directo que tenía el proveedor a la empresa matriz respectiva, la cual podía otorgarle documentación que sustentara adecuadamente la determinación adoptada; sin embargo, pese a ello, el denunciado no ha cumplido con sustentar la afirmación vertida en el marco del presente procedimiento.
78. Ahora bien, en este punto, cobra importante indicar que el Principio de Presunción de Licitud³¹ contemplado en el artículo 248° del TUO de la LPAG, señala que el proveedor tiene a su favor la presunción consistente en que su conducta está enmarcada dentro de los parámetros de legalidad, siendo que, dicha suposición se ve limitada en aquellas situaciones en las que el consumidor logra acreditar el defecto alegado, en casos de procedimientos iniciados por una denuncia de parte.
79. En ese sentido, se puede advertir la distinción de dos (2) momentos: (i) el primero, en el cual el consumidor tendrá que acreditar, al menos de manera indiciaria, la existencia de un defecto atribuible al proveedor; en caso contrario recaerá sobre este último la presunción de licitud; y, (ii) el segundo, referido al supuesto en el cual el consumidor acredita la configuración de un defecto atribuible al proveedor, pues, en dicha situación, su presunción de licitud se

³¹

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.



verá afectada; y, por ende, el proveedor tendrá la obligación de desvirtuar su responsabilidad, en conformidad a lo establecido en el artículo 104° del Código.

80. Por consiguiente, en tanto quedó acreditada la conducta denunciada, sin que el proveedor haya alegado o probado que esta no le era atribuible, corresponde atribuir a Western Union responsabilidad administrativa por su comisión.
81. De otro lado, este Colegiado discrepa de la posición adoptada por la primera instancia, referida a que no correspondía hallar responsable a Western Union, debido a que el procesamiento de las transferencias solicitadas respondía a criterios dictados por su empresa matriz, en la medida que, en su condición de proveedor de servicios en el mercado, de cara al consumidor, el denunciado estaba obligado a brindar un servicio bajo los estándares y expectativas de los clientes en el mercado.
82. Por consiguiente, el denunciado no podía limitarse a amparar sus decisiones en las decisiones adoptadas por la empresa matriz, máxime cuando el documento "Western Union International Representation Agreement for Peru" disponía que tanto esta como el denunciado acordaban prestar el servicio de transferencia en cumplimiento del espíritu de las normas legales aplicables.
83. Por las consideraciones expuestas, corresponde, en vía de integración, declarar fundada la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, en la medida que quedó acreditado que el proveedor denunciado negó el acceso del interesado a su servicio de transferencia de dinero sin contar con una justificación válida.

V. Sobre la presunta atención indebida del reclamo

84. El artículo 24° del Código establece que los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y brindar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario³².
85. El numeral 3.3 del artículo 3° del Decreto Supremo 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código (en adelante, el Reglamento), modificado por Decreto Supremo 006-2014-PCM define al

³² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 24°.** - Servicio de atención de reclamos.

24.1 Sin perjuicio del derecho de los consumidores de iniciar las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario. Dicho plazo puede ser extendido por otro igual cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que es puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.



reclamo como aquella manifestación que el consumidor realiza al proveedor, mediante la cual expresa una disconformidad relacionada a los bienes expendidos o suministrados o a los servicios prestados³³.

86. Asimismo, el numeral 6° del Reglamento establece la obligación de los proveedores de atender los reclamos presentados por sus consumidores, y responder los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario mediante comunicación escrita³⁴.
87. Así, todo consumidor que presenta un reclamo espera que el mismo sea contestado en dicho plazo, a fin de tener conocimiento oportuno sobre la respuesta que brinde el proveedor, en la medida que de ello no solo dependen las decisiones y acciones que vaya a adoptar, sino que permite además eliminar una situación de incertidumbre sobre el asunto materia de reclamación.
88. En el presente caso, el señor Mahr denunció que Western Union no atendió adecuadamente su reclamo incluido en la Hoja de Reclamación 016-N°000091 del 21 de agosto de 2019, dado que no le informó los motivos que justificaron su negativa a acceder a los servicios de transferencia de dinero, en tal oportunidad.
89. La Comisión declaró infundada la denuncia, en la medida que consideró que, mediante carta del 28 de agosto de 2019, el proveedor cumplió con brindar al señor Mahr una respuesta adecuada, de acuerdo al cuestionamiento formulado.
90. En vía de apelación, el señor Mahr manifestó su disconformidad con la apreciación de las pruebas efectuada por la primera instancia, atendiendo a que, a su criterio, había presentado documentos conducentes a respaldar sus afirmaciones.

