Proyecto de Ley N° 7776/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 MAYO 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:15pm

LEY QUE ESTABLECE LA AUTONOMÍA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA AUTONOMÍA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer a la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor como ente rector del Sistema Nacional de Protección del Consumidor, brindándole un régimen de autonomía que le permita actuar con eficiencia para atender a los múltiples problemas y desafíos que afectan a los consumidores y usuarios en todos los sectores.

Artículo 2. Modificación de los artículos 130, 133, 135 y 136 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Se modifican los artículos 130, 133, 135 y 136 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, quedando redactados con el siguiente texto:

*"**Artículo 130. Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores***

*El Indecopi, **a través de su gerencia general, así como la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, se encuentran legitimados** para promover de oficio procesos judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses difusos de los consumidores, conforme al artículo 82 del Código Procesal Civil. Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas pueden promover tales procesos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Civil."*

Artículo 133. Consejo Nacional de Protección del Consumidor

El Consejo Nacional de Protección del Consumidor constituye un órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor como ente rector del sistema. Está integrado además por:

[...]

n. Un (1) representante del INDECOPI

Artículo 135. Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

La Autoridad Nacional de Protección del Consumidor es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera. Ejerce las atribuciones y funciones que le confieren las leyes para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Código.

Artículo 136. Funciones de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Sin perjuicio de las facultades y funciones establecidas en el ordenamiento legal vigente, son funciones **de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor**, las siguientes:

[...]"

Lima, mayo de 2024.

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

LEY QUE ESTABLECE LA AUTONOMÍA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

WILSON SOTO PALACIOS
Congresista de la República

Luis Aragón C.

Jorge Luis Flores Anauchi

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA

Mediante el Decreto Ley 25868, promulgado el 18 de noviembre del año 1992, se creó el Instituto de Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, que considera la protección y defensa de los consumidores como un apéndice de dicho organismo, pues ni siquiera lo incluyó en su denominación.

De conformidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 1033, las funciones de INDECOPI son:

a) Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa;

b) Defender la libre y leal competencia, sancionando las conductas anticompetitivas y desleales y procurando que en los mercados exista una competencia efectiva;

c) Corregir las distorsiones en el mercado provocadas por el daño derivado de prácticas de dumping y subsidios;

d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;

e) Vigilar el proceso de facilitación del comercio exterior mediante la eliminación de barreras comerciales no arancelarias conforme a la legislación de la materia;

f) Proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos;

g) Establecer las políticas de normalización, acreditación y metrología;

h) Administrar el sistema de otorgamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones, en sede administrativa, conforme a lo previsto en la presente Ley; y,

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

i) Garantizar otros derechos y principios rectores cuya vigilancia se le asigne, de conformidad con la legislación vigente. (...)

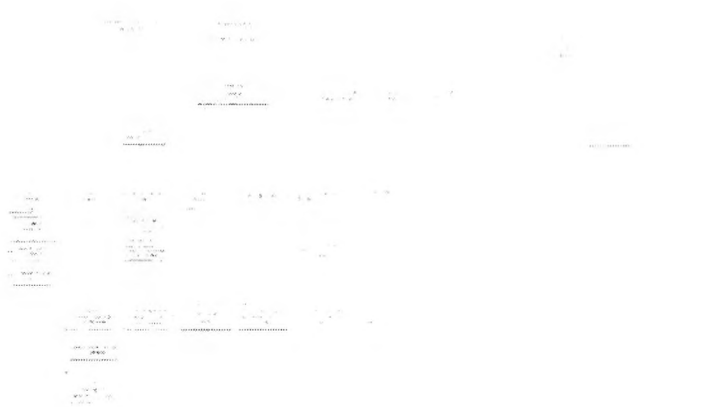
1.1. Problemática

La defensa del consumidor en nuestro sistema se ha limitado a ser un mecanismo para tender quejas y reclamos individuales y se ha obviado el rol más importante que es la "protección" del consumidor como herramienta para prevenir los problemas y violaciones de los derechos de las personas en sus relaciones de consumo en el mercado.

