



La intervención administrativa del Estado en la actividad de comercio interior

Daniel Echaiz Moreno (*)

Reseña:

En este artículo, el autor analiza los diferentes cambios legislativos realizados en materia comercial como es el caso de publicidad, competencia, mercado de valores, etc., y la jurisprudencia emitida en razón de esta normativa.

Sumario:

I. Los límites, II. El fomento, III. Las sanciones

El Estado interviene administrativamente en la actividad de comercio interior de tres modos fundamentales: limitando, fomentando y sancionando.

I. LOS LÍMITES

a) LA PUBLICIDAD

La publicidad está íntimamente relacionada a la competencia en el mercado, por lo que la publicidad ilícita es considerada un acto de competencia desleal.

Así lo entiende el *Texto Único Ordenado de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI de fecha 11 de diciembre del 2000, según el cual "los anuncios no deben contener nada que pue-

(*) **Daniel Echaiz Moreno** (Lima, 1977). Abogado summa cum laudae por la Universidad de Lima. Maestría en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Curso de Administración Tributaria (CAT) por el Instituto de Administración Tributaria (IAT) de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Curso de Especialización en Mercado de Valores por la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). Catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Universidad de Lima y Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Socio del Estudio Jurídico Echaiz. Miembro asociado del Instituto Peruano de Derecho Mercantil (IPDM). Miembro honorario del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa. Miembro del staff de árbitros del Tribunal Arbitral del Ilustre Colegio de Abogados de Lima (CAL) y del Centro de Arbitraje de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (SEPS). Autor de los libros "Los grupos de empresas. Bases para una legislación integral" (Lima, 2000), "La empresa en el Derecho moderno" (Lima, 2001), "Sociedades. Doctrina, legislación y jurisprudencia" (Trujillo, 2005) y "Régimen Comercial Peruano" (Bogotá, 2006), así como más de 240 artículos. Conferencista con más de 280 ponencias sustentadas en Perú (Lima, Chiclayo, Tumbes, Cajamarca, Trujillo, Arequipa, Chimbote, Huancayo, Huacho y Piura), Argentina (Buenos Aires) y Venezuela (Maracaibo). Web page: www.echaiz.com E-mail: daniel@echaiz.com

da inducir a actividades antisociales, criminales o ilegales o que parezca apoyar, enaltecer o estimular tales actividades” (artículo 3 tercer párrafo), “los anuncios no deben contener informaciones ni imágenes que directa o indirectamente, o por omisión, ambigüedad o exageración puedan inducir a error al consumidor, especialmente en cuanto a las características del producto, el precio y las condiciones de venta” (artículo 4 primer párrafo), “los anuncios no deben contener o referirse a ningún testimonio, a menos que sea auténtico y relacionado con la experiencia reciente de la persona que lo da” (artículo 5 primer párrafo), “los anuncios no deben denigrar ninguna empresa, marca, producto o aviso, directamente o por implicación, sea por desprecio, ridículo o cualquier otra vía” (artículo 7 tercer párrafo) y “el uso de la fantasía no debe inducir a los menores a conclusiones equívocas sobre las características reales de los productos anunciados o sobre las posibilidades de los mismos” (artículo 10.2).

Por su parte, *el Reglamento de la Ley de Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 20-94-ITINCI de fecha 13 de octubre de 1994, abona a favor de las limitaciones cuando prescribe que “los anuncios en los que se realice exhibición de juguetes que involucren la construcción, modelaje, pintura, dibujos y similares no deberán exagerar las facilidades de su ejecución” (artículo 5 segundo párrafo), “la publicidad de ofertas, rebajas y pro-

mociones deberá indicar la duración de las mismas y el número de unidades disponibles” (artículo 11) y “el monto anunciado como precio del producto deberá comprender los pagos por todo concepto, tales como impuestos, gastos de administración y cualquier otro desembolso que deba realizar el comprador” (artículo 12 primer párrafo).

