

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala de Defensa de la Competencia

RESOLUCIÓN N° 0328-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 002-2004/CLC

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LIBRE COMPETENCIA (LA COMISIÓN)
DENUNCIANTE : PROCEDIMIENTO SEGUIDO DE OFICIO
DENUNCIADO : CLOROX PERU S.A. (CLOROX)
MATERIA : LIBRE COMPETENCIA
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
NULIDAD
NEGATIVA INJUSTIFICADA A ENTREGAR INFORMACION
ACTIVIDAD : PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA
FABRICACIÓN DE SUSTANCIAS QUÍMICAS BÁSICAS, EXCEPTO ABONOS Y COMPUESTOS DE NITRÓGENO

SUMILLA: *en el procedimiento sancionador seguido por la Comisión de Libre Competencia contra Clorox Perú S.A. por presunta negativa injustificada a entregar información, la Sala ha resuelto declarar la nulidad de la Resolución N° 009-2004-CLC/INDECOPI que inició el procedimiento sancionador contra Clorox Perú S.A. y de la Resolución N° 039-2004-INDECOPI/CLC y que, luego del procedimiento correspondiente, declaró que Clorox Perú S.A. cometió la infracción tipificada en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, al negarse injustificadamente a presentar información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sancionando a dicha empresa con una multa ascendente veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias.*

Ello debido a que el inicio del procedimiento sancionador contra Clorox Perú S.A. generó indefensión a dicha empresa debido a que éste se basó en un acto administrativo carente de motivación, lo cual impedía una correcta evaluación de las razones que justificaban el requerimiento de información y de su respeto al principio de razonabilidad, limitando de esta manera la posibilidad de la empresa de argumentar en el marco del propio procedimiento sancionador.

De otro lado, se dispuso que la Secretaría Técnica de la Comisión evalúe si el requerimiento de información efectuado a Clorox Perú S.A. fue satisfecho en su integridad, de no ser el caso, deberá exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento y, en caso de persistencia en la negativa por parte de Clorox Perú S.A., la Comisión deberá iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

Finalmente, se aprobó el precedente de observancia obligatoria contenido en la parte resolutive del presente acto.

Lima, 18 de marzo de 2005

I. ANTECEDENTES

El 28 de octubre de 2003, mediante Carta N° 229-2003/CLC-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a la empresa CLOROX que responda, en un plazo de veinte (20) días hábiles, un cuestionario con miras a obtener mayores elementos de juicio que permitieran una adecuada evaluación de los hechos relacionados con el procedimiento de investigación tramitado en esa instancia bajo el Expediente N° 003-2003-CLC.

El 4 de diciembre de 2003, CLOROX presentó un escrito absolviendo parcialmente el requerimiento mencionado.

El 13 de enero de 2004 la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a CLOROX absolver las preguntas que omitió responder, aquellas preguntas respondidas de manera parcial o insuficiente y las que no respondió aludiendo confidencialidad.

El 27 de enero de 2004 CLOROX presentó un escrito comunicando su negativa a proporcionar la información solicitada, en tanto: i) existía información altamente sensible que la empresa había optado por no revelar pues su conocimiento por parte de terceros podría generar un daño potencial muy severo; ii) la información solicitada no era pertinente para determinar la responsabilidad de CLOROX en los hechos denunciados ni para resolver el caso materia del procedimiento y; iii) la Comisión debía sustentar por qué cada uno de los puntos que CLOROX había preferido no revelar era trascendente para resolver el caso.

El 3 de marzo de 2004 la Comisión expidió la Resolución N°009-2004-CLC/INDECOPI por la que inició un procedimiento administrativo sancionador contra CLOROX. En dicha resolución se le imputa a CLOROX haberse negado de manera injustificada a proporcionar la información requerida por la Secretaría Técnica de la Comisión mediante las cartas número 229-2003/CLC-INDECOPI y 008-2004/CLC-INDECOPI, señalando que dicha negativa configura uno de los supuestos de infracción contemplados en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, relativo a la negativa injustificada de proporcionar la información requerida por un órgano funcional del INDECOPI.

Mediante escritos del 12, 19 y 23 de marzo de 2004 CLOROX contestó la imputación afirmando que no se había negado a presentar la información requerida sino más bien que, había cuestionado la razonabilidad de la solicitud de la Secretaría Técnica de la Comisión. Asimismo a través de

dichos escritos CLOROX adjuntó toda la información, que a su entender, habría sido requerida por la Secretaría Técnica de la Comisión. De otro lado, solicitó que toda la información consignada en el expediente fuera declarada reservada.