Además, la enorme carga de trabajo que implica atender las quejas y reclamos a nivel nacional con apenas 26 oficinas, hace imposible que INDECOPI se involucre de oficio en investigaciones relevantes, de transcendencia nacional, muchas veces de carácter intersectorial.

El Código de Protección y Defensa del Consumidor creó la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, pero el INDECOPI reclamó para si la competencia de ejercerla, terminando por convertirla en una dirección más, sin ninguna capacidad de rectoría, independencia ni liderazgo, sometida a las decisiones del gerente que está por encima de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor como se ve en el organigrama del INDECOPI.

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y PROTECCION DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI



wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Durante casi 14 años desde la creación de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, su labor ha sido poco significativa y prácticamente invisible, a pesar de la gran cantidad de problemas que enfrentan los consumidores y que requieren una pronta solución.

Entre estos problemas, destaca la preocupante presencia de altos niveles de agroquímicos en los alimentos, el elevado costo de los medicamentos en las clínicas y la alarmante siniestralidad en las carreteras, que ocasiona más de 200 muertes al mes. Aunque estos son problemas que deben ser abordados y resueltos por otras autoridades, no pueden ignorarse ni considerarse ajenos al sistema nacional de protección del consumidor.

Es necesario reconocer que estos problemas impactan directamente en la calidad de vida y la seguridad de los consumidores, por lo que la autoridad rectora en materia de protección del consumidor no puede eludir su responsabilidad en su abordaje. Se requiere una acción coordinada y eficaz entre las diversas entidades gubernamentales para enfrentar estos desafíos de manera integral y garantizar la protección de los derechos de los consumidores en todas las áreas de su vida cotidiana.

Es imprescindible que la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor asuma un rol más activo y proactivo en la identificación, prevención y resolución de estos problemas, colaborando estrechamente con otras entidades responsables y promoviendo políticas y acciones que mejoren la calidad y seguridad de los productos y servicios disponibles en el mercado. Solo así se podrá cumplir con el objetivo fundamental de proteger y salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores en el país.

La falta de independencia y liderazgo en la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor no es simplemente un problema de personalidad de los funcionarios de turno, sino más bien un defecto del modelo institucional subyacente. En este modelo, la defensa del consumidor ha sido relegada a ser simplemente una plataforma para manejar quejas y reclamos individuales, perdiendo de vista su papel fundamental como ente rector de la protección del consumidor en el país y líder del Sistema Nacional de Protección del Consumidor.

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

Este sistema no solo abarca la resolución de quejas, sino que también implica la coordinación con diversos sectores para prevenir problemas y sus consecuencias. Es necesario adoptar medidas y estrategias que se anticipen a los problemas en lugar de simplemente responder a infracciones consumadas.

Para abordar este tema, es crucial dotar a la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor de autonomía e independencia. Esto permitirá que ejerza su capacidad rectora con profesionalismo y liderazgo, involucrándose en una variedad de temas que afectan a los consumidores y usuarios, y que, en muchos casos, la administración del Estado no está abordando de manera efectiva.

Por ello, es esencial reformar el modelo institucional para que la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor pueda desempeñar su papel de liderazgo de manera efectiva, coordinando con otros sectores y adoptando medidas preventivas para salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores en el país.

1.2. Las Autoridades de Consumo en el Derecho Comparado

En los sistemas de protección de los consumidores más avanzados de la región, los entes rectores tienen establecido claramente un liderazgo. Su responsabilidad de coordinar con el resto de sectores es clave para su funcionamiento. En ninguno de los casos el ente rector tiene bajo su responsabilidad la tramitación de las quejas y reclamos de los consumidores, sino que éstos se tramitan en instancias locales y descentralizadas para que esté al alcance de los ciudadanos. Veamos algunos ejemplos:

BRASIL.- El ente rector es la Secretaria Nacional del Consumidor (Senacon) que está dentro del ámbito del sector Justicia y esta normado por Decreto Presidencial 2.181, del 20 de marzo de 1997.