³³ **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 3°. - Definiciones.** Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por:

(...)

3.3. Reclamo: Manifestación que un consumidor realiza al proveedor a través de una Hoja de Reclamación del Libro de Reclamaciones, mediante la cual expresa una disconformidad relacionada a los bienes expendidos o suministrados o a los servicios prestados. La reclamación no constituye una denuncia y en consecuencia, no inicia un procedimiento administrativo sancionador por infracción a la normativa sobre protección al consumidor.

³⁴ **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 6°. - Atención del reclamo.** El reclamo que se registre en el Libro de Reclamaciones determina la obligación del proveedor de cumplir con atenderlo y darle respuesta en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario mediante comunicación escrita (vía carta y/o correo electrónico, según haya sido solicitado por el consumidor). Dicho plazo puede ser extendido hasta por otro igual cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que debe ser puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; o norma que la modifique o sustituya.

(...).



91. Preliminarmente, conviene precisar que, en contravención a la posición adoptada por el proveedor en el curso del procedimiento, este Colegiado comprende que la obligación de atender los reclamos presentados por los consumidores no sólo involucraba la mera absolución de los mismos. En ese sentido, la respuesta a emitirse, a fin de concluirse que el proveedor atendió el reclamo, debía ser oportuna, completa, clara y pronunciarse sobre lo reclamado o solicitado por el usuario, sin que ello importara declarar, en todos los casos precedente lo requerido.
92. Así las cosas, obra en autos el contenido del reclamo incluido en la Hoja de Reclamación 016-Nº000091 del 21 de agosto de 2019³⁵, conforme al detalle siguiente:

“DETALLE DEL RECLAMO O REQUERIMIENTO:

MOTIVO (*) NO PUEDO HACER TRANSFERENCIAS POR ESTAR MI PERFIL EN REVISIÓN.**

DETALLE: EL DÍA DE HOY INTENTÉ HACER UNA TRANSFERENCIA A ESPAÑA A LA SRA (...) POR S/ 850 Y EN VENTANILLA ME INDICARON QUE ESTOY EN UNA LISTA NEGRA (BAJO REVISIÓN).

PEDIDO: SE ME INDIQUE [POR] ESCRITO LOS MOTIVOS QUE TIENEN PARA NEGARME EL DERECHO A REALIZAR TRANSFERENCIAS. ME RESERVO EL DERECHO DE DENUNCIARLOS EN INDECOPI”.

93. Al respecto, por carta del 28 de agosto de 2019, el proveedor emitió una respuesta al reclamo interpuesto, en los términos citados a continuación:

“Ante lo expuesto, le comunicamos que hemos solicitado a nuestra área de cumplimiento, información referente al error reportado.

En ese sentido, le informamos que, para conocer el detalle de la restricción reportada, debe dirigir una comunicación escrita al departamento de Global Customer Reinstatement (gcr@westernunion.com). Los representantes de este departamento le informarán cuáles son los lineamientos que debe seguir para que se reinstauren los servicios bajo su nombre, ya que de acuerdo con sus políticas de privacidad dicha información sólo puede ser provista exclusivamente al titular del reclamo.

Deberá enviar un correo al buzón gcr@westernunion.com, con los siguientes datos:

³⁵ En la foja 5 del expediente.



Asunto: Colocar sus nombres y apellidos completos.

En el cuerpo del correo:

- Nombres y Completos del Cliente
- Número y tipo de documento de identificación del Cliente
- Número de teléfono fijo y/o celular del Cliente.
- Redactar el motivo de su solicitud.
- Adjuntar el documento de identidad (DNI / Carne de extranjería / Pasaporte) legible.

Agradeciendo su comprensión nos despedimos, ante cualquier duda o consulta, le agradeceremos comunicarse con nuestro centro de atención telefónica al cliente, llamado al (01) 422-0014”.