El 22 de abril de 2004, mediante Carta N° 197-2004/CLC-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a CLOROX que cumpliera con los requisitos establecidos en los lineamientos sobre información confidencial, bajo apercibimiento de incorporar la información señalada en el párrafo anterior en el expediente público.

El 30 de junio de 2004, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Comisión con la presencia del representante de CLOROX.

El 7 de julio de 2004, la Comisión emitió la Resolución N° 039-2004-INDECOPI/CLC mediante la cual declaró que CLOROX había cometido la infracción tipificada en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, al negarse injustificadamente a presentar información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sancionando a dicha empresa con una multa ascendente a veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias.

El 27 de julio de 2004, CLOROX interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 039-2004-INDECOPI/CLC argumentando lo siguiente:

- i) existen tres elementos para que se configure la hipótesis de hecho sancionable por la autoridad administrativa los cuales son: a) tipicidad; b) causalidad; y, c) culpabilidad;
- ii) en tanto había cumplido con cada uno de los requerimientos de información solicitada no se configuraba el elemento tipicidad pues la supuesta infracción en realidad no ha sido cometida;
- iii) no se configura el elemento causalidad, pues al haber cumplido con los requerimientos de la Secretaría Técnica de la Comisión no existe una conducta omisiva causante de algún tipo de lesión;
- iv) al no existir una conducta omisiva por parte de CLOROX no corresponde analizar si dicha conducta responde a un actuar doloso o culposo; y,
- v) no habiendo existido negativa injustificada, la empresa actuó creyendo que, según el principio de razonabilidad y el silencio de la Secretaría Técnica de la Comisión, no le correspondía poner a disposición de la Comisión información que era irrelevante en el caso concreto y, en ese sentido, al solicitar a la misma que los eximiera de presentar la información requerida se encontraban haciendo uso de su derecho a ser oídos por la Administración Pública.

En su recurso de apelación, CLOROX solicitó el uso de la palabra ante la

Sala.

El 5 de agosto de 2004, mediante Resolución N° 045-2004-INDECOPI/CLC, la Comisión concedió el recurso de apelación interpuesto por CLOROX.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si corresponde conceder el informe oral solicitado por CLOROX.
- (ii) Determinar la existencia de una conducta infractora que configure negativa injustificada a entregar la información requerida por la Secretaría Técnica de la Comisión, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. El informe oral solicitado por CLOROX

En su recurso de apelación, CLOROX solicitó que se le conceda el uso de la palabra. No obstante, esta Sala considera que cuenta con los elementos de juicio necesarios para emitir pronunciamiento sobre la cuestión en discusión, por lo que resulta innecesario conceder el uso de la palabra solicitado. En consecuencia, en ejercicio de la facultad de la Sala para conceder la realización de audiencias, recogida en el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual¹ corresponde denegar el pedido de informe oral formulado por CLOROX.

III.2. El tratamiento de los requerimientos de información

El artículo 1 del Decreto Legislativo N° 807² señala que las Comisiones del Indecopi gozan de las facultades necesarias para desarrollar investigaciones relacionadas con los temas de su competencia. Asimismo, dicha norma

¹ **Decreto Supremo N° 025-93-ITINCI, Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Artículo 33.-**

Sin perjuicio del cumplimiento de los plazos establecidos para la apelación, el Tribunal podrá solicitar a las Comisiones, Oficinas y otros organismos públicos y privados, los informes y dictámenes a que se refiere el artículo 77 de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y en general todos aquellos elementos de juicio para la mejor resolución del caso.

Igualmente, podrá celebrar audiencias públicas y excepcionalmente privadas de conformidad con el artículo 14 de la Ley, para interrogar a las partes, escuchar sus alegatos y oír las opiniones de terceros con legítimo interés que así lo soliciten o que el propio Tribunal hubiere convocado.

