Proyecto de Ley N° 5208/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAYO 2023
RECIBIDO
Hora 4:48
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, PARA ESTABLECER UN INCENTIVO DEL 20% DEL TOTAL DE LA MULTA AL CONSUMIDOR DENUNCIANTE

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad establecer un incentivo al consumidor denunciante, de carácter bonificatorio y no indemnizatorio, del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador.

Artículo 3.- Modificación del artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
Se modifica el artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:

> **"Artículo 110. Sanciones administrativas**
>
> El órgano resolutivo puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:
>
> a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
>
> b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
>
> c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.
>
> En el caso de las microempresas, la multa no puede superar el diez por ciento (10%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de primera instancia, siempre que se haya acreditado dichos ingresos, no se encuentre en una situación de reincidencia y el caso no verse sobre la vida, salud o integridad de los consumidores. Para el caso de las pequeñas empresas, la multa no puede superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, conforme a los requisitos señalados anteriormente. La cuantía de las multas por las infracciones previstas en el Decreto

Legislativo Nº 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, se rige por lo establecido en dicha norma, salvo disposición distinta del presente Código.

En caso que el proveedor incumpla un acuerdo conciliatorio o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, o un laudo arbitral, el órgano resolutivo puede sancionar con una multa entre una (1) Unidad Impositiva Tributaria y doscientos (200) Unidades Impositivas Tributarias. Para la graduación se observan los criterios establecidos en el presente Código y supletoriamente, los criterios que establece la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o la norma que la sustituya o complemente.

Luego de finalizado el procedimiento administrativo sancionador, el denunciante es acreedor del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador, como incentivo económico por su denuncia. Este monto dinerario es carácter bonificatorio y no indemnizatorio ni resarcitorio.

Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el órgano resolutivo y de la responsabilidad civil o penal que correspondan."

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 16:16:06-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En el Perú, la protección al consumidor es una rama del derecho que ha ido adquiriendo prominencia con el transcurso de los años. Ante conflictos originados en transacciones comerciales, por ejemplo, debido a una falta de idoneidad del producto o servicio, asimetría informativa o incumplimiento contractual; los consumidores en el Perú han optado por no judicializar la controversia y, más bien, busca una solución en la vía administrativa.

Esto se ha debido a la legitimidad que han ganado los organismos reguladores y, en especial, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) a través de una labor orientada a la defensa de los consumidores, y sus intereses.

Es importante mencionar que la protección al consumidor es un fin constitucionalmente valioso, en mérito al artículo 65 de la Constitución Política del Perú que establece que:

> "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"[1].

Por consiguiente, es incompatible, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, que se avalen prácticas o conductas violatorias de los derechos de los consumidores o que busquen generar impunidad de las empresas.

Además, el Tribunal Constitucional del Perú, supremo intérprete de la Carta Magna peruana ha desarrollado, a través de la sentencia recaída en el expediente 03315-2004-AA/TC, los alcances de aquella disposición normativa:

[1] Constitución Política del Perú, art. 65.

> "En el primer ámbito, el artículo 65° de la Constitución expone una pauta basilar o postulado destinado a orientar y fundamentar la activación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia tiene como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.
>
> En el segundo ámbito, el artículo 65 de 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, reconoce y apoya el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o del usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor"[2].

Por ende, desde la cúspide de la pirámide normativa peruana se establece el deber constitucional del Estado de velar por los derechos de los consumidores y protegerlos. En mérito a ello, es que existen INDECOPI y los demás organismos reguladores que contribuyen a la protección de los consumidores en el territorio nacional.

Asimismo, los investigadores Santiago Roca y Eva Céspedes realizaron un diagnóstico del panorama de protección al consumidor en el Perú respecto a la década pasada:

> "Se necesita un sistema nacional de protección al consumidor con objetivos estratégicos claros que formen una visión de conjunto capaz de promover una cultura de consumo responsable tanto de los consumidores como de los proveedores y que pueda hacer un trabajo coherente y consistente con todos los actores e instituciones en pro de la defensa de los consumidores, el mercado y la inversión"[3].

---

[2] Tribunal Constitucional. (2005). *Sentencia 03315-2004-AA/TC*, f. 9.
[3] ROCA, S., & CÉSPEDES, E. (2011). La ley y las prácticas de protección al consumidor en Perú. *Gestión y Política Pública* (10), p. 520.

En consecuencia, si bien hay un reconocimiento significativo a la labor de Indecopi y los demás organismos reguladores, en mérito a la efectividad de sus sanciones y el sustento técnico de sus decisiones, se requiere informar a los consumidores sobre sus derechos y promover en el Perú una cultura orientada a la denuncia de actos violatorios de dichos derechos.