La jurisprudencia administrativa, en base a la legislación referida, se aprecia en los *Lineamientos sobre Competencia Desleal y Publicidad Comercial*, aprobados por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal del INDECOPI⁽¹⁾ mediante Resolución N° 001-2001-LIN-CCD/INDECOPI de fecha 5 de julio del 2001, de acuerdo a los cuales “los anuncios de tabaco deben estar siempre dirigidos a adultos y no dar la impresión de que su consumo es saludable o necesario o conveniente para lograr el éxito personal o la aceptación social” (acápites 3.5.5, a.1), “en la publicidad sobre fondos mutuos no podrá hacerse proyecciones sobre la rentabilidad ni asegurarse tal rentabilidad” (acápites 3.5.5, d.1) y “los productos farmacéuticos, galénicos y productos naturales de uso en salud que no cuentan con registro sanitario en el país no pueden ser objeto de promoción o publicidad en ninguna de sus modalidades” (acápites 3.7.1, a).

b) LA COMPETENCIA

Gracias a los nuevos vientos de la liberalización económica, la libre competencia recibe la debida atención a partir de la década del 90 del siglo pasado.

La partida de nacimiento reposa en la *Ley de eliminación de las prácticas monopolísticas, controlistas y restrictivas de la libre competencia*, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 701 de fecha 5 de noviembre de 1991, la misma que prohibió “los actos o conductas, relacionados con actividades económicas, que constituyen abuso de una posición de dominio en el mercado o que limiten, restrinjan o distorsionen la libre competencia, de modo que se generen perjuicios para el interés económico general, en el territorio nacional” (artículo 3). Esta norma ha sido reemplazada por la *Ley de represión de conductas anticompetitivas*, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1034 de fecha 24 de junio del 2008.

El sector eléctrico cuenta con una norma adicional en materia de competencia, cual es la *Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico*, aprobada mediante Ley N° 26876 de fecha 18 de noviembre de 1997, por la cual se dispone que “las concentraciones de tipo vertical u horizontal que se produzcan en las actividades de generación y/o de transmisión y/o de distribución de energía eléctrica se sujetarán a un procedimiento de autorización previa de acuerdo a los términos establecidos en la presente ley, con el objeto de evitar los actos de concentración que tenga por efecto disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia en los mercados de las actividades mencionadas o en los mercados relacionados” (artículo 1). El desarrollo reglamentario de la norma legal antedicha lo encontramos,

por un lado, en el *Reglamento de la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-98-ITINCI de fecha 2 de octubre de 1998 y, por otro lado, en las *Disposiciones Reglamentarias de la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico respecto a las operaciones de concentración en el sector eléctrico*, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 087-2002-EF de fecha 29 de mayo del 2002.

Existen conocidos casos que han llegado a conocimiento de la *Comisión de Libre Competencia* del INDECOPI, tales como el de la concertación de precios en el mercado de pollo vivo (Resolución N° 001-97-INDECOPI-CLC de fecha 15 de enero de 1997), el de la concertación para la fijación de tarifas en el transporte terrestre (Resolución N° 20697-TDC de fecha 13 de agosto de 1997), en el de la concertación de precios en la celebración del convenio de cooperación interinstitucional entre el *Registro Predial Urbano y el Colegio de Notarios de Lima* (Resolución N° 003-2002-CLC/INDECOPI de fecha 15 de febrero del 2002) y el de la concertación de primas de las pólizas del *Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito* (Resolución N° 008-2002-INDECOPI/CLC de fecha 21 de junio del 2002).

c) LA SANIDAD

La sanidad es cautelada por el Estado, a nivel general, por medio de la *Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)*, perteneciente al *Ministerio de Salud*, la cual,

(1) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

según dispone la *Ley General de Salud*, aprobada mediante Ley N° 27657 de fecha 28 de enero del 2002, “norma, registra, evalúa y acredita a las entidades públicas y privadas que importan, exportan, producen, distribuyen, donan y comercializan medicamentos, insumos y drogas para la población” (artículo 26 inciso b). Asimismo, el *Reglamento para el control de partículas extrañas visibles en inyectables*, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 063-2004/MINSA de fecha 24 de enero del 2004, faculta a la DIGEMID a realizar muestreos “para el control de partículas extrañas visibles en inyectables, de procedencia nacional o extranjera, que se fabriquen, importen, almacenen, comercialicen o dispensen, en el territorio nacional” (acápito 1).