² **Decreto Legislativo N° 807. Artículo 1.-** Las Comisiones y Oficinas del Indecopi gozan de las facultades necesarias para desarrollar investigaciones relacionadas con los temas de su competencia. Dichas facultades serán ejercidas a través de las Secretarías Técnicas o Jefes de Oficinas y de los funcionarios que se designen para tal fin. Podrán ejercerse dentro de los procedimientos iniciados o en las investigaciones preliminares que se lleven a cabo para determinar la apertura de un procedimiento.

establece que las referidas facultades serán ejercidas a través de las Secretarías Técnicas. Entre las facultades que pueden ser ejercidas por las Secretarías Técnicas se encuentra la de solicitar información referida a la organización, los negocios, el accionariado y la estructura de propiedad de las empresas, contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807³.

Las facultades mencionadas en el párrafo anterior deben ser ejercidas por la autoridad administrativa respetando el principio de razonabilidad, recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.⁴ En el caso de un requerimiento de información, ello obliga a que éste deba ser razonable y ajustarse al fin público perseguido por el procedimiento administrativo que se tramita.

En el caso de un requerimiento de información en un procedimiento en materia de libre competencia, cuando la Secretaría Técnica de la Comisión solicita a las personas investigadas que le faciliten la información necesaria para la tramitación del procedimiento -indicando la base normativa que le otorga la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento, establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807⁵- está ejerciendo la facultad contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807. La

³ **Decreto Legislativo N° 807. Artículo 2.-** Sin que la presente enumeración tenga carácter taxativo cada Comisión, Oficina o Sala del Tribunal del INDECOPI tiene las siguientes facultades:

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

[...]

⁴ **Ley del Procedimiento Administrativo General. Título Preliminar. 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:

[...]

- 1.4. **Principio de razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

[...]

⁵ **Decreto Legislativo N° 807. Artículo 5.-** Quien a sabiendas proporcione a una Comisión, a una Oficina o a una Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual información falsa u oculte, destruya o altere información o cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido por la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal, o sea relevante para efectos de la decisión que se adopte, o sin justificación incumpla los requerimientos de información que se le haga o entorpezca el ejercicio de las funciones de la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal, será sancionado por ésta con multa no menor de una UIT ni mayor de 50 (cincuenta) UIT, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda. La multa se duplicará sucesivamente en caso de reincidencia.

falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sin un cuestionamiento expreso por parte de una empresa acerca del carácter razonable del requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807. Cabe señalar que el hecho que una empresa responda el requerimiento indicando que no ha cometido una infracción al Decreto Legislativo N° 701, no constituye un cuestionamiento expreso acerca del carácter razonable del requerimiento de información y, por tanto, equivale también a un incumplimiento injustificado de éste.

En un supuesto distinto y ante un cuestionamiento por parte de una empresa acerca del carácter razonable del requerimiento de información formulado por la Secretaría Técnica de la Comisión, ésta se encuentra obligada a exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información. La referida exposición deberá reiterar la base normativa que otorga a la Secretaría Técnica de la Comisión la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento, establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

La omisión de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, luego de haber sido expuestas de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, salvo que, del tenor de las referidas razones, se evidencie una vulneración del principio de razonabilidad por parte de la autoridad. Este último hecho es un argumento válido de defensa en el marco del procedimiento sancionador que se iniciaría luego de la persistencia de la empresa en su negativa a entregar la información requerida.

El requerimiento de información efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión, que responde al cuestionamiento por parte de una empresa acerca de su carácter razonable, exponiendo de manera expresa las razones que lo justifican no es impugnabile, debido a que no constituye un acto definitivo que ponga fin a la instancia y tampoco es un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o que produzca indefensión.⁶

⁶ **Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 206.- Facultad de contradicción**

[...]

206.2. Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

[...]

En efecto, la exigencia de la entrega de la información requerida no produce indefensión ni agravio a los administrados ya que el ordenamiento nacional cautela toda aquella información recibida por un órgano funcional del Indecopi que constituya un secreto industrial o comercial, ordenando que sea declarada y tratada como reservada por el órgano funcional que corresponda.⁷

En caso que, pese a haber sido solicitada la reserva, la información entregada por la empresa investigada no fuera declarada reservada, dicha empresa puede interponer el recurso de apelación correspondiente para que el superior jerárquico revise la decisión y, de este modo, evitar la inclusión de la información entregada en el expediente público⁸. La posibilidad de recurrir contra una resolución de la Comisión que decide no reconocer el carácter reservado de la información entregada por la empresa deriva de la naturaleza del acto administrativo, el cual constituye un acto de trámite que puede producir indefensión y graves e irreparables perjuicios a los agentes económicos afectados.