El Senacon se centran en la planificación, preparación, coordinación y ejecución de la Política Nacional de Relaciones con los Consumidores, con los siguientes objetivos: 1) velar por la protección y el ejercicio de los derechos de los consumidores; 2) promover la armonización en las relaciones de consumo; (3) fomentar la integración y la acción conjunta de los miembros del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor y (4) participar

en organismos, foros, comisiones o comités nacionales e internacionales que se ocupen de la protección y defensa del consumidor o de asuntos de interés para el mismo, entre otros.

El Senacon también analiza temas de repercusión nacional y de interés general, promueve y coordina diálogos sectoriales con los proveedores, coopera técnicamente con los organismos y agencias reguladoras, se involucra en la defensa normativa que repercute en los consumidores y en la prevención y represión de las prácticas que violan los derechos de los consumidores[1]

Los reclamos de los consumidores se tramitan en las Procon (Protección al Consumidor)" órganos gubernamentales que, administrativamente, defienden a los consumidores y las prácticas justas en el mercado de consumo. A ellos les corresponde, de manera preventiva y represiva, combatir las irregularidades en el mercado, así como promover la educación de los consumidores. Por lo tanto, además de resolver posibles problemas entre consumidores y proveedores a través de procedimientos administrativos propios, Procon es responsable de desarrollar actividades educativas y de orientación para toda la población de una localidad[2].

En todo Brasil existen más de 800 PROCON diseminadas por todo el territorio nacional.

CHILE.- La autoridad nacional de protección del consumidor es el Servicio Nacional del Consumidor SERNAC, creado el año 1990.

SERNAC es el organismo público encargado de informar, educar y proteger a los consumidores, promoviendo una relación más equitativa con las empresas [3]

El SERNAC tiene atribuciones para fiscalizar a las empresas para verificar el cumplimiento de la Ley del Consumidor; desarrollar Procedimientos Voluntarios Colectivos con las empresas para buscar soluciones masivas y oportunas; realizar mediaciones entre empresas y consumidores ante reclamos individuales, y demandar colectivamente por incumplimientos que afecten a los consumidores. Asimismo, entrega información y

[1] https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=2181&ano=1997&ato=7efETRq10MJpWT280
[2] https://procon.pb.gov.br/Institucional/quem-somos
[3] https://www.sernac.cl/portal/617/w3-propertyvalue-64531.html

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

transparenta los mercados a través de estudios; realiza acciones de educación a los consumidores sobre sus derechos, y promueve mejores prácticas en las empresas.

Los reclamos de los consumidores se tramitan ante los Juzgados de Policía Local. En Chile existen 372 Juzgados de Policía Local distribuidos en las 346 comunas existentes en el país.[4]

Los consumidores pueden acudir al Juzgado de Policía Local para presentar una denuncia para que el tribunal se entere de que la empresa cometió una infracción y sea sancionada o una demanda civil de indemnización de perjuicios para obtener compensaciones por algún daño o perjuicio[5].

MEXICO.- Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)

En 1976 se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) y surgió Profeco como la institución encargada de defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y garantizar relaciones de consumo justas. México se convirtió en el primer país latinoamericano en crear una procuraduría y el segundo con una ley en la materia[6]. Profeco cuenta con un total de 38 Oficinas de Defensa del Consumidor en el país.

EL SALVADOR.- Defensoría del Consumidor

Defensoría del Consumidor, es una institución descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario. La Defensoría es la entidad encargada de aplicar la Ley y de coordinar la acción conjunta de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la misma. Además, coordina el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y presenta propuestas al Poder Ejecutivo para la formulación de políticas de protección al consumidor y su plan de acción[7].

REPÚBLICA DOMINICANA, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)

---

[4] https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=971&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION#:~:text=Actualmente%20existen%2037 2%20Juzgados%20de,comunas%20existentes%20en%20el%20pa%C3%AD s

[5] https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-21060.html

[6] https://www.gob.mx/profeco/que-hacemos

[7] https://www.defensoria.gob.sv/

Pro Consumidor es una entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica con la responsabilidad de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la protección de los consumidores y usuarios de bienes y servicios[8].