94. De la apreciación conjunta de ambos documentos, se advierte que el señor Mahr, a través del reclamo materia de controversia, solicitó al proveedor informarle los motivos que justificaron su negativa a otorgarle acceso al servicio de transferencia de dinero.
95. No obstante, contrariamente a la conclusión arribada por la primera instancia, este Colegiado considera que la respuesta proporcionada por el proveedor no absolvió, de forma íntegra, el reclamo interpuesto por el señor Mahr.
96. Ello, pues se limitó a comunicarle que podía acudir, vía correo electrónico al área GCR de su empresa matriz, a fin de solicitar la “restauración” de sus servicios, de lo que se desprende que no atendió el cuestionamiento del denunciante (referido a la razón que motivo la negativa del servicio requerido) y derivó el deber de resolver el inconveniente planteado por el cliente al departamento de Western Union Network Company, omitiendo concederle la información requerida.
97. Sin embargo, en la medida que el propio proveedor remitió en el curso del procedimiento interacciones electrónicas entre su personal y los dependientes de la empresa matriz, con el objeto de obtener la información requerida (pues la presentó ante la autoridad de consumo), se infiere que no le resultaba imposible acceder a la misma. En consecuencia, la solicitud del señor Mahr era susceptible de ser absuelta (siendo, inclusive, factible que Western Union solicitara al consumidor un plazo adicional para atender adecuadamente su reclamo, de ser necesario); sin embargo, esto no ocurrió.
98. De lo antes mencionado, esta Sala no evidencia que Western Union haya atendido de forma adecuada el reclamo interpuesto por el señor Mahr.



99. Siendo así, este Colegiado considera que corresponde revocar la resolución venida en grado, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, por infracción del artículo 24° del Código, al haber quedado acreditado que el proveedor denunciado atendió de manera inadecuada el reclamo interpuesto por el denunciante el 21 de agosto de 2019.

VI. Sobre el dictado de medidas correctivas

100. El artículo 114° del Código establece la facultad que tiene el Indecopi para dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias a los proveedores a favor de los consumidores³⁶.
101. Las medidas correctivas reparadoras tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e indirectas ocasionadas por la infracción administrativa³⁷, mientras que las complementarias tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro³⁸.

³⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 114°.** - **Medidas correctivas.**
- Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.
Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.
Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

³⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 115°.**- **Medidas correctivas reparadoras.**
115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:
a. Reparar productos.
b. Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
c. Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
d. Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
e. Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.
f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.
g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.
h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.
i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.
(...)

³⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 116°.**- **Medidas correctivas complementarias.** - Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:
a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:



102. En el presente caso, en la medida que este Colegiado determinó la responsabilidad administrativa del proveedor, por infracciones de los artículos 18º, 19º y 24º del Código, corresponde evaluar la pertinencia del dictado de medidas correctivas, a cargo del proveedor.
103. El señor Mahr, en atención a las conductas denunciadas, solicitó ordenar a Western Union, como medidas correctivas, informarle las razones por las que se le incluyó en una "lista negra", quienes adoptaron tal decisión y si la referida "lista negra" se hallaba registrada en su entidad representada.
104. Al respecto, se verifica que, en el curso del procedimiento, a través de los escritos presentados por Western Union a fin de respaldar su posición, el denunciante tomó conocimiento del motivo por el que fue incluido en el programa de interdicción, los departamentos que adoptaron tal decisión y que, en efecto, el referido programa -referido por el señor Mahr como "lista negra"- había sido elaborada y registrada por la empresa matriz del proveedor. Así pues, el perjuicio ocasionado al consumidor, vinculado a la falta de atención a su reclamo, habría sido revertido.
105. Corresponde señalar que la conclusión arribada respecto a la atención del reclamo, responde únicamente al cuestionamiento planteado por el consumidor en el contenido de este; sin que ello signifique que este Colegiado -al determinar que sí se respondió al consumidor- considere que la información brindada haya justificado la decisión adoptada por el proveedor, referida a restringirle el derecho de acceso a sus servicios.
106. Asimismo, aun cuando ello no fue invocado como medida correctiva por el interesado, cabe precisar que el denunciante manifestó haber efectuado la operación que le fue negada por su contraparte, a través de su hija, de lo que se denota que no se desplegaron consecuencias patrimoniales, derivadas de la conducta infractora.
107. En atención a dichas consideraciones, este Colegiado estima que carece de objeto emitir medida correctiva alguna, en el presente caso, por lo que corresponde confirmar, modificando fundamentos fácticos, la resolución venida en grado, en el extremo que denegó las medidas correctivas solicitadas por el señor Mahr.