Es claro que, una vez incluidos en el expediente público los secretos comerciales o industriales de una empresa, éstos dejarían de ser tales, siendo imposible que recuperaran su carácter secreto. Debido a ello, negar la posibilidad de apelar contra la resolución de la Comisión que no reconoce el carácter reservado de la información presentada -bajo el argumento que la apelación contra esa decisión podría incluirse en la apelación contra el acto administrativo definitivo-, equivaldría a legitimar el perjuicio irreparable sufrido por la empresa que entregó la información, es decir, significaría legitimar la indefensión de los administrados afectados. Cabe señalar que, el perjuicio irreparable que supondría incorporar al expediente público los secretos comerciales o industriales de una empresa, determina que la autoridad de competencia deba suspender de oficio la ejecución del acto que denegó la reserva de la información cuando se plantea la correspondiente apelación.

La negativa a presentar la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, alegando el carácter confidencial o reservado de dicha

⁷ **Decreto Legislativo N° 807. Artículo 6.-** La información recibida por una Comisión, Oficina o Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, que constituya un secreto industrial o comercial, deberá ser declarada reservada por la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal respectiva. En tal caso la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal tomará todas las medidas que sean necesarias para garantizar la reserva y confidencialidad de la información, bajo responsabilidad.
[...]

⁸ Del mismo modo, puede interponerse recurso de apelación contra la resolución de la Comisión que declara la reserva de la información presentada por la empresa, a fin de no generar indefensión. Ello debido a que, la reserva de información tiene carácter excepcional, siendo la regla general que la información presentada en el procedimiento tiene carácter público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

información, constituye un incumplimiento injustificado del requerimiento de información, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807. Ello debido a que el ordenamiento cautela toda aquella información recibida por un órgano funcional del Indecopi que constituya un secreto industrial o comercial, ordenando que sea declarada y tratada como reservada por el órgano funcional que corresponda. El cumplimiento de esta disposición se ve garantizado por el hecho que, en caso la información entregada por la empresa investigada no fuera declarada reservada, dicha empresa puede interponer el recurso de apelación correspondiente para que el superior jerárquico revise la decisión y, de este modo, evitar la inclusión de la información entregada en el expediente público.

El incumplimiento injustificado del requerimiento de información deberá ser evaluado en el marco de un procedimiento sancionador, conforme a las disposiciones del Capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de determinar si la conducta de la empresa se ajusta al tipo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

III.3. El requerimiento de información en el presente caso

En el presente caso, mediante Carta N° 229-2003/CLC-INDECOPI del 28 de octubre de 2003, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a la empresa CLOROX que respondiera, en un plazo de veinte (20) días hábiles, un cuestionario que permitiría obtener elementos de juicio relevantes respecto del procedimiento de investigación tramitado bajo el Expediente N° 003-2003-CLC.⁹ En líneas generales, aún cuando el requerimiento de información no señaló la base normativa que facultaba a la Secretaría Técnica de la Comisión a efectuarlo ni las posibles sanciones por el incumplimiento injustificado o por la presentación de información falsa, lo cual no se ajusta exactamente al procedimiento contemplado por la Ley, podría afirmarse que, en este primer requerimiento, la Secretaría Técnica de la Comisión ejerció la facultad contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807.

Ante el requerimiento de información efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión, CLOROX absolvió éste parcialmente el 4 de diciembre de 2003, negándose expresamente a proporcionar cierta información alegando que tenía carácter confidencial. El 13 de enero de 2004, mediante Carta N° 008-2004/CLC-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a CLOROX absolver las preguntas que omitió responder, las respondidas de manera parcial o insuficiente y las que no respondió aludiendo confidencialidad. Dicho requerimiento fue efectuado bajo apercibimiento de

⁹ La referida carta y el cuestionario obran en copia certificada a fojas 17 a 23 del expediente.

aplicar la sanción contemplada en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

El 27 de enero de 2004 CLOROX, respondió el requerimiento negándose a proporcionar la información solicitada, alegando que: i) cierta información era altamente sensible y su conocimiento por parte de terceros podría generar un daño potencial muy severo a CLOROX; ii) la información solicitada no era pertinente para determinar la responsabilidad de CLOROX en los hechos denunciados ni para resolver el caso materia del procedimiento y; iii) la Comisión debía sustentar por qué cada uno de los puntos que CLOROX había preferido no revelar era trascendente para resolver el caso.