Considerando que, más allá de la restitución del bien o la devolución del monto de lo pagado, los consumidores no reciben ningún monto dinerario por denunciar, en mérito a que la tutela reparativa solo se da ante la vía judicial y no la administrativa, muchos consumidores se encuentran poco motivados para acudir a denunciar.

Por ello, buscando promover que los consumidores acudan en defensa de sus derechos a INDECOPI u a otros organismos reguladores con el fin de que se inicie un proceso administrativo sancionador en contra de la empresa o prestador de servicios, es que se busca otorgar un incentivo al consumidor.

Este incentivo económico equivalente al 20% de la multa impuesta que no tendría carácter reparativo ni resarcitivo, sino netamente bonificativo. La razón de establecer este incentivo es incentivar a que los consumidores denuncien a través de la vía administrativa los incumplimientos contractuales y las violaciones de sus derechos como consumidores.

Si el consumidor no denuncia, no se origina ningún procedimiento administrativo sancionador y, por ende, el Estado no puede imponer el pago de una multa ni cobrarla. En ese sentido, todo depende de la voluntad del consumidor de querer acudir o no a la vía administrativa, y tomar acción frente a su caso. Muchas personas evitan hacerlo por considerarlo una pérdida de tiempo o dinero, al no percibir un beneficio económico directo.

Por lo tanto, con esta modificación del artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se establece un incentivo económico directo a los consumidores para que tengan la motivación de denunciar. Esto es vital para salvaguardar la protección de los consumidores en su ámbito colectivo. Si una empresa que realiza prácticas anticompetitivas o que vulneran los derechos de los

consumidores no es sancionada, no adoptarán las medidas correctivas para mejorar, sino más bien continuarán las conductas nocivas y las malas prácticas que atentan contra lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Por ello, es que es importante que la normativa peruana contemple un incentivo económico a los consumidores, que no tenga carácter reparatorio ni resarcitorio, pero que sí les asegure un ingreso económico, si es que denuncian un acto y prospera su caso.

Por otro lado, diversas propuestas legislativas de reforma anteriores como las contenidas en los proyectos de ley 3352/2018-CR y 3209/2022-CR, eran de índole indemnizatoria o resarcitoria y se basaban en una materialización el principio *restitutio in íntegrum*, que consta en el resguardo de los daños generados a los consumidores o usuarios por la actuación del proveedor, en mérito a una relación comercial.

No obstante, considerando que una reparación civil por daños y perjuicios tan solo puede ser otorgada en la vía judicial, debido a que se requiere que sea un juez quién dilucide la controversia y determine el daño emergente, lucro cesante y daño moral para calcular el monto a pagarse, es jurídicamente imposible que una pretensión indemnizatoria o resarcitoria pueda ser estimada administrativamente.

Entonces, esta iniciativa legislativa, en cambio, propone que no se dé un monto dinerario a manera de reparación, sino como un incentivo económico, para que los consumidores afectados se motiven a denunciar. Inclusive, aquel diseño normativo materializa el principio pro consumidor; en la que el Estado emprende una acción tuitiva a favor de los consumidores y usuarios, debido a las asimetrías y desventajas que surgen en sus relaciones comerciales con las empresas y proveedores.

En conclusión, considerando que el Congreso de la República debe mantenerse a la vanguardia y legislar en beneficio de los ciudadanos, este proyecto de ley simboliza un paso más hacia la modernización del sistema de justicia constitucional en nuestro país.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, de modo que, se establezca un incentivo económico al consumidor denunciante, de carácter bonificatorio y no indemnizatorio, del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador.

Cabe destacar que, en el periodo parlamentario 2016-2021, se presentó el proyecto de ley 3352/2018-CR que proponía la ley que reconoce derecho de consumidores a percibir hasta el 50% de multas que impongan Indecopi y organismos reguladores a los proveedores por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Asimismo, se presentó el proyecto de ley 3209/2022-CR, que proponía la ley que otorga a los consumidores y usuarios un porcentaje de las multas administrativas impuestas por el Indecopi y/o los organismos reguladores de los servicios públicos.

III. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, de modo que, se establezca un incentivo económico al consumidor denunciante, de carácter bonificatorio y no indemnizatorio, del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador.

Ello, en mérito de que los consumidores sean motivados por el Estado para denunciar a las empresas o proveedores de productos y/o servicios respecto a actos o conductas que sean violatorias de sus derechos como consumidores o de las disposiciones normativas del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En ese sentido, dicha modificación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor	Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

