

**Carta N° 075-2023/AAP-PD-GG**

Surquillo, 21 de junio de 2023

Señores

**COMISIÓN DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Presente.-

**At. Sr. Elías Varas Meléndez – Presidente de la Comisión  
Sra. Digna Calle Lobatón – Vicepresidenta de la Comisión  
Srta. Adriana Tudela Gutierrez – Secretaria de la Comisión**

**Ref.** Proyecto de Ley N° 5208/2022-CR  
*“Ley que modifica el artículo 110 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para establecer un incentivo del 20% del total de la multa al consumidor denunciante”*

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted en representación de la **ASOCIACIÓN AUTOMOTRIZ DEL PERÚ (AAP)**, gremio que reúne a las empresas importadoras y comercializadoras de vehículos automotores nuevos en el Perú, así como a los proveedores de suministros y otros servicios complementarios, a fin de extenderle nuestro saludo institucional y alcanzarle nuestra opinión respecto al Proyecto de Ley N° 5208/2022-CR, presentado por la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani con fecha 30 de mayo de 2023.

El citado proyecto de Ley propone la modificación del artículo 110° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para establecer un incentivo del 20% del total de la multa a favor del consumidor denunciante. Al respecto, nuestro gremio deja constancia expresa de la preocupación que suscitan proyectos como el remitido que carecen de sustento legal y que generarían una serie de consecuencias negativas en el mercado que no son siquiera advertidas por el proponente.

En atención a ello, le expresamos nuestra oposición a la propuesta legal, la cual sustentamos en las consideraciones siguientes:

1. El Proyecto de Ley, de acuerdo con lo indicado en su artículo 1°, tiene como objeto modificar el artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), en los términos siguientes:

*"Artículo 110. Sanciones administrativas*

*El órgano resolutorio 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 resolutorio 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 bonificadorio y no indemnizatorio ni resarcitorio.**

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

(Subrayado y negrita agregados)

2. Conforme a lo señalado en la Exposición de Motivos, el Proyecto de Ley tiene por finalidad que los consumidores perciban el 20% de las multas que el Indecopi y los Organismos Reguladores de Servicios Públicos impongan a los proveedores, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores en los que dichos consumidores hayan sido parte, con el objetivo de incentivar a los consumidores a denunciar en la vía administrativa los incumplimientos contractuales y violaciones de sus derechos como consumidores.

Precisa la Exposición de Motivos que este incentivo económico no tiene carácter reparatorio ni resarcitorio, sino solo bonificadorio, agregando que, si una empresa realiza prácticas anticompetitivas o vulnera los derechos de los consumidores y no es sancionada, no adoptará las medidas correctivas para mejorar, sino más bien continuará con las conductas nocivas y las malas prácticas que atentan contra lo establecido en el Código. Por ello, encuentra importante que la normativa peruana contemple un incentivo económico a los consumidores, que, sin tener carácter reparatorio ni resarcitorio, les asegure un ingreso económico cuando denuncian un acto y prospera su caso. Lo cierto es, como lo analizaremos también más adelante, que aún cuando el proyecto de ley pretenda decir con un eufemismo que se trata de un concepto "bonificadorio", sigue siendo una indemnización que solo puede ser otorgada por el Sistema Judicial y no por entidades administrativas.

Asimismo, como parte del sustento, se hace referencia a iniciativas legislativas impulsadas anteriormente, como los Proyectos de Ley Nos. 3352/2018-CR y 3209/2022-CR, indicando que no fueron aprobados porque eran de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria, pues se basaban en los daños generados por el proveedor al consumidor en el marco de una relación comercial y dado que una reparación civil por daños y perjuicios tan solo puede ser otorgada en la vía judicial, en tanto 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.