ESPAÑA.- Ministerio de Consumo[9]

El Ministerio de Consumo fue creado en enero de 2020 y se constituye en el ente rector del sistema de protección del consumidor a nivel nacional. Sin embargo los reclamos de los consumidores se tramitan de manera descentralizada a través de las Oficinas Municipales de Información del Consumidor OMIC.

Las OMIC ofrece información, ayuda y orientación a los consumidores, tramitan las reclamaciones, fomentan la educación y formación de las personas consumidoras, colaboran con otras entidades públicas y privadas, también dedicadas a la protección de las personas consumidoras, remiten a las Juntas de Arbitraje de Consumo aquellas reclamaciones en las que no se haya alcanzado un acuerdo mediador.

Como se ve, la característica fundamental de todas las entidades mencionadas, es su autonomía, su personería propia, su liderazgo en el tema, su capacidad rectora del sistema de protección del consumidor, su exclusividad en la temática de consumo.

1.3. Situación del Indecopi como Autoridad de Consumo Peruano

En el Perú en cambio, el INDECOPI es básicamente una agencia de competencia y propiedad intelectual, así lo determina su propio nombre "Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual", donde la palabra consumidor ni existe. INDECOPI fue creado en los años 90, cuando por motivos presupuestales y de eficiencia en la administración, hacía necesario juntar en una sola entidad muchas funciones que para entonces estaban a cargo de diversas entidades, los derechos de autor estaban a cargo de la Biblioteca Nacional, la propiedad industrial, la calidad, metrología y la competencia desleal en el ITINTEC, la regulación de la publicidad en el CONASUP, la defensa del consumidor a cargo de las municipalidades y así una serie de funciones más.

[8] https://proconsumidor.gob.do/
[9] https://www.consumo.gob.es/es

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe

INDECOPI nació fundamentalmente para supervisar las normas de la libre competencia y su estructura respondía a ello. La defensa del consumidor fue asumida por el INDECOPI como un tema adicional y con el argumento que de esa manera se hacia sinergia con los otros temas y se economizaban recursos del Estado.

La realidad ha demostrado que tener a la defensa del consumidor como un apéndice de una institución con tantas otras funciones, contradictorias entre ellas, ha relegado a ésta a un plano secundario y sin relevancia, el mismo que se dedica básicamente a la tramitación de reclamos, sin ejercer liderazgo y sin capacidad rectora de un sistema nacional de protección del consumidor.

La creación de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor podria haber sido una solución a este problema, sin embargo, al aprobarse el Código de Protección y Defensa del Consumidor se relegó a esta a ser un área Dirección más y por debajo de la Gerencia, de tal manera que su nivel de autonomia es minimo, a tal extremo que hasta para hacer una declaración en prensa debe contar con permiso del gerente. Ese es el nivel que tenemos de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. Esta es la razón por la que quienes asumen ese cargo pasan absolutamente desapercibidos.

Tener a la defensa del consumidor dentro de una institución donde se sobreponen otros temas como la libre competencia, la competencia desleal, la defensa de la propiedad intelectual, propiedad industrial, eliminación de barreras burocráticas, dumping y subsidios, debilita la posición y autonomia con la que se deben abordar los temas y problemas que afectan a los consumidores.

Los ejemplos abundan, pero el más reciente es la Resolución del INDECOPI que declara barrera burocrática la prohibición del Ministerio de Salud que en las boticas y farmacias se expenda alimentos y bebidas y además se realicen consultas médicas porque esto desnaturaliza el rol de dichos establecimientos de dispensación de medicamentos[10]. Nunca se escuchó a la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor pronunciarse sobre el tema.

[10] https://lpderecho.pe/indecopi-declara-barreras-burocraticas-prohibiciones-vender-viveres-ofrecer-servicios-consulta-medica-boticas-farmacias/

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El articulo 65 de la Constitución Política del Perú señala:

"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 a seguridad de la población."