En cuanto a la infraestructura sanitaria cabe mencionar el *Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2001-SA de fecha 13 de julio del 2001, de acuerdo al cual “para que el establecimiento [farmacéutico] se denomine farmacia debe ser de propiedad de un químico farmacéutico” (artículo 14 segundo párrafo), “las droguerías no podrán elaborar, transformar, fraccionar, envasar ni empacar productos terminados” (artículo 55 *ab-initio*) y “los laboratorios no deberán instalarse a menos de 150 metros de lugar en donde se encuentre ubicado algún establecimiento o actividad que por las operaciones o tareas que realiza sea fuente de contaminación para los productos que fabrican” (artículo 66 primer párrafo), entre otros asuntos.

Y como la sanidad no se circunscribe únicamente a los establecimientos farmacéuticos, transcribimos a continuación una reciente jurisprudencia del *Tribunal Constitucional*, la Resolución N° 3330-2004-AA/TC de fecha 11 de julio del 2005, en sus cuestiones fundamentales:

“Es imprescindible que la discoteca haya cumplido con reglas básicas de salubridad para que se puedan comercializar productos comestibles y bebibles, con el fin de salvaguardar el derecho de las personas que asistan a su local.

Al respecto, en una norma relativa a la emisión de licencias (artículo 1 del Decreto Legislativo N° 720), se ha llegado a señalar que:

«Las municipalidades sólo podrán exigir a las personas naturales o jurídicas, para el desarrollo de cualquier actividad económica, la autorización municipal de funcionamiento.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no exige a las personas naturales o jurídicas de cumplir con los objetivos de higiene y salubridad establecidos en las normas vigentes.»

De su contenido se observa que *todo establecimiento, inclusive una discoteca, debe tener higiene y salubridad como condición sine qua non para que pueda funcionar. Una exigencia de este tipo, por más de no estar previamente establecida en el momento de la solicitud de licencia definitiva, es necesaria para observar el control sanitario que hoy en día debe ser requerido para todo local.*” (El resaltado es nuestro).

d) EL URBANISMO

El urbanismo es una antigua preocupación que, en el Perú, encuentra su antecedente remoto en el *Consejo Nacional de Urbanismo del Perú*, creado mediante Ley N° 8682 de fecha 23 de junio de 1938, el cual tenía como una de sus atribuciones el “velar eficazmente por la aplicación en todas nuestras ciudades de los preceptos modernos de urbanismo en sus tres aspectos esenciales: circulación, higiene y estética” (artículo 3 inciso a).

Actualmente, la materia sub-examine es tratada en el *Reglamento Nacional de Edificaciones*, de fecha 8 de junio del 2006; éste prevé que el promotor inmobiliario debe “obtener las licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de la edificación” (artículo 9 inciso c) y sanciona, entre otras infracciones, “la ejecución de una obra sin la licencia respectiva” (artículo 49 inciso b), “la adulteración de los planos, especificaciones y demás documentos de una obra que hayan sido previamente aprobados por la municipalidad respectiva” (artículo 49 inciso c) y “cambiar el uso de una edificación sin la correspondiente autorización” (artículo 49 inciso f).