El primer argumento que sustentaba la negativa de CLOROX, consistente en alegar que cierta información era altamente sensible y su conocimiento por parte de terceros podría generar un daño potencial muy severo a CLOROX, es una negativa a presentar la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión basado en el carácter confidencial o reservado de dicha información. Este argumento debe ser descartado y, de haber sido el único argumento presentado por CLOROX, es evidente que habría existido un incumplimiento injustificado del requerimiento de información, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

Tal como ha sido señalado en la sección precedente, una negativa a presentar la información requerida por la Secretaría Técnica de la Comisión no puede basarse en el carácter reservado o confidencial de dicha información, debido a que el ordenamiento cautela toda aquella información recibida por un órgano funcional del Indecopi que constituya un secreto industrial o comercial, ordenando que sea declarada y tratada como reservada por el órgano funcional que corresponda.

El segundo argumento que sustentaba la negativa de CLOROX, consistente en que la información solicitada supuestamente no sería pertinente para determinar la responsabilidad de CLOROX en los hechos denunciados ni para resolver el caso materia del procedimiento, configura una negativa a responder el requerimiento basada en que, a entender de la empresa investigada, no habría cometido una infracción al Decreto Legislativo N° 701. Esta negativa no es válida puesto que la información, precisamente, debe ser utilizada por la autoridad de competencia para determinar si existe una infracción al Decreto Legislativo N° 701. Dicha negativa tampoco constituye un cuestionamiento expreso acerca del carácter razonable del requerimiento de información y, por tanto, debe ser descartado. En tal sentido, si este argumento y el anterior hubieran sido los únicos presentados por CLOROX, dicha empresa habría incurrido en un incumplimiento injustificado del requerimiento de información.

El tercer argumento que sustentaba la negativa de CLOROX, consistente en solicitar a la autoridad de competencia que sustente por qué la información que CLOROX no había revelado era trascendente para resolver el caso, constituye un cuestionamiento por parte de dicha empresa acerca del carácter razonable del requerimiento de información formulado por la Secretaría Técnica de la Comisión. Ante este cuestionamiento, la Secretaría Técnica de la Comisión se encontraba obligada a exponer de manera expresa las razones que justificaban el requerimiento de información. La referida exposición debió indicar también la base normativa que otorga a la Secretaría Técnica de la Comisión la facultad de requerir información, el plazo en el que debía facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento, establecidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.

Únicamente luego de la falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión -una vez expuestas de manera expresa las razones que justificaban el requerimiento de información- la negativa de CLOROX habría constituido un incumplimiento injustificado de éste, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, salvo que, de la lectura de las referidas razones, se evidenciara la vulneración del principio de razonabilidad por parte de la autoridad. Solamente en este momento, era posible iniciar un procedimiento sancionador, conforme a las disposiciones del Capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de determinar si la conducta de CLOROX se ajustaba al tipo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807 e imponerle la sanción correspondiente.

El criterio indicado en el párrafo anterior es consistente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha señalado que, en el caso de un procedimiento sancionador, se lesiona el derecho de defensa del administrado "en la medida en que la omisión de proveer la información que sustentaba los hallazgos que se le imputan no le permitió conocer los términos en que el órgano investigador había analizado los cargos atribuidos y su responsabilidad en las infracciones imputadas. Sólo conociendo estos aspectos, el demandante podía ejercer su derecho de defensa de manera idónea y eficaz."¹⁰

En el presente caso, se produjo una omisión de proveer los elementos que sustentaban la razonabilidad de la información requerida (a pesar del pedido expreso de la empresa investigada), lo cual no le permitió conocer los términos en que el órgano investigador iba a analizar los cargos a ser atribuidos en el presente procedimiento sancionador y su posible

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 2 de agosto de 2004.

responsabilidad en la infracción imputada. De haberse brindado oportunamente los elementos que sustentaban la razonabilidad de la información requerida, la empresa hubiera tenido la oportunidad de evaluar dichos elementos (contraponiéndolos al punto de vista de la autoridad administrativa) y decidir si, sobre esa base, la entregaba o no.

En caso de haber entregado la información (debido a la aceptación del punto de vista de la autoridad) no se habría iniciado el procedimiento sancionador. En caso de no haber entregado la información (debido a un punto de vista distinto al de la autoridad), se hubiera iniciado el procedimiento sancionador para evaluar qué punto de vista era el correcto, si aquel de la autoridad o el de la empresa: en caso el punto de vista de la autoridad hubiera sido el correcto, la negativa hubiera sido calificada como injustificada, correspondiendo imponer la sanción; en caso el punto de vista de la empresa hubiera sido validado, la negativa habría sido justificada, correspondiendo no imponer la sanción.