-
- (i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.
- (ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.
- e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.
- f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.



VII. Sobre la graduación de las sanciones

108. El artículo 112° del Código establece que para determinar la sanción aplicable al infractor, se debe atender al beneficio ilícito esperado u obtenido por la realización de la infracción, la probabilidad de su detección, el daño resultante de la infracción, los efectos que esta pueda haber ocasionado en el mercado, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores y otros criterios que dependiendo del caso particular, considere adecuado adoptar la Administración³⁹.
109. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. En ese sentido, la finalidad de las mismas es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Por ello, a efectos de graduar la sanción a imponer, el TUO de la LPAG, contempla los Principios de Razonabilidad⁴⁰ y Proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
110. En virtud del primero, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor a las eventuales ventajas que obtenga el infractor, ello con la finalidad de desincentivar la realización de las conductas infractoras. Por su parte, el Principio de Proporcionalidad, busca que los medios empleados por el juzgador sean los más idóneos a efectos de desincentivar la conducta en tutela de determinado

³⁹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 112°.- 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.

⁴⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR EL DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.



interés público, pero que a su vez signifique la menor afectación posible de los derechos de los imputados.

a. Sobre la infracción del deber de idoneidad

111. En el presente caso, considerando que la Sala ha determinado la responsabilidad de Western Union por la infracción del artículo 18º y 19º del Código verificada, corresponde graduar la sanción pertinente, en virtud de los siguientes criterios:

- (i) **Daño ocasionado al consumidor**, consistente en la incertidumbre en la que se mantuvo al interesado respecto a las razones que sustentaron la negativa del proveedor a permitirle acceder a su servicio de transferencia;
- (ii) **efectos de la conducta en el mercado**, en tanto la conducta infractora produjo desconfianza entre los consumidores respecto de los servicios brindados por las ETF, en tanto estos podrían asumir que dichas -sin mediar una justificación objetiva válida- les impedirían acceder a los servicios que ofertan; y,
- (iii) **probabilidad alta de detección de la conducta**, en tanto el consumidor contaba con la motivación suficiente como para poner en conocimiento de la autoridad de consumo la conducta en lo que habría incurrido el proveedor.

112. En tal sentido, en atención a los criterios de graduación de sanción desarrollados y en estricta aplicación de los principios de Razonabilidad y Proporcionalidad, la Sala estima que corresponde sancionar a Western Union con una multa de 1 UIT, por la infracción de los artículos 18º y 19º del Código acreditada.

b. Sobre la falta de atención adecuada del reclamo

113. El Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones, vigente desde el 20 de febrero de 2011, y su modificatoria el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, vigente desde el 23 de abril de 2014 (en adelante, el Reglamento) señala que las infracciones referentes al incumplimiento de las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el Aplicativo de Cálculo de Sanciones por Infracciones Vinculadas al Libro de Reclamaciones⁴¹ (en adelante, el Aplicativo). Cabe precisar que, para el empleo de dicho aplicativo, necesariamente, debe consignarse los ingresos percibidos por el infractor.

⁴¹ Aplicativo establecido en el anexo IV del D.S. 006-2014-PCM - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM.



114. En efecto, para efectuar el cálculo de la multa a imponer, es necesario precisar el año al que corresponde la facturación anual del proveedor infractor, siendo que se considerará como año de facturación, el anterior al que ocurrió la infracción⁴².
115. Dicho Aplicativo fue creado en consideración de los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad, siendo que dicha herramienta contiene valores objetivos, a efectos de calcular la graduación de las sanciones correspondientes a las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, sanciones que serán graduadas en consideración a los ingresos anuales percibidos por la denunciada.
116. En tal sentido, los valores dispuestos en el Aplicativo uniformizan el método de cálculo del monto de las multas a imponer a los administrados que infrinjan las normas de protección al consumidor en materia del Libro de Reclamaciones, siendo que si bien debido a la comisión de una misma infracción pueden haber sanciones pecuniarias de distintos montos, lo cierto es que de cara al administrado sancionado, la multa impuesta tendrá el mismo impacto en la medida que será proporcional a sus ingresos, cumpliendo con el objetivo principal de las sanciones administrativas de disuadir o desincentivar la realización de las conductas infractoras; ello sin perjuicio de que cada caso en concreto sea analizado en virtud de las circunstancias atenuantes o agravantes respectivas.
117. En este caso, considerando que, en vía de integración, se ha determinado la responsabilidad de Western Union por no atender adecuadamente el reclamo interpuesto por el consumidor, corresponde graduar la sanción a imponer en dicho extremo.
118. Ahora bien, aun cuando el Reglamento señala que las infracciones referentes

⁴²

DECRETO SUPREMO 006-2014-PCM. DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM.