3. Sobre la **potestad sancionadora** debemos tener claro que la regulación del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual, si bien es cierto tiene el rango genérico de Ley, es más bien una norma de orden público de mayor jerarquía, que está por encima de todas las demás leyes y normas que regulan la actividad administrativa y la potestad sancionadora del Estado. En efecto, el artículo II del Título Preliminar de dicha Ley, establece que la misma plasma y regula de manera común todas las actuaciones y potestades de la administración pública, y ninguna norma podrá establecer condiciones menos favorables o restrictivas para los administrados de lo ahí regulado. Por lo tanto, el marco normativo a respetar y cumplir para toda actuación administrativa y para el ejercicio de la potestad sancionadora parte justamente de la Ley N° 27444.

Dicho lo anterior, el artículo 247° de la Ley N° 27444 es justamente la que dota a las entidades públicas, y **solo a ellas**, de sus facultades sancionadoras, estableciendo las garantías y competencias básicas que se deben cumplir, y que **no** pueden ser restringidas, ni disminuidas, ni alteradas en perjuicio de los administrados, que incluye a consumidores y proveedores, no pudiendo haber regulaciones menos favorables o perjudiciales para éstos, teniendo como límite y garantía las mismas estipulaciones de la Ley N° 27444.

En este sentido, de conformidad con el artículo 248° numeral 1) de dicha Ley, tenemos que, bajo el Principio de Legalidad, la facultad y potestad sancionadora únicamente le es atribuida a una entidad pública por mandato de la Ley, así como también, bajo este mismo principio, se conceden a las mismas entidades públicas poder para imponer las consecuencias propias de una infracción, esto es, la sanción. Del mismo modo, el artículo 249° establece con claridad que la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a las que se les haya conferido dicha facultad por Ley, “sin que pueda delegarse ni ser asumido por otros”. Igualmente, en el artículo 250° se regula la potestad sancionadora mediante la aplicación de sanciones de multa, y en los artículos 251° y siguientes de la misma Ley N° 27444 verificamos las diversas facultades, prerrogativas, limitaciones y garantías que deben cumplir las entidades públicas para el ejercicio de su facultad sancionadora.

En suma, lo que tenemos es la precisión inequívoca y precisa de que únicamente una entidad o autoridad pública (aquellas definidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444), con facultades expresamente concedidas por Ley, tiene la prerrogativa de poder ejercer, de manera indelegable, la potestad sancionadora y la coerción del Estado, siendo únicamente estas autoridades las únicas llamadas a ejecutar en su favor las consecuencias de esa potestad sancionadora. Es decir, únicamente una autoridad pública podrá ser acreedora de la sanción de multa o de cualquier otro tipo, que se pueda imponer en ejercicio del uso de la coerción del Estado en mérito a un proceso sancionador.

Por ello, las multas que pueda recabar el Indecopi o cualquier otra entidad como consecuencia de la tramitación de un procedimiento sancionador únicamente pueden ser ejecutadas y cobradas por éstas, y **no** pueden ser derivadas ni delegadas en favor de ninguna otra entidad, y mucho menos a favor de un tercero privado, con excepción de las Asociaciones de Consumidores respecto a los procedimientos que ellas promovieron, y que se encuentran expresamente reguladas por el Código, bajo el control y supervisión a la Contraloría General de la República.

La Ley N° 27444, norma de orden público y de carácter general que sirve de marco para todas las entidades públicas, es clara en su artículo 248° inciso 1), al indicar que las leyes son las que atribuyen a las entidades públicas no solo las facultades de sanción sino también las consecuencias que ello genere, lo que incluye las multas, **no** pudiendo compartir, delegar ni desviar ello a favor de ningún tercero. En consecuencia, el destino

de la multa, luego de la tramitación de oficio de un procedimiento sancionador en mérito al cumplimiento protector del derecho de consumo, no puede ser compartido, ni delegado ni desnaturalizado para concederlo al denunciante, pues justamente la potestad sancionadora y las consecuencias de ello son exclusivas de la autoridad pública y son indelegables.

4. En línea con lo anteriormente señalado, en materia de protección al consumidor, el procedimiento administrativo sancionador tiene como finalidad esencial la determinación de la imposición de una sanción a los infractores de las normas de protección al consumidor. No obstante, no se agota en ello, pues también busca que el consumidor afectado por la conducta infractora sea resarcido y se le entregue el bien o se le preste el servicio idóneo correspondiente e, inclusive, busca se reviertan los efectos producidos por la infracción o se evite la producción de nuevas infracciones.