En el caso materia de análisis, la Comisión solamente expuso de manera expresa las razones que justificaban el requerimiento de información en la Resolución N° 009-2004-CLC/INDECOPI del 3 de marzo de 2004, es decir, en el acto mediante el cual inició el procedimiento sancionador contra CLOROX. Este hecho evidencia que la Secretaría Técnica de la Comisión no cumplió con responder al cuestionamiento por parte de CLOROX acerca de las razones que justificaban el requerimiento de información, es decir, no motivó el acto administrativo que fundamenta el inicio del procedimiento sancionador.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que conforme a lo señalado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹, el debido procedimiento administrativo implica el derecho a exponer sus argumentos y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En el presente caso, el procedimiento sancionador seguido contra CLOROX se basa en un requerimiento de información no motivado, es decir, en un acto que no permitió a la empresa investigada tomar conocimiento de la exposición expresa de las razones de la autoridad para ejercer la facultad de requerir información ni evaluar la razonabilidad de dicho requerimiento.

¹¹ **Ley del Procedimiento Administrativo General. Título Preliminar. 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.

[...]

La falta de motivación del requerimiento habría limitado también a CLOROX, en el supuesto que dicha empresa hubiera persistido con su negativa luego de la exposición de las razones de éste, presentar sus argumentos de defensa que justificarían la negativa en el marco del procedimiento sancionador.

El inicio del procedimiento sancionador contra CLOROX generó indefensión a dicha empresa debido a que éste se basó en un acto administrativo carente de motivación, lo cual impedía una correcta evaluación de las razones que justificaban el requerimiento de información y de su respeto al principio de razonabilidad, limitando de esta manera la posibilidad de la empresa de argumentar en el marco del procedimiento sancionador. La indefensión detectada se verifica de manera especial en el hecho que las razones del requerimiento de información fueron expuestas de manera expresa únicamente al momento del inicio del procedimiento sancionador, es decir, cuando, paradójicamente, ya se habría configurado la infracción que daría lugar indefectiblemente a la sanción, esto es, la negativa injustificada a entregar la información requerida y cuando el requerido ya no tenía la posibilidad de evaluar si su pedido de explicaciones de razonabilidad sería atendido. Debe tomarse en cuenta que, al momento de iniciarse el procedimiento sancionador, no podía imputarse válidamente una negativa injustificada a entregar la información requerida puesto que la autoridad administrativa no había cumplido con responder al cuestionamiento de la empresa acerca de las razones que justificaban el requerimiento.

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez¹², uno de los cuales es el procedimiento regular¹³, corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 009-2004-

¹² **Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 10.- Causales de nulidad.**

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
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 trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

¹³ **Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la

CLC/INDECOPI que dio inicio al procedimiento sancionador contra CLOROX, y de la Resolución N° 039-2004-INDECOPI/CLC que declaró que CLOROX cometió la infracción tipificada en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, al negarse injustificadamente a presentar información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sancionando a dicha empresa con una multa ascendente veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias.

Finalmente, cabe aclarar que la nulidad declarada en la presente resolución no desconoce la facultad de la Secretaría Técnica de la Comisión de requerir información a las empresas, contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807, y tampoco desconoce la facultad de la Comisión de iniciar un procedimiento sancionador e imponer una multa en el marco de dicho procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807. No obstante, ambas facultades deben ejercerse respetando el procedimiento regular como requisito de validez del acto administrativo y el principio del debido procedimiento que sustenta el procedimiento administrativo. En vista de ello, corresponde disponer que la Secretaría Técnica de la Comisión evalúe si el requerimiento de información efectuado a CLOROX fue satisfecho en su integridad, de no ser el caso, deberá exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento y, en caso de persistencia en la negativa por parte de CLOROX, la Comisión deberá iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

III.4. Difusión de la presente resolución

En aplicación del artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807¹⁴ y atendiendo a que la presente resolución interpreta de modo expreso y con carácter

motivación.