También es de mencionar el *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA de fecha 3 de octubre del 2003, por el cual se contemplan diez zonificaciones: residenciales, vivienda-taller, industriales, comerciales, pre-urbana, recreación, usos

especiales, servicios públicos complementarios, zona de reglamentación especial y zona monumental (artículo 30). Con mayor tecnicismo y especificidad encontramos el *Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM de fecha 16 de diciembre del 2004, por el cual se establecen cinco categorías de uso de las *Unidades Ecológicas Económicas*: zonas productivas, zonas de protección y conservación ecológica, zonas de tratamiento especial, zonas de recuperación y zonas urbanas o industriales (artículo 9), cada una de ellas con sus respectivas limitaciones.

e) LOS HORARIOS

A partir del caso protagonizado por la española *El Corte Inglés*, en el 2000, el sistema de horarios comerciales fue ampliamente debatido en España. Así se anotó:

“El Corte Inglés ha creado la cadena de tiendas Opencor para competir en dos segmentos de mercado a la vez: las tiendas de horario libre y los supermercados de barrio. Estos establecimientos, de una superficie media de 400 a 500 metros cuadrados, tienen la consideración de tiendas de conveniencia, una figura creada por la Ley de Comercio Nacional para amparar un régimen especial a los establecimientos de las gasolineras, los Vips o los Seven Eleven. No tienen ningún tipo de limitación horaria a la semana, ni de apertura en festivos, pero deben cumplir un requisito: tener una representación equitativa del espacio dedicado a cada producto en

384

385

386

388

la sala de ventas, es decir, no pueden estar especializadas en ninguna gama de productos en particular.”⁽²⁾ (El resaltado es nuestro).

Y más adelante se agrega:

“La ofensiva de El Corte Inglés en el negocio de los establecimientos medianos coincide con una reforma en profundidad del actual sistema de horarios comerciales, que el pasado viernes fue aprobada por el Consejo de Ministros en el marco del denominado paquete de liberalizaciones.

Aunque la decisión última está en manos de las comunidades autónomas, al ser el comercio interior una materia transferida, el gobierno tiene potestad para regular una normativa general que garantice la unidad de mercado.

Y lo que ha hecho el [Poder] Ejecutivo es permitir que los establecimientos con una superficie inferior a 300 metros cuadrados útiles (incluido el espacio destinado a exposición y venta al público) tengan ya plena libertad de apertura los 365 días del año (el Real Decreto entró ayer en vigor).

La ley establece que se entiende como tiendas de conveniencia (las que pueden vender todo tipo de productos) aquellas con una superficie útil inferior a 500 metros cuadrados, siempre que tengan un horario de apertura no inferior a 18 horas diarias y distribuyan su oferta de productos de forma equilibrada, es decir, el mismo espacio a vender artículos

de alimentación, discos, juguetes o regalos.”⁽³⁾ (El resaltado es nuestro).

Sucede pues que, en España, existe una Ley de Horarios Comerciales, aprobada mediante Ley N° 1/2004 de fecha 21 de diciembre del 2004, según la cual “cada comerciante determinará con plena libertad el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales de venta y distribución de mercancías, así como los días festivos de apertura y el número de horas diarias o semanales en los que ejercerá su actividad” (artículo 1). Para mayor claridad acudimos a su Exposición de Motivos donde a la letra dice:

“La definición de los horarios comerciales ha venido constituyendo en todo momento una pieza de especial sensibilidad en la regulación del ejercicio de la actividad comercial minorista. Así, la Ley Orgánica N° 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la Ley de ordenación del comercio minorista, estableció en su artículo 2 el principio de la libertad de cada comerciante para determinar, sin limitación alguna en toda España, el horario de apertura y cierre de sus establecimientos comerciales, así como los días festivos o no y el número de horas semanales en los que desarrollará su actividad, dentro de las reglas establecidas en la propia Ley.”