(...)

Anexo IV Infracciones y sanciones:

(...)

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización del INDECOPI pondrá a disposición de los órganos resolutivos correspondientes un aplicativo automatizado y la guía de uso, que permita la determinación de la sanción que corresponda en cada caso. Dicho aplicativo y la guía de uso, serán puestos a disposición a través del portal institucional, para el acceso y uso permanente y gratuito de dicha herramienta por los administrados.

GUÍA PARA EL USO APLICATIVO DE CÁLCULO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO VINCULADOS AL LIBRO DE RECLAMACIONES.

(...)

2. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DE MULTA.

a. Año de facturación.

Aquí deberá seleccionar, de una lista desplegable ubicada a la derecha, el año al que corresponde el dato de facturación anual de la empresa infractora. Se considera como año de facturación, al año anterior al que ocurre la infracción. Es decir, si el incumplimiento ocurrió en el año 2014, el año de facturación es el 2013. (subrayado es nuestro)



al incumplimiento de las obligaciones referidas al libro de reclamaciones, verificadas con posterioridad a su entrada en vigor, serán determinadas de conformidad con lo dispuesto en el Aplicativo, de la revisión de lo actuado en el expediente, se verifica que no se cuentan con los ingresos del establecimiento denunciado, a efectos de evaluar dicha información de conformidad a lo establecido en las normas citadas previamente.

119. Por ello, corresponde graduar la sanción a imponer teniendo en cuenta los siguientes criterios establecidos en el artículo 112° antes citado:

- (i) **Daño resultante**, consistente en el perjuicio ocasionado al consumidor, al dañar sus expectativas de conocer los motivos que justificaron la actuación del proveedor, cuestionada en su reclamo; y,
- (ii) **probabilidad de detección**: alta, en la medida que el consumidor contaba con incentivos para denunciar la conducta ante la autoridad administrativa.

120. Aunado a ello, en atención al Principio de Razonabilidad que orienta el procedimiento administrativo, este Colegiado considera que el monto de la multa a ser impuesta debe guardar correspondencia con los hechos materia de denuncia y requiere desincentivar la comisión de conductas afines.

121. En virtud a las consideraciones expuestas, este Colegiado considera que corresponde sancionar a Western Union con una multa de 1 UIT, por la infracción del artículo 24° del Código acreditada.

122. De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del TUO de la LPAG⁴³, se requiere a Western Union el cumplimiento espontáneo de pago de las multas impuestas, sin perjuicio de lo cual se le informa que la presente resolución será puesta en conocimiento de la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva del Indecopi a efectos de que ejerza las funciones que la Ley le otorga.

VIII. Sobre la condena al pago de las costas y costos del procedimiento

123. De conformidad con lo establecido por el artículo 7° del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, es potestad de la autoridad administrativa ordenar el pago de los costos y costas en que

⁴³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO 004-2019-JUS. Artículo 205°.** - Ejecución forzosa.

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias: (...) 4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.



hubiera incurrido la parte denunciante en los casos en que, luego del análisis correspondiente, así lo considere conveniente⁴⁴.

124. En el presente caso, se ha determinado que el proveedor emplazado incurrió en las infracciones de los artículos 18^o, 19^o y 24^o del Código imputadas en su contra.
125. En ese sentido, corresponde ordenar al denunciado que, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de notificada la presente resolución, cumpla con pagar al interesado las costas del procedimiento por un monto ascendente a S/ 36,00.
126. Sin perjuicio de ello y, de considerarlo pertinente, el señor Mahr podrá solicitar el reembolso de los montos adicionales en que hubiese incurrido para la tramitación del presente procedimiento, para lo cual deberá presentar una solicitud de liquidación de costos.