En tal sentido el procedimiento administrativo sancionador debe ser entendido como el conjunto de actos dirigidos a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, es decir, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción al proveedor infractor. Por tanto, la finalidad de todo procedimiento sancionador, en especial en materia de protección al consumidor, es desincentivar las conductas que contravengan el ordenamiento jurídico y resarcir las consecuencias directas e inmediatas causadas al consumidor por la infracción administrativa, mediante la imposición de medidas correctivas reparadoras impuestas al infractor.

Para dichos fines, el artículo 110° del Código establece que el órgano resolutorio del Indecopi puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas de hasta 450 UIT, según el tipo de infracción cometida por el proveedor, y establece criterios guía o lineamientos para determinar el monto de la sanción cuando el proveedor que incumple es una micro o pequeña empresa o cuando las infracciones en las que haya incurrido el proveedor sancionado estén tipificadas en el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi.

Adicionalmente, el órgano resolutorio competente del Indecopi puede ordenar medidas correctivas reparadoras y/o complementarias. Las primeras están destinadas a resarcir a su estado anterior las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción cometida por el proveedor y que afectaron al consumidor, las cuales están establecidas en el artículo 115° del Código.

Estas medidas, dado que no tienen naturaleza indemnizatoria, son dictadas sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral.

5. En cuanto al resarcimiento por daños y perjuicios, éste no forma parte de la potestad sancionadora de las entidades públicas y es regulado por el Código Civil, siendo de competencia exclusiva del Poder Judicial, vía proceso de indemnización por daños y perjuicios, o del fuero arbitral de ser el caso, lo cual ha sido recogido en los artículos 100° y 115° del Código. Mientras que las medidas correctivas reparadoras están dirigidas a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por infracción a los derechos del consumidor en un procedimiento administrativo, sin que tengan en ningún caso naturaleza indemnizatoria.

Cabe señalar que el artículo 139° de la Constitución establece que la función jurisdiccional es exclusiva, la única entidad que puede ejercer la función jurisdiccional es el Poder Judicial, salvo las excepciones establecidas (la jurisdicción militar y arbitral). La función jurisdiccional del Poder Judicial es una facultad exclusiva e indelegable.

6. Entonces, si la naturaleza jurídica de la multa es punitiva y sancionadora y el único acreedor de ello es quien tiene la acción pública de oficio, esto es, la entidad pública y no un tercero privado, no hay sustento ni coherencia jurídica en pretender cobrar una multa de naturaleza punitiva y al mismo tiempo compartirla con un tercero privado que no tiene facultad sancionadora ni derecho para acceder a sus consecuencias, no debiendo beneficiarse de una multa que se origina en ejercicio de la facultad punitiva del Estado.

En consecuencia, si un tercero privado recibiera parte de la multa, para él no tendría naturaleza punitiva, sino efectivamente de resarcimiento o indemnización, que, por lo expuesto, resulta improcedente en sede administrativa, ya que ese tipo de medidas solo pueden ser dictadas por el Poder Judicial, reservada para dicho órgano jurisdiccional conforme al artículo 138° de la Constitución.

7. De aprobarse el Proyecto de Ley se estaría otorgando a los órganos resolutivos administrativos del Indecopi la facultad de resolver controversias jurídicas particulares como si fueran órganos jurisdiccionales, contraviniendo lo establecido en la Constitución y en el propio Código y, además, contendría disposiciones contradictorias pues el numeral 7 del citado artículo 115° del Código establece expresamente que las medidas correctivas no tienen naturaleza indemnizatoria y que todo pedido de indemnización sobre la materia de protección del consumidor puede solicitarse a través de un proceso judicial o arbitral.