3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

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

¹⁴ **Decreto Legislativo N° 807. Artículo 43.-**

Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

El Directorio de Indecopi, a solicitud de los órganos funcionales pertinentes, podrá ordenar la publicación obligatoria de las resoluciones que emita la institución en el diario oficial "El Peruano" cuando lo considere necesario por tener dichas resoluciones, las características mencionadas en el párrafo anterior o por considerar que son de importancia para proteger los derechos de los consumidores.

**TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala de Defensa de la Competencia**

RESOLUCIÓN N° 0328-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 002-2004/CLC

general el sentido de la legislación, corresponde declarar que ésta constituye un precedente de observancia obligatoria en la aplicación de los siguientes principios:

1. *Al requerir información en un procedimiento en materia de libre competencia, ejerciendo la facultad contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807, la Secretaría Técnica de la Comisión debe indicar la base normativa que le otorga la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento.*
2. *La falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sin un cuestionamiento expreso por parte de un requerido acerca del carácter razonable del requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste. El hecho que un requerido responda el requerimiento indicando que no ha cometido una infracción al Decreto Legislativo N° 701, no constituye un cuestionamiento expreso acerca del carácter razonable del requerimiento de información y, por tanto, equivale a un incumplimiento injustificado de éste.*
3. *Ante un cuestionamiento por parte de un requerido acerca del carácter razonable del requerimiento de información formulado por la Secretaría Técnica de la Comisión, ésta se encuentra obligada a exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información. Asimismo, deberá reiterar la base normativa que le otorga la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento.*
4. *La falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, luego de haber sido expuestas de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste, salvo que, del tenor de las referidas razones, se evidencie una vulneración del principio de razonabilidad por parte de la autoridad. Este último hecho es un argumento válido de defensa en el marco del procedimiento sancionador que se iniciaría luego de la persistencia del requerido en su negativa a entregar la información requerida debido a la falta de razonabilidad del requerimiento.*
5. *El requerimiento de información efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión, que responde al cuestionamiento por parte de un requerido acerca de su carácter razonable, exponiendo de manera expresa las razones que lo justifican no es impugnabile, debido a que no constituye un acto definitivo que ponga fin a la instancia y tampoco es un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o que produzca indefensión. Esto último debido a que el ordenamiento cautela toda aquella información recibida por un órgano funcional del Indecopi que constituya un secreto industrial o comercial, ordenando que sea declarada y tratada como reservada por el órgano funcional que corresponda. La negativa a presentar la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, alegando el carácter confidencial o reservado de dicha información, constituye un incumplimiento injustificado del requerimiento de información, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.*
6. *En caso que, pese a haber sido solicitada la reserva, la información entregada por el requerido no fuera declarada reservada, dicho sujeto puede interponer el recurso de apelación correspondiente para que el superior jerárquico revise la decisión y, de este modo, evitar la inclusión de la*

**TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala de Defensa de la Competencia**

RESOLUCIÓN N° 0328-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 002-2004/CLC

información entregada en el expediente público. Al momento de conceder el recurso de apelación, la autoridad de competencia deberá suspender de oficio la ejecución del acto que denegó la reserva de la información, a fin de evitar el perjuicio irreparable que supondría incorporar al expediente público los secretos comerciales o industriales cuya reserva se discute, hasta el pronunciamiento del superior jerárquico.

7. *El incumplimiento injustificado del requerimiento de información deberá ser evaluado en el marco de un procedimiento sancionador, conforme a las disposiciones del Capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de determinar si la conducta de la empresa se ajusta al tipo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807. Dicho procedimiento sancionador únicamente podrá ser iniciado válidamente frente a una negativa por parte de una empresa a entregar la información requerida sin un cuestionamiento expreso por parte de la empresa de las razones del requerimiento o luego de absuelto válidamente el referido cuestionamiento por la autoridad.*

Finalmente, corresponde solicitar al Directorio del Indecopi para que éste ordene la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: denegar el pedido de informe oral presentado por Clorox Perú S.A.

SEGUNDO: declarar la nulidad de la Resolución N° 009-2004-CLC/INDECOPI que dio inicio al procedimiento sancionador contra Clorox Perú S.A. y de la Resolución N° 039-2004-INDECOPI/CLC que declaró que Clorox Perú S.A. cometió la infracción tipificada en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807, al negarse injustificadamente a presentar información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión.