En el Perú, no se cuenta con una legislación específica sobre horarios comerciales, sino tan sólo con una regulación genérica y excepcional. Por ejemplo, la

Ley del Notariado, aprobada mediante Ley N° 26002 de fecha 26 de diciembre de 1992, establece que el notario está obligado a “mantener la atención al público no menos de siete horas diarias de lunes a viernes” (artículo 16 inciso a); las Normas

para la autorización y el registro de las Defensorías del Niño y el Adolescente para realizar conciliaciones extrajudiciales con título de ejecución,

aprobadas mediante Directiva N° 004-2000-PROMUDEH/GPNA de fecha 24 de enero del 2000, refieren que “para ser autorizadas a realizar conciliaciones extrajudiciales con título de ejecución, las DNA⁽⁴⁾ deberán... acreditar un horario de atención mínimo de diez horas semanales” (norma 5.1.1, h); y el Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos prescribe que “la DIGEMID⁽⁵⁾ y las dependencias desconcentradas de salud de nivel territorial publicarán mensualmente, en un lugar visible del local institucional y en su página web, la relación de farmacias y boticas, así como su horario de atención al público” (artículo 43).

f) EL ROTULADO

La norma básica en la materia es la Ley de rotulado de productos industriales manufacturados, aprobada mediante Ley N° 28405 de fecha 29 de noviembre del 2004, la misma que tiene por objeto “establecer de manera obliga-

toria el rotulado para los productos industriales manufacturados para uso o consumo final, que sean comercializados en el territorio nacional... a fin de proteger la salud humana, la seguridad de la población, el medio

ambiente y salvaguardar el derecho a la información de los consumidores y usuarios” (artículo 1). En este orden de ideas se exige mostrar en el rotulado, por ejemplo, la fecha de vencimiento si el producto es perecible

(artículo 3 inciso c.1), el contenido neto del producto (artículo 3 inciso d) y el tratamiento de urgencia en caso de daño a la salud del usuario, cuando sea aplicable” (artículo 3 inciso h).

También tenemos el ya citado Reglamento de Establecimientos Farmacéuticos; éste consagra que “en los rotulados de las fórmulas oficiales y magistrales debe consignarse la siguiente información: a) nombre del establecimiento que la dispuso y, en su caso, del que la preparó; b) nombre de la fórmula oficial o el número correlativo que corresponda a la fórmula magistral en el libro de recetas; c) modo de administración; d) advertencias, si las tuviera; e) fecha de preparación; f) nombre del profesional que la prescribe y del químico-farmacéutico regente del establecimiento que la preparó; g) condiciones de almacenamiento que aseguren su estabilidad y conservación; y h) las leyendas «Puede cau-

(2) “El Corte Inglés crea una cadena de tiendas abiertas 365 días a precio de supermercado”. En: Periódico El Mundo, Valencia, 26 de junio del 2000, p. 26, <http://www.elmundo.es/2000/06/26/economia/26N0085.html>

(3) Idem.

(4) Defensorías del Niño y el Adolescente.

(5) Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas.

sar dependencia», «Uso externo» o «Uso interno» según corresponda y «Manténgase alejado de los niños». En toda fórmula de aplicación externa cuyo uso sea peligroso deberá agregarse la palabra «Peligroso» (artículo 34 sexto párrafo).

Por su parte, el *Reglamento técnico sobre etiquetado de calzado*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2004-PRODUCE de fecha 1 de septiembre del 2004, prescribe con detalle que “la información referida al país de fabricación deberá ser consignada obligatoriamente, en forma visible, en los dos artículos que componen el par, a través de etiquetas impresas, estampadas o cosidas. Para el cumplimiento de esta obligación se utilizarán las expresiones: «Hecho en (país de fabricación)», «Fabricado en (país de fabricación)» o «Industria (según país de fabricación)», según corresponda” (artículo 1 primer párrafo) y “la etiqueta también deberá contener obligatoriamente información sobre el número del Registro Único del Contribuyente (RUC) del fabricante o importador, como también sobre los materiales que componen el calzado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 del presente Reglamento, así como la referencia a las cuatro partes del calzado, según se señala en el anexo que forma parte integrante del presente Reglamento, es decir: a) la capellada, b) el forro, c) la plantilla y d) la firme (artículo 1 segundo párrafo).

Y no podemos dejar de referirnos a la Ley N° 25357 de fecha 26 de noviembre de 1991, por la que se obliga que

“en la parte exterior de las cajetillas de cigarrillos, cigarros, bolsas de tabaco o de cualquier empaque o envoltura que los contenga se consigne en lugar visible y en caracteres claramente legibles la frase: «Fumar es dañino para la salud»” (artículo 7 *ab initio*).

g) LA COLEGIACIÓN

Las limitaciones al comercio interior de servicios se presentan usualmente a propósito de la exigencia de colegiación para el ejercicio de determinada profesión, teniendo como sustento constitucional el artículo 20 de la Carta Política del Estado cuando establece que “la ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria”.

Así, respecto a los contadores, la *Ley de Profesionalización del Contador Público*, aprobada mediante Ley N° 13253 de fecha 11 de septiembre de 1959, manifiesta que “es obligatoria la colegiación de los contadores públicos en los lugares donde ejerzan actividades profesionales diez o más titulados” (artículo 5); en cuanto a los ingenieros y arquitectos, la *Ley del ejercicio profesional*, de fecha 8 de febrero de 1966, prescribe que “para el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y de Arquitectura en el país será indispensable la inscripción de los respectivos títulos en los Registros de Matrícula de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros del Perú” (artículo 4); y, para los abogados, el *Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial*, aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS de fecha 28 de mayo de 1993, estipula que para patrocinar

se requiere “estar inscrito en el Colegio de Abogados del distrito judicial correspondiente y si no lo hubiere en el distrito judicial más cercano” (artículo 285 inciso 4).

La colegiación de los economistas tiene como base legal la *Ley de la Profesión de Economista*, aprobada mediante Ley N° 15488 de fecha 8 de abril de 1965, la misma que dispone que “para desempeñar cargos relativos a la profesión de economista al servicio del Estado, incluso en el servicio exterior, y de instituciones paraestatales, se requiere estar comprendido en los incisos del artículo 2 de esta ley y estar colegiado” (artículo 4 primer párrafo); el caso de las obstetrices se rige por la *Ley de creación del Colegio de Obstetrices del Perú*, aprobada mediante Decreto Ley N° 21210 de fecha 15 de julio de 1975, donde se estipula que “la colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de obstetras” (artículo 2); y la colegiación de los médicos cuenta con asidero legal en el *Estatuto del Colegio Médico del Perú*, de fecha 28 de abril del 2000, el cual indica que “la colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de médico-cirujano, entendiéndose como tal el desarrollo de actividades profesionales, relacionadas con la medicina en todos sus campos de aplicación” (artículo 4).

II. EL FOMENTO

El fomento del comercio interior se consigne fundamentalmente a través de las ferias, las mismas que en el Perú han encontrado usualmente regulación para aquellas de ca-

rácter internacional que, por ende, se vinculan más bien a la promoción del comercio exterior; así, se han declarado “de interés nacional la realización en el país de ferias internacionales, generales o especializadas, las que se reconocen como actividades del sector comercio y conexas a la industria y turismo”, según dispone el artículo 1 del Decreto Ley N° 19537 de fecha 19 de septiembre de 1972 y, por otro lado, en las *Normas de incentivo y control de ferias y exposiciones internacionales en el país*, aprobadas mediante Decreto Ley N° 21700 de fecha 23 de noviembre de 1976, se consagra que “las ferias y exposiciones internacionales constituyen una actividad comercial eficaz para la promoción de las exportaciones, el incremento del ingreso de divisas al país, el abastecimiento de bienes de capital y el desarrollo general de la producción, de la cultura y del turismo del país” (primer considerando).

Recién en la década de los noventa del siglo pasado se apunta hacia el fomento para el comercio interior con las *Normas de promoción y realización de ferias a nivel nacional*, aprobadas mediante Decreto Legislativo N° 715 de fecha 7 de noviembre de 1991, en las cuales se constata que, en aquel entonces, “no se cuenta con dispositivos legales que normen la actividad ferial a nivel nacional, regional y local” (segundo considerando) y que “las ferias nacionales constituyen una actividad eficaz para promover el comercio, condición fundamental para el desarrollo nacional” (cuarto considerando); en dicho dispositivo jurídico se define a la feria como “la manifestación económica de duración limitada que se realiza en fecha y lugar prefijados para promover la producción, el comercio, el turismo

392

393

394

y difundir los adelantos científicos, tecnológicos y/o culturales, estimulando el desarrollo económico y social del país” (artículo 2) y se posibilita que los eventos organizados por las ferias cuenten con reconocimiento oficial (artículo 4).

III. LAS SANCIONES

El Estado, como autoridad administrativa, ejerce el poder de policía cuando impone sanciones para salvaguardar el orden público, el mismo que, según Rafael Bielsa, alude al

El poder de policía es un concepto ampliamente desarrollado en la actualidad y que ha prologado, a su vez, la construcción -en el seno de la teoría del servicio público- de la potestad administrativa sancionadora.

“conjunto de servicios organizados por la Administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral, de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”⁽⁶⁾.

El concepto de poder de policía es hoy por hoy sumamente importante en el Derecho Administrativo e ilustra otra de las injerencias del Estado en el comercio interior, la misma que ha evolucionado conceptualmente a través del tiempo porque, como bien anota Roberto López Cabana, “de un criterio restringido que limitaba el poder de policía a medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas se ha evolucionado a asignarle un contenido amplio

que se extiende a la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad”⁽⁷⁾.

Miguel Marienhoff es concluyente respecto a la transición de uno a otro estadio cuando dice: “De ahí que se admita una policía de la emergencia y una policía de la prosperidad”⁽⁸⁾.

Queda claro, entonces, que el poder de policía es un concepto ampliamente desarrollado en la actualidad y que ha prologado, a su vez, la construcción -en el seno de la teoría del servicio público- de la potestad administrativa sancionadora. En este orden de ideas, nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Ley N° 27444

de fecha 10 de abril del 2001, contempla al procedimiento sancionador como uno de los procedimientos especiales, disciplinando “la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados” (artículo 229.1); luego desarrolla con cierta prolijidad diez principios especiales que rigen al mencionado procedimiento, cuales son los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad,

presunción de licitud y non bis in idem (artículo 230).

Este último es quizás uno de los que más atención ha captado por parte de la doctrina en general⁽⁹⁾, habiéndose llegado a afirmar: “No es subsidiario de las demás garantías que protegen la libertad individual, pues no es un principio accesorio, ya que no nace del proceso, sino que existe antes de él, [siendo] un «regulador» del proceso judicial o del procedimiento administrativo. De ahí su importancia en la estructura del ius puniendi del Estado”⁽¹⁰⁾.

En el escenario descrito en líneas anteriores es que pueden hallarse procedimientos sancionadores en materias específicas como las telecomunicaciones, el mercado bursátil y el sistema financiero.

Para el tema de las telecomunicaciones el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC de fecha 28 de abril de 1993, contempla un régimen sancionador donde se incluyen sanciones administrativas que “se aplicarán independientemente de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir los infractores” (artículo 93), lo que se condice con el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomu-

nunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM de fecha 2 de febrero del 2001, donde se estipula que “la facultad fiscalizadora y sancionadora permite al OSIPTEL⁽¹¹⁾ imponer sanciones y medidas correctivas a las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión” (artículo 40).

En cuanto al mercado bursátil, el Reglamento de Sanciones de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, aprobado mediante Resolución CONASEV N° 55-2001-EF/94.10 de fecha 23 de octubre del 2001, indica que “constituye infracción todo acto u omisión que afecta la formación adecuada de precios, la igualdad y oportunidad en el acceso a la información, la protección al inversionista, la transparencia en el mercado, el desarrollo ordenado del mercado y, en general, todo acto u omisión que trasgreda las leyes y normas reglamentarias del mercado de valores, del mercado de productos y de la administración del sistema de fondos colectivos” (artículo 3), siendo algunas de esas sanciones: la amonestación, la revocación de la autorización de funcionamiento y la

396

397

398

399

(6) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial La Ley, 1965, sexta edición, Tomo IV, ps. 1 y 2.
 (7) López Cabana, Roberto. “Responsabilidad civil del Estado derivada del ejercicio del poder de policía”. En: <http://www.jussantiago.gov.ar/Textos/textosugeridos/policia/Index.htm>
 (8) Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1980, tercera edición, Tomo IV, ps. 521.
 (9) Cfr. desde las perspectivas tributaria, supranacional, constitucional y penal, respectivamente: Álvarez Carpentier, Teresa. El respeto al principio de non bis in idem en la represión del delito tributario. Lima, tesis para optar el título de abogado, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996; Huerta Guerrero, Luis Alberto. El debido proceso en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003; El principio constitucional del non bis in idem. Trujillo, Editora Normas Legales, junio del 2004, anexo al Volumen XXXI; y Reátegui Sánchez, James. La garantía del ne bis in idem en el ordenamiento jurídico penal. Lima, Jurista Editores, 2006.

(10) Vela Guerrero, Anderson. “El ne bis in idem y el Derecho sancionador peruano: su aplicación a partir de la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Editora Normas Legales, octubre del 2002, Año LII, N° 39, p. 178. El autor citado anota: “... algunos... utilizan la nominación de non bis in idem, mientras que otros optan por la expresión ne bis in idem. Se sostiene que entre ambos términos existen diferencias en cuanto a sus efectos jurídicos. La Ley del Procedimiento Administrativo General peruana optó por denominarlo como non bis in idem. Buscando definiciones se encontró conceptos para cada uno de ellos, que a mi entender cumplen la misma finalidad. Por ejemplo, se define al ne bis in idem como: «Nadie puede ser enjuiciado por los mismos hechos que hayan sido juzgados por resolución firme de un tribunal penal», mientras que al non bis in idem como: «Nadie puede ser juzgado doblemente por un delito» [Juristexto. Expresiones latinas de contenido jurídico, <http://www.juristexto.com/>]. De acuerdo a estas definiciones se entiende que el ne bis in idem tendría mayor amplitud de concepto, pues habla de «los mismos hechos», mientras que el segundo es más restrictivo pues sólo se refiere a «delitos»; sin embargo, cuando se analizan las ejecutorias supremas [tanto] nacionales como internacionales se observa que ambos conceptos se usan indistintamente pues sus efectos tienen la misma trascendencia: «no dos veces de lo mismo».”
 (11) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.

inhabilitación, por las infracciones en el mercado de valores (artículo 19); la multa y la intervención, por las infracciones en el mercado de productos (artículo 23); y la prohibición de la formación de nuevos grupos y la prohibición de la suscripción de nuevos contratos, por las infracciones en la administración del sistema de fondos colectivos (artículo 27).

Finalmente en este breve recuento y respecto al sistema financiero, el *Reglamento de Sanciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones*, aprobado mediante Resolución SBS N° 816-2005 de fecha 3 de junio del 2005, “regula el ejercicio de

la potestad sancionadora que le ha sido atribuida a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP⁽¹²⁾” (artículo 1), clasificando a las infracciones en una triple categorización de “leves, graves y muy graves” (artículo 6) para las que impone sanciones como amonestaciones, multas, suspensiones temporales e intervenciones (artículo 10). Es menester anotar los criterios de graduación y aplicación de sanciones que, con detalle, desarrolla (artículo 9) bien sea como atenuantes o como agravantes, siendo algunos de ellos la subsanación de la infracción y la colaboración del infractor (para el primer caso), así como el ocultamiento de la infracción y los antecedentes del infractor (para el segundo supuesto).

(12) Administradoras privadas de fondos de pensiones.