IX. Sobre la inscripción de Western Union en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi

127. De acuerdo con lo establecido en el artículo 119^o del Código, los proveedores que sean sancionados mediante resolución firme en sede administrativa quedan automáticamente registrados por el lapso de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de dicha resolución, en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.
128. En tanto esta Sala ha verificado que Western Union incurrió en infracciones de la normativa de protección al consumidor, corresponde disponer su inscripción en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi por las infracciones de los artículos 18^o, 19^o y 24^o del Código verificadas.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 12 del 30 de noviembre de 2020, emitida por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N^o1, que concedió el recurso de apelación interpuesto por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra la Resolución 1546-2020/CC1 del 16 de octubre de 2020, emitida por la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N^o1, en el extremo que declaró improcedente la denuncia por presunta

⁴⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 7°.** -

En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el Indecopi, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el Indecopi. En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier Comisión u Oficina del Indecopi podrá aplicar las multas previstas en el inciso b) del artículo 38 del Decreto Legislativo N^o 716.



infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; y, en consecuencia, declarar improcedente el citado recurso, en tanto el apelante no sustentó el recurso interpuesto y no identificó los errores de hecho o de derecho del pronunciamiento emitido que le generaban un agravio, en dicho extremo.

SEGUNDO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 6 del 28 de agosto de 2020, emitida por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Sur N°1, y de la Resolución 1546-2020/CC1, en los extremos que tipificó y analizó, respectivamente, el hecho denunciado por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo, consistente en que el proveedor denunciado se habría negado a otorgarle el servicio de transferencia de dinero debido a que este se encontraba comprendido en una “lista negra”, como presunta infracción del artículo 38° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, dado que la tipificación efectuada no guarda correspondencia con la presunta conducta infractora denunciada contra Western Union S.A.

TERCERO: En vía de integración, se declara fundada la denuncia interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union S.A., por infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que quedó acreditado que el proveedor denunciado negó el acceso del interesado a su servicio de transferencia de dinero sin contar con una justificación válida.

CUARTO: Revocar la Resolución 1546-2020/CC1, en el extremo que declaró infundada la denuncia interpuesta por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra Western Union S.A.; y, en consecuencia, se declara fundada la misma, por infracción del artículo 24° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que el proveedor denunciado atendió de manera inadecuada el reclamo interpuesto por el denunciante el 21 de agosto de 2019.

QUINTO: Confirmar, modificando fundamentos fácticos, la Resolución 1546-2020/CC1, en el extremo que denegó las medidas correctivas solicitadas por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo.

SEXTO: Sancionar a Western Union Perú S.A. con una multa de 1 UIT, por la infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor acreditada.

SÉTIMO: Sancionar a Western Union Perú S.A. con una multa de 1 UIT, por la infracción del artículo 24° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor acreditada.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0961-2021/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 1533-2019/CC1

OCTAVO: Requerir a Western Union Perú S.A. el cumplimiento espontáneo de pago de las multas impuestas, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 205° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, precisándose, además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

NOVENO: Ordenar a Western Union Perú S.A. que, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de notificada la presente resolución, cumpla con pagar al denunciante las costas del procedimiento por un monto ascendente a S/ 36,00, por las infracciones de los artículos 18°, 19° y 24° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor acreditada. Sin perjuicio de ello y, de considerarlo pertinente, el denunciante podrá solicitar el reembolso de los montos adicionales en que hubiese incurrido para la tramitación del presente procedimiento, para lo cual deberá presentar una solicitud de liquidación de costos

DÉCIMO: Disponer la inscripción de Western Union Perú S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

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

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente



El voto en discordia del señor Vocal Julio Baltazar Durand Carrión, respecto de la procedencia del recurso de apelación interpuesto por el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo contra la Resolución 1546-2020/CC1, en el extremo que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra Western Union Perú S.A., por presunta infracción de los artículos 18º y 19º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, es el siguiente:

1. La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) 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 sus derechos, dentro de un régimen de economía social de mercado en el marco del artículo 65º de la Constitución Política del Perú⁴⁵.
2. Ahora bien, el deber de protección de los intereses de los consumidores, a la luz de este dispositivo constitucional, se desarrolla en una doble dimensión. Por un lado, constituye un principio rector para la actuación desplegada por las entidades del Estado, en búsqueda de la efectiva defensa de los mencionados intereses; de otra parte, otorga un derecho subjetivo a favor de los consumidores ante infracciones de sus intereses protegidos, lo cual importa, asimismo, la obligación estatal de desplegar actuaciones a fin de cautelar los mismos.
3. En ese orden de ideas, mediante Sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional abordó la naturaleza bipartita de la obligación contemplada, en los términos siguientes:

“28. El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios (...)