TERCERO: disponer que la Secretaría Técnica de la Comisión evalúe si el requerimiento de información efectuado a Clorox Perú S.A. fue satisfecho en su integridad, de no ser el caso, deberá exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento y, en caso de persistencia en la negativa por parte de Clorox Perú S.A., la Comisión deberá iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

CUARTO: de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807, declarar que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria en la aplicación de los siguientes principios:

1. *Al requerir información en un procedimiento en materia de libre competencia, ejerciendo la facultad contemplada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 807, la Secretaría Técnica de la Comisión debe indicar la base*

**TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala de Defensa de la Competencia**

RESOLUCIÓN N° 0328-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 002-2004/CLC

normativa que le otorga la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento.

2. *La falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, sin un cuestionamiento expreso por parte de un requerido acerca del carácter razonable del requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste. El hecho que un requerido responda el requerimiento indicando que no ha cometido una infracción al Decreto Legislativo N° 701, no constituye un cuestionamiento expreso acerca del carácter razonable del requerimiento de información y, por tanto, equivale a un incumplimiento injustificado de éste.*
3. *Ante un cuestionamiento por parte de un requerido acerca del carácter razonable del requerimiento de información formulado por la Secretaría Técnica de la Comisión, ésta se encuentra obligada a exponer de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información. Asimismo, deberá reiterar la base normativa que le otorga la facultad de requerir información, el plazo en el que deberá facilitarse la información y las sanciones por la presentación de información falsa o por el incumplimiento injustificado del requerimiento.*
4. *La falta de presentación de la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, luego de haber sido expuestas de manera expresa las razones que justifican el requerimiento de información, constituye un incumplimiento injustificado de éste, salvo que, del tenor de las referidas razones, se evidencie una vulneración del principio de razonabilidad por parte de la autoridad. Este último hecho es un argumento válido de defensa en el marco del procedimiento sancionador que se iniciaría luego de la persistencia del requerido en su negativa a entregar la información requerida debido a la falta de razonabilidad del requerimiento.*
5. *El requerimiento de información efectuado por la Secretaría Técnica de la Comisión, que responde al cuestionamiento por parte de un requerido acerca de su carácter razonable, exponiendo de manera expresa las razones que lo justifican no es impugnabile, debido a que no constituye un acto definitivo que ponga fin a la instancia y tampoco es un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o que produzca indefensión. Esto último debido a que el ordenamiento cautela toda aquella información recibida por un órgano funcional del Indecopi que constituya un secreto industrial o comercial, ordenando que sea declarada y tratada como reservada por el órgano funcional que corresponda. La negativa a presentar la información solicitada por la Secretaría Técnica de la Comisión, alegando el carácter confidencial o reservado de dicha información, constituye un incumplimiento injustificado del requerimiento de información, en los términos del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807.*
6. *En caso que, pese a haber sido solicitada la reserva, la información entregada por el requerido no fuera declarada reservada, dicho sujeto puede interponer el recurso de apelación correspondiente para que el superior jerárquico revise la decisión y, de este modo, evitar la inclusión de la información entregada en el expediente público. Al momento de conceder el recurso de apelación, la autoridad de competencia deberá suspender de oficio la ejecución del acto que denegó la reserva de la información, a fin de evitar el perjuicio irreparable que supondría incorporar al expediente público los secretos comerciales o industriales cuya reserva se discute, hasta el pronunciamiento del superior jerárquico.*
7. *El incumplimiento injustificado del requerimiento de información deberá ser evaluado en el marco de un procedimiento sancionador, conforme a las*

**TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala de Defensa de la Competencia**

RESOLUCIÓN N° 0328-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 002-2004/CLC

disposiciones del Capítulo II del Título IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a fin de determinar si la conducta de la empresa se ajusta al tipo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 807. Dicho procedimiento sancionador únicamente podrá ser iniciado válidamente frente a una negativa por parte de una empresa a entregar la información requerida sin un cuestionamiento expreso por parte de la empresa de las razones del requerimiento o luego de absuelto válidamente el referido cuestionamiento por la autoridad.

QUINTO: solicitar al Directorio del Indecopi que ordene la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano.

Con la intervención de los señores vocales: Juan Francisco Rojas Leo, Julio Baltazar Durand Carrión, Sergio Alejandro León Martínez, José Alberto Oscátegui Arteta, Luis Bruno Seminario De Marzi y Lorenzo Antonio Zolezzi Ibárcena.

**JUAN FRANCISCO ROJAS LEO
Presidente**