Las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del Consumidor, ampliadas en 1999, especificamente la directriz 6 señala que:

"Los gobiernos deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección al consumidor"

El articulo VI de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del consumidor, establece en la Política Pública N° 11, que señala lo siguiente:

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

Estas disposiciones evidencian el alto nivel de reconocimiento constitucional e internacional de los derechos del consumidor y el deber del Estado de protegerlos. En este contexto, es fundamental contar con una Autoridad Nacional de Protección del Consumidor que posea autonomía, liderazgo y personeria propia. Esta entidad sería responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos del consumidor, coordinar las políticas de protección al consumidor a nivel nacional y supervisar su implementación en todos los sectores relevantes.

La creación de una Autoridad Nacional de Protección del Consumidor con estas características aseguraría una defensa efectiva de los derechos del consumidor, promoviendo la transparencia, la equidad y la seguridad en el mercado, y contribuyendo así al bienestar y la calidad de vida de todos los ciudadanos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA NORMA

La consolidación de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor como un organismo independiente, autónomo, con personería y presupuesto propio es fundamental para garantizar la plena aplicación de los derechos de los consumidores, tal como están reconocidos constitucionalmente. Esto asegura que esté libre de injerencias o presiones de otras instancias de gobierno que no estén alineadas con las políticas de protección del consumidor.

Este fortalecimiento institucional garantiza la transparencia del mercado dentro de una economía social de mercado, promoviendo la competencia justa y equitativa entre los proveedores y protegiendo los intereses de los consumidores. Al empoderar a la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, se promueve un entorno comercial más justo y seguro, lo que se traduce en beneficios tangibles para todos los consumidores.

Si bien la implementación de este proyecto puede generar costos de adaptación o adecuación a su nueva naturaleza institucional, los beneficios sociales, legales y económicos que se esperan obtener serán ampliamente superiores a cualquier inversión o esfuerzo realizado en ella. La protección efectiva de los derechos de los consumidores no solo mejora la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también fortalece la confianza en el mercado y fomenta un desarrollo económico más sostenible y equitativo.

En razón de ello, la consolidación de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor como un ente independiente y autónomo representa una inversión crucial en el bienestar de la sociedad y en la promoción de un mercado justo y transparente para todos.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta persigue el real fortalecimiento de la defensa y protección de los consumidores peruanos. Los consumidores tienen derecho, entre otros, a la legitima protección de sus intereses, lo cual debe redundar en la transparencia del mercado. El Código de Protección y Defensa del Consumidor privilegia la protección, que es una etapa previa a la defensa, por eso su orden en la denominación. No obstante el INDECOPI solo se ha concentrado en la defensa, es decir en atender los efectos y consecuencias de las violaciones de derecho en el mercado y ni siquiera con acciones colectivas, sino atendiendo solamente reclamos individuales, sin mayor trascendencia.

La uniformidad de las normas y resoluciones de los órganos administrativos de resolución de conflictos constituyen la base del estado de derecho, por ello mejorando las normas de defensa del consumidor estaremos propiciando una sociedad más equilibrada, justa y transparente donde impere el derecho de los actores en la economia social de mercado, tal como lo enuncia la Constitución Politica del Perú.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA.

La propuesta se halla enmarcada en los objetivos de la Politica de Estado del Acuerdo Nacional.

Las Politicas de Estado del Acuerdo Nacional, ha establecido como objetivo en el punto III. Competitividad del País, y es bajo las Politicas de Estado que, en el numeral 17. Afirmación de la Economia Social de Mercado, establece Medidas a favor de los consumidores, así también especificamente en el objetivo 28 que promueve la consolidación del estado de derecho a través de organismos idóneos de resolución de conflictos.

Cabe indicar que, la Agenda Legislativa aprobada para el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024, posee una correlación directa con las Politicas de Estado del Acuerdo Nacional.

Finalmente, es importante señalara que la Agenda Legislativa comprende un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en lo que respecta a la materia

legislativa y que el debate de los proyectos de ley contenidos allí tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso de la República.

wsoto@congreso.gob.pe
www.congreso.gob.pe