29. (...) la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento. (...)

30. La Constitución prescribe en su artículo 65º la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica.

⁴⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65º.**-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 encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.



*Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, **apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.** (...)”*

(Subrayado y resaltado añadido)

4. A efectos de cumplir con el deber especial de protección al consumidor previsto en la Constitución, el artículo 105° del Código ha establecido que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas pertinentes⁴⁶.
5. En concordancia con ello, el artículo 2° literal d) de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi encomienda a dicha institución la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo⁴⁷.
6. Con arreglo a los dispositivos normativos invocados, el Indecopi se encuentra conminada a desplegar acciones de naturaleza tuitiva, teniendo en consideración la situación de asimetría informativa en la que se encuentran los consumidores que acuden a la autoridad administrativa en defensa de sus derechos; ello, en aras de otorgarles protección y cautelar sus intereses de forma efectiva.

⁴⁶ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.- Autoridad competente.** El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)

⁴⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2°.- Funciones del Indecopi.** El Indecopi es el organismo autónomo encargado de:
(...)
d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;
(...)



7. En atención a esta finalidad de conceder amplia tutela a los consumidores es que el artículo 106^o del Código⁴⁸ dispone que los procedimientos administrativos sancionadores de protección al consumidor no resulta obligatoria la intervención de abogado, siendo este dispositivo replicado en el artículo 10^o de la Resolución 000049-2021-PRE-INDECOPI que aprueba la Directiva 001-2021/COD-INDECOPI que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor⁴⁹.
8. Así las cosas, se advierte que la normativa citada elude imponer al consumidor la carga de acudir a la asistencia de un letrado para la defensa de sus derechos ante el Indecopi (lo que importaría la efectiva exclusión de usuarios que no cuentan con acceso a los servicios de profesionales del derecho) y le permite solicitar la protección respectiva.
9. Por el contrario, en tanto se verifica que la autoridad administrativa requiere a los consumidores el abono de una tasa administrativa para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor - conforme se aprecia del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Indecopi, aprobado por Decreto Supremo 085-2010-PCM⁵⁰- resulta posible colegir que el deber de conducir, interpretar y aplicar el derecho, en cautela de la observancia de la normativa orientada a la protección al consumidor recae en la autoridad de consumo. Consecuentemente, este deber no puede ser trasladado, en el ámbito de este tipo de procedimientos al denunciante; imponiéndole asumir cargas para la defensa de sus intereses y derechos como consumidor, cuyo efecto adverso puede traducirse un desincentivo de acudir a la autoridad para recibir tutela.

⁴⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 106^o.- Procedimientos a cargo del Indecopi.**

(...)

En los procedimientos sancionadores de protección al consumidor no es obligatoria la intervención de abogado, conforme a lo señalado en el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 807.

⁴⁹ **RESOLUCIÓN 000049-2021-PRE-INDECOPI QUE APRUEBA LA DIRECTIVA 001-2021/COD-INDECOPI QUE REGULA LOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 10^o.- Postulación de los procedimientos.**

10.1. Para la presentación de la denuncia, no resulta obligatoria la intervención de un abogado y, en consecuencia, no constituye un requisito para la presentación de la denuncia, descargos, recursos impugnatorios ni cualquier acto procedimental, que los escritos se encuentren firmados por un abogado.

⁵⁰ **TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL INDECOPI, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 085-2020-PCM, MODIFICADO POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL INDECOPI 104-2019-INDECOPI. Artículo 1.- Aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI.**

Apruébese el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, así como los derechos de tramitación y tarifas fijados para los procedimientos y servicios a cargo de dicha Institución, conforme al anexo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo, el cual incluye el Formulario de Acceso a la Información Pública.