### **Consideraciones finales**

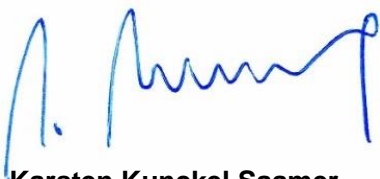
- a) No es viable otorgar al consumidor 20% de la multa aplicada al proveedor en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, pues como se ha desarrollado, la finalidad esencial del procedimiento administrativo sancionador es determinar la imposición de una sanción a los infractores de normas de protección al consumidor, siendo el objetivo principal de las sanciones administrativas impuestas, como las multas administrativas, disuadir o desincentivar al proveedor sobre la realización de conductas infractoras, siendo la entidad pública que persigue el cumplimiento de las normas y por tanto, el único acreedor de las mismas y no un tercero privado, para quien tendría naturaleza indemnizatoria o resarcitoria por la infracción cometida, situación que resulta ilegal de acuerdo a nuestro ordenamiento pues corresponde al Poder Judicial .
- b) La regulación actual sí incentiva al consumidor a denunciar, pues en el tiempo se han venido dictando normas que liberan de riesgo al denunciante, como no requerir de abogado, no asumir las costas ni costos si la resolución no le es favorable, entre otros. Las miles de denuncias que se presentan por temas de consumo demuestran que actualmente existe el incentivo suficiente para formularlas. Entonces, si a pesar de lo señalado, se aprueba esta iniciativa, el efecto inmediato sería indudablemente el incremento de las denuncias administrativas que tendrían que afrontar los órganos resolutivos en materia de protección del consumidor, lo que repercutiría en ralentizar los procedimientos administrativos y hacerlos ineficientes para los consumidores que tienen reclamos legítimos.
- c) En este sentido, el Proyecto de Ley que busca hacer partícipes de las multas a los consumidores es ilegal, porque desnaturaliza la figura de la multa y la convierte en una indemnización; es inconstitucional, porque irrumpe en la competencia exclusiva del Poder Judicial; y es desacertado, pues atenta contra la celeridad del procedimiento y genera distorsiones, incentivando denuncias maliciosas cuyo afán únicamente será tratar de obtener un provecho, sin asumir ninguna consecuencia por ello, propiciando, incluso la creación de “negocios” de personas inescrupulosas en perjuicio de los consumidores que tienen una denuncia con fundamento.

- d) Asimismo, la propuesta desincentiva mecanismos alternativos de solución de controversias, como el SAC del Indecopi (Servicio de Atención al Ciudadano), defensorías gremiales o conciliaciones, que son gratuitos y rápidos, permitiendo alcanzar una pronta solución entre el proveedor y el consumidor, prefiriendo por el contrario, si se aprobara el proyecto en análisis, la expectativa de contar con un ingreso adicional una vez que se concluya el procedimiento sancionador, lo que encarecería todos los procedimientos y conllevaría a una alta carga de trabajo para las autoridades, como se ha señalado.

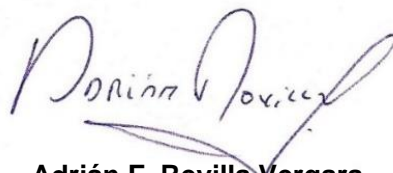
Como gremio consideramos que la iniciativa legal debe ser archivada y apostamos por reforzar nuestra institucionalidad en base al respeto del ordenamiento legal, dejando claro que lo que realmente constituye el verdadero incentivo para que los consumidores denuncien, es contar con información sobre cómo defender sus derechos y tener acceso a un procedimiento ágil, justo y transparente, con lo cual la propuesta legislativa en el fondo termina siendo contraria a su propio objetivo, incrementa la informalidad y desincentiva el emprendimiento y la inversión.

Sin otro particular, agradecemos la atención que brinde a la presente y a efectos de sustentar nuestras apreciaciones, quedamos a su disposición para cualquier precisión o sustentación adicional al presente documento.

Muy atentamente,



**Karsten Kunckel Saamer**  
Presidente del Consejo Directivo-AAP



**Adrián F. Revilla Vergara**  
Gerente General-AAP