"Artículo 110. Sanciones administrativas El órgano resolutivo puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera: a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT. b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT. c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT. En el caso de las microempresas, la multa no puede superar el diez por ciento (10%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de primera instancia, siempre que se haya acreditado dichos ingresos, no se encuentre en una situación de reincidencia y el caso no verse sobre la vida, salud o integridad de los consumidores. Para el caso de las pequeñas empresas, la multa no puede superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, conforme a los requisitos señalados anteriormente. La cuantía de las multas por las infracciones previstas en el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, se rige por lo establecido en dicha norma, salvo disposición distinta del presente Código. En caso que el proveedor incumpla un acuerdo conciliatorio o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, o un laudo arbitral, el órgano resolutivo puede sancionar con una multa entre una (1) Unidad Impositiva Tributaria y doscientos (200) Unidades Impositivas Tributarias. Para la graduación se observan los criterios establecidos en el presente Código y supletoriamente, los criterios que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o la norma que la sustituya o complemente. Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el órgano resolutivo y de la responsabilidad civil o penal que correspondan."	"Artículo 110. Sanciones administrativas El órgano resolutivo puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera: a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT. b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT. c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT. En el caso de las microempresas, la multa no puede superar el diez por ciento (10%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de primera instancia, siempre que se haya acreditado dichos ingresos, no se encuentre en una situación de reincidencia y el caso no verse sobre la vida, salud o integridad de los consumidores. Para el caso de las pequeñas empresas, la multa no puede superar el veinte por ciento (20%) de las ventas o ingresos brutos percibidos por el infractor, conforme a los requisitos señalados anteriormente. La cuantía de las multas por las infracciones previstas en el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, se rige por lo establecido en dicha norma, salvo disposición distinta del presente Código. En caso que el proveedor incumpla un acuerdo conciliatorio o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, o un laudo arbitral, el órgano resolutivo puede sancionar con una multa entre una (1) Unidad Impositiva Tributaria y doscientos (200) Unidades Impositivas Tributarias. Para la graduación se observan los criterios establecidos en el presente Código y supletoriamente, los criterios que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o la norma que la sustituya o complemente. **Luego de finalizado el procedimiento administrativo sancionador, el denunciante es acreedor del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador, como incentivo económico por su denuncia. Este monto dinerario es carácter bonificatorio y no indemnizatorio ni resarcitorio.** Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el

	órgano resolutivo y de la responsabilidad civil o penal que correspondan."

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es establecer un incentivo al consumidor denunciante, de carácter bonificatorio y no indemnizatorio, del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador.

Esta iniciativa legislativa permite al Estado, mediante la inversión del 20% del total de una multa futura, lograr captar a más consumidores e incentivarlos a que denuncien, en defensa de sus derechos.

Esto no solo beneficia a la sociedad, pues las empresas abusivas serán sancionadas y los consumidores, protegidos. Sino que, en mérito al incentivo económico, aumentará la cantidad de procesos administrativos sancionadores, con lo cual el Estado podrá recaudar más debido al cobro de las sanciones administrativas.

V. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa fortalece el sistema nacional de protección del consumidor, ya que permite que los consumidores denunciantes reciban el 20% de la multa como incentivo por haber presentado la denuncia que dio origen a dicho proceso administrativo sancionador a través de una modificación al artículo 110 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En ese orden de ideas, el 3 de octubre de 2022 se promulgó la Ley 31583, Ley que modifica diversos artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de los procesos constitucionales. Esta norma fue aprobada por el actual Congreso de la República, en su labor de análisis y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico en pro de los ciudadanos.

También, el 25 de mayo de 22 se promulgó la Ley 31751, Ley que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal para modificar la suspensión del plazo de prescripción. De esta forma, actualizando los cuerpos sustantivos y procesales del derecho penal a las necesidades de la actualidad.

En suma, esta iniciativa legislativa se condice con ese espíritu reformista emprendido por el actual Congreso para revisar el ordenamiento jurídico y realizar las modificaciones que sean pertinentes para enmendar vicios y errores, así como mejorar las condiciones actuales.

VI. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente el punto 68 que gira en torno a las medidas a favor de los consumidores.

Esta iniciativa legislativa se ha elaborado con el fin de dinamizar el ámbito de protección del consumidor; incentivando a que los consumidores denuncien actos que atentan contra sus derechos o violan el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Por ello, es que se busca establecer un incentivo al consumidor denunciante, de carácter bonificatorio y no indemnizatorio, del 20% del total de la multa contra el proveedor que establece Indecopi o cualquier otro organismo regulador.

VII. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

III. Equidad y justicia social

Política de Estado 17. Afirmación de la economía social de mercado

A través del presente proyecto de ley, se reafirma la economía social de mercado que es el régimen económico trazado por la actual Constitución de 1993. Este modelo económico contempla a la protección de los derechos de los consumidores como uno de sus pilares (artículo 65 de la Constitución), pero este mandato constitucional requiere ser materializado a través de leyes ordinarias. Por ende, la labor legislativa es imprescindible.

De esta forma, desde el Poder Legislativo contribuimos al fortalecimiento del sistema nacional de protección del consumidor, con el fin de que los derechos de los consumidores siempre sean defendidos, sin importar la influencia ni el nombre de las empresas que muchas veces tienen una conducta abusiva en la relación comercial.