10. A mayor abundamiento, a modo de ejemplo, el Principio de Verdad Material, acogido en el numeral 1.11 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) impone a la autoridad administrativa el deber de verificar los hechos que sustentan sus pronunciamientos, siendo que tal disposición cobra especial dimensión, en el marco de la tramitación de los procedimientos de protección al consumidor.
11. En el mismo sentido, la interpretación de la normativa que rige que el desarrollo de los mencionados procedimientos administrativos requiere atender al fin máximo de protección, así como al deber de la autoridad de consumo de garantizar la misma, y, en tal sentido, acorde al principio de informalismo que rige a los procedimientos administrativo, corresponde a la autoridad mantener el objetivo de su actuación, esto es, la protección de los derechos e intereses de los consumidores ante su afectación en el mercado.
12. Aplicando lo señalado al análisis del presente caso, conviene precisar que el artículo 220º del TUO de la LPAG señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.
13. Si bien dicha norma establece los extremos que deberían ser comprendidos en un recurso de apelación, su lectura debe ser menos restringida, reiterando que en tanto los procedimientos administrativos se rigen por el principio de informalismo, recogido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el mismo que recoge lo siguiente:

“1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.”
14. En virtud a dicho principio, las normas del procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable para la continuación del mismo, máxime cuando, en el marco de un procedimiento de protección al consumidor, es deber de la autoridad administrativa interpretar y encausar los argumentos de las partes, en aras de privilegiar su prosecución y garantizar la protección efectiva de los derechos del consumidor.
15. Una interpretación contraria, que implique imponer exigencias formales excesivas a los consumidores en esta etapa del procedimiento, tendría como consecuencia que estos se vieran forzados a requerir asesoría jurídica para



conseguir el amparo de sus pretensiones. Ello, a pesar de que el propio Código excluye atribuir tal requisito a su cargo.

16. En virtud de tales consideraciones, tomando en cuenta que en el presente caso el denunciante interpuso su recurso de apelación dentro del plazo de ley, es decir ejerció su derecho a impugnar el acto administrativo válidamente, corresponde determinar si el contenido del mismo resulta suficiente para efectos de dar por cumplido el mandato del artículo 220º del TUO del PAG antes mencionado.
17. Ahora bien, en el presente caso, el señor Kennedy Harold Mahr Giraldo (en adelante, el señor Mahr) denunció -entre otros- que Western Union Perú S.A. (en adelante, Western Union) no había asistido a la audiencia de conciliación del 25 de octubre de 2019, programada por el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi (en adelante, SAC) del Indecopi.
18. Al respecto, la Comisión declaró improcedente, por falta de legitimidad para obrar activa, la denuncia interpuesta por el señor Mahr contra Western Union, por presunta infracción de los artículos 18º y 19º de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en la medida que consideró que dicha conducta no constituía una infracción a las normas del Código, ni generaba derecho alguno a favor del consumidor frente al proveedor, salvo cuando se llegase a un acuerdo entre las partes.
19. Sobre ello, se verifica que el señor Mahr, al interponer su recurso de apelación, señaló expresamente su total desacuerdo con la resolución de primera instancia, siendo que en virtud a los principios de informalismo y eficacia⁵¹, así como al amparado del deber del Estado de garantizar la protección de los intereses de los consumidores (consagrada constitucionalmente), el Vocal que suscribe el presente voto considera que dicho argumento resultaba suficiente para sustentar el recurso de apelación.
20. Esto, dado que, al haber obtenido el administrado un pronunciamiento contrario a su pretensión, se evidencia un agravio implícito a sus intereses que

⁵¹

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO 004-2019-JUS. Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

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

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Protección al Consumidor

RESOLUCIÓN 0961-2021/SPC-INDECOPI

EXPEDIENTE 1533-2019/CC1

no requiere ser invocado de forma textual por este, a lo que se adiciona que la disconformidad con lo resuelto nos remite a los términos de su denuncia y de los alegatos esgrimidos a lo largo del procedimiento, de los cuales ha tenido conocimiento el proveedor; por lo que no podría alegar una vulneración a su derecho de defensa.

21. Complementariamente, cobra relevancia destacar que, en la medida que no corresponde a la primera instancia evaluar la validez de los argumentos deducidos a efectos de cuestionar su pronunciamiento (toda vez que dicha labor recae en la Sala) deviene en innecesaria expresar tales consideraciones ante dicha instancia administrativa.
22. En atención a lo expuesto, este Vocal considera que correspondía evaluar el recurso de apelación interpuesto por el señor Mahr, en el extremo que cuestionó la resolución de primera instancia que declaró improcedente la denuncia interpuesta contra Western Union y emitir un pronunciamiento sobre el mismo, dado que el mencionado recurso devenía en procedente, atendiendo a los argumentos indicados en el presente voto.



Firma Digital

Firmado digitalmente por DURAND
CARRION Julio Baltazar FAU
20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14.05.2021 09:38:57 -05:00

JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN