



Proyecto de Ley N° 9063/2024-CR

GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE ASEGURA EL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES A INICIAR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIONES AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

El Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ**, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE ASEGURA EL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES A INICIAR PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIONES AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 1.- Modificación del artículo 112°, tercer párrafo, numeral 3) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571

Se modifica el artículo 112°, tercer párrafo, numeral 3) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, en los términos siguientes:

Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

1. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de

discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. **En ningún supuesto de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos o costas del procedimiento.**

(...)

Lima, 27 de septiembre de 2024



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/09/2024 15:35:39-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidi
Lisbeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 14:44:29-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 14:11:53-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 13:22:08-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 13:22:15-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 14:58:14-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2024 15:19:48-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

“Leyes hay, lo que falta es justicia” (Ernesto Mallo)

El régimen de "economía social de mercado" se destaca en el 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”*. En este sentido, se prioriza la defensa del interés del consumidor, mediante el principio del deber de idoneidad, una categoría jurídica que busca la justicia en las relaciones de consumo, asegurando la calidad de los bienes ofrecidos en el mercado. Este deber se enmarca en el Código de Protección y Defensa del Consumidor y está respaldado por los órganos resolutivos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, encargado de promover y supervisar la competencia leal en el mercado peruano.

Por otro lado, dentro del proceso civil, a lo largo del tiempo se han incorporado figuras como el allanamiento y reconocimiento, regulado en el artículo 330° del Código procesal Civil, el cual refiere que *“el demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta”*.

Frente a ello, Indecopi, a través de sus distintos órganos resolutivos y jurisprudencia antes de las modificaciones hechas al Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, en el 2016, rechazó la exoneración del pago de costas y costos como resultado del reconocimiento de los hechos denunciados, por parte del proveedor. Así se tiene la Resolución N° 3113-2013/SPCINDECOP, en la cual, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi, en el punto 22) del análisis refiere que:

“(…) la interposición de un reconocimiento no debe traer como consecuencia que el denunciado sea exonerado del pago de las costas y costos del procedimiento a favor del consumidor. En ese orden de ideas, discrepa con el criterio adoptado por la Comisión en el sentido que la interposición del reconocimiento no conlleva a dicha exoneración, no resultando aplicable al caso el artículo 413° del Código Procesal Civil”.

Sin embargo, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1308, Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, la misma que tuvo como intención la disminución de la carga procesal para la resolución de conflictos de consumo, se abordaron cambios sustanciales en la aplicación del allanamiento y reconocimiento, contrarios a los principios que alguna vez defendió la

Sala Especializada en Protección al Consumidor, introduciendo cambios en las sanciones y los criterios de graduación de las sanciones administrativas, la incorporación de nuevas formas de conclusión anticipada del procedimiento de oficio y en esta última favoreciendo con la exoneración del pago de costos al denunciado que reconozca o se allane a los hechos denunciados durante el plazo de presentación de descargos.

Norma que genera preocupación puesto que la presentación de un reconocimiento o allanamiento no debe traer como consecuencia que el denunciado sea exonerado del pago de los costos del procedimiento a favor del consumidor, mucho menos que sea este último el que se vea, notoriamente, perjudicado.

En este sentido, los cuerpos legales aprobados que modifican el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, como el Decreto Legislativo N° 1308 y la Directiva N° 001-2021/COD-INDECOPI que derogó totalmente a las Directivas N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI, 004-2018/DIR-COD-INDECOPI, 005-2018/DIR-COD-INDECOPI, 005-2017/DIR-COD-INDECOPI han reorientado la práctica jurisprudencial administrativa que se venía manejando y como consecuencia de ello, el desarrollo jurídico de nuestro sistema de protección y defensa del consumidor, trayendo como único resultado una contraposición a toda la ideología que maneja Indecopi, incluso contra el fin para el cual fue creado.

Se procede a detallar la variación del artículo referente al tema en comento:

REDACCIÓN ORIGINAL DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR LEY N° 29571	MODIFICACIÓN EFECTUADA AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1308	MODIFICACIÓN EFECTUADA AL CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1390 ¹
Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas (...) Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes: (...) 3. Cuando el proveedor acredite haber concluido con la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de la misma y haber iniciado las acciones necesarias para remediar los efectos adversos de la misma.	Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas. (...) Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes: (...) 3. (...) En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. <u>En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.</u>	Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas. (...) Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes: (...) "3. (...) En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. <u>En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.</u>"

Conforme figura en el cuadro precedente, mediante el Decreto Legislativo 1390 (Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor); se volvió a modificar el artículo 112 inciso 3, sin embargo, el extremo referente a la exoneración de los costos del procedimiento, materia del presente proyecto de ley, no presentó cambio alguno, manteniéndose la regulación efectuada mediante el Decreto Legislativo 1308.

Ex función a los expuesto, queda evidenciado la pérdida de la perspectiva de nuestro sistema de tutela del consumidor, quien es la parte más vulnerable en la relación de consumo. Por ello, es necesario tomar medidas al respecto. En este sentido, la presente iniciativa legislativa busca erradicar la vulneración de los derechos de los consumidores.

Por otro lado, señalamos que no existen iniciativas similares previas en esta materia.

1.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) protege los derechos de los consumidores y fomenta en la economía peruana una cultura de leal y honesta competencia, resguardando todas las formas de propiedad Intelectual, desde los signos distintivos y los derechos de autor hasta las patentes y biotecnología. Su labor entre los agentes de la economía peruana, es de suma importancia puesto que se concibe como una entidad de servicios con marcada preocupación por impulsar una cultura de calidad que brinde plena satisfacción a la ciudadanía, el empresariado y el Estado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo identifica como un referente regional y mundial en materia de lucha contra los cárteles, promoción de la libre competencia y articulación de políticas públicas, cumpliendo así con los estándares establecidos por la OCDE para lograr su ingreso a dicha organización.

Asimismo, Perú se convirtió en el tercer país del mundo elegido por la OCDE para constituir un Centro Regional de Competencia (RCC por sus siglas en inglés), uniéndose a los dos ya existentes en Corea del Sur, destinado a capacitar a los funcionarios del Asia y Hungría, destinado a capacitar a los funcionarios de Europa del Este. En esa misma línea, en la rama de propiedad intelectual, el Indecopi es sede de la Academia de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Ahora, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N°29571, es el cuerpo normativo que regula las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste, teniendo como base la protección y defensa de los consumidores. Siendo esa su función, en los últimos años, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1308 (que modificó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571) y la Directiva N° 001-2021/COD-INDECOPi que derogó



totalmente a las Directivas N° 006-2017/DIR-CODINDECOPI, 004-2018/DIR-COD-INDECOPI, 005-2018/DIR-COD-INDECOPI, 005-2017/DIR-COD-INDECOPI, ese fin primigenio se ha ido desnaturalizando, puesto que se han incorporado nuevas figuras al procedimiento administrativo sancionador como la exoneración del pago de costos a proveedores que se allanen o reconozcan los hechos denunciados interpuestos en Indecopi, lo que significa que frente a una actitud de sometimiento, por parte del denunciado, a través del reconocimiento y allanamiento de los hechos denunciados, el legislador estimula dicho actuar con la exoneración del pago de costos, que no es otra cosa que el reembolso de los gastos efectuados por el consumidor agraviado, como es la contratación de asesoría legal, a través de un abogado, a fin de presentar la denuncia correspondiente.

Estos son los argumentos en los que se justifica la propuesta de ley:

1. La conciliación es un mecanismo propio para materializar una pronta solución

Si bien es cierto, el propósito actual de la exoneración es materializar el principio de economía procesal, permitiendo dar término exitoso a la denuncia administrativa, premiando a los proveedores al acogerse a esta figura, y de este modo disminuir la carga procedimental, sin embargo, si el propósito es materializar una pronta solución, para ello se cuenta con la conciliación administrativa, la misma que puede incoarse a pedido de las partes en cualquier estadio del procedimiento, tal como lo establece el artículo 147° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, e incluso a impulso por los representantes de la autoridad de consumo autorizados quienes promueven la conclusión del procedimiento administrativo mediante conciliación.

2. El allanamiento o reconocimiento son circunstancias de atenuación de responsabilidad y sanción

El premio o incentivo a los proveedores ya se materializa con la reducción de la sanción a únicamente una amonestación y es que estas formas de conclusión del procedimiento administrativo son atenuantes de responsabilidad, es decir, circunstancias que suponen la existencia de una menor gravedad en la conducta del infractor (menor grado de antijuricidad o culpabilidad), lo cual conlleva a reducir la responsabilidad administrativa y determinan la aplicación de una sanción menor, más justifica tener incidencia en los gastos incurridos por el consumidor agraviado para hacer valer sus derechos, peor aun sabiendo la desigualdad que naturalmente existe entre el consumidor y proveedor.

3. Los costos no son un pago, sino un reembolso;

Ledesma Narváez señala lo siguiente:

“(…) las costas, al igual que los costos, son parte de los gastos efectuados directamente en el proceso por una de las partes, para la persecución y defensa de su derecho, que le deben ser reembolsados por la otra parte, en virtud de un mandato judicial (…)”

“(…) no se trata de un pago propiamente dicho sino de un reembolso, puesto que el vencido restituye al adversario las sumas que este ha empleado en defender su derecho (…).”

Asimismo, el artículo 410° del Código Procesal Civil, señala que *“son costos del proceso los honorarios del abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del distrito judicial respectivo para su fondo mutual y para cubrir los honorarios de los abogados en los casos de auxilio judicial”*.

En ese sentido, exonerar el pago de costos, desvirtúa la naturaleza de la figura misma, puesto que, al negarse el reembolso de los costos, se está generando una pérdida para el consumidor y una inminente contravención a su derecho de defensa, incidiendo directamente en el deber constitucional del Estado de defender y proteger el interés de los consumidores y usuarios en el marco de una economía de mercado.

4. Son de cargo del accionante, las costas y costos, no hay fundamento alguno que exonere sólo uno de los conceptos.

Al respecto, se tiene el Código Procesal Civil, el mismo que en su artículo 413°, respecto de la exoneración de costos y costas refiere que:

“Artículo 413.- Exención y exoneración de Costas y Costos

Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos.

También está exonerado quien reconoce o se allana a la demanda dentro del plazo para contestarla”.



Al respecto, precisamos que el proceso civil se encuentra bajo el manto el principio de igual de las partes (demandante y demandado), conforme lo regulado por el Código Procesal Civil, cuyo artículo pertinente se cita a continuación:

Deberes, facultades y responsabilidades de los Jueces en el proceso

Deberes.-

Artículo 50.- Son deberes de los Jueces en el proceso:

(...)

2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, empleando las facultades que este Código les otorga;

Dicho principio pretende evitar abuso de posición para obtener ventajas indebidas, sin embargo, en contraste a dicha igualdad, tenemos que en la relación de consumo entre el consumidor y el proveedor no estamos ante una situación de igualdad, por el contrario, el carácter especial de la normatividad del consumidor halla justificación en la condición de debilidad del consumidor que desde su origen manifiesta toda relación de consumo, así, tenemos:

“la situación de minusvalía en que se ve colocado el hombre moderno al interactuar con los “proveedores” de bienes de consumo (...) y como apunta RUSCONI (2009, p. 1-2), refiriéndose a la contraposición natural de intereses de los consumidores y los proveedores, “de no mediar instituciones jurídicas específicas y acciones positivas equilibrantes, irremediablemente conlleva a situaciones de injusticia y opresión respecto del primero de estos dos grupos”²

Así mismo, procede a citar doctrina correspondiente:

La existencia de reglas destinadas a la protección de los consumidores así como existe en otras relaciones jurídicas que merecen una protección especial, para citar un caso, el de las relaciones laborales, quedan comprendidos en la línea de tendencia de protección a la parte débil de las relaciones jurídicas, inclinación que representa una respuesta necesaria al desarrollo del proceso de globalización de las economías del mundo que ha determinado el surgimiento de unas características comunes que de una parte, han contribuido a abrir el mercado para un crecimiento galopante de dichas economías, en tanto de otro lado, se ve afectada la parte débil de las relaciones contractuales³

En dicho tenor, la legislación peruana reconociendo dicha desigualdad, desarrolló principios que aseguren la protección del consumidor, como:

² RUSCONI, Dante. 2009. Manual de Derecho del Consumidor. Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

³ BAUMAN, Zygmunt. 1999. Globalización, sus consecuencias humanas. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires (Argentina).



CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
LEY N° 29571

Artículo V.- Principios

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

(...)

2. **Principio Pro Consumidor.-** *En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.*

(...)

3. **4. Principio de Corrección de la Asimetría.-** *Las normas de protección al consumidor buscan corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio que se presente entre los proveedores y consumidores, sea en la contratación o en cualquier otra situación relevante, que coloquen a los segundos en una situación de desventaja respecto de los primeros al momento de actuar en el mercado.*

Por lo tanto, queda claro que exonerar el pago de los costos del procedimiento en perjuicio del consumidor afecta a la parte más vulnerable de la relación de consumo. Esta parte, que ha recurrido a un procedimiento administrativo para hacer valer sus derechos, sufre un doble perjuicio. Además, esta situación incide en la desincentivación de los consumidores para iniciar procedimientos, ya que parten de la premisa que no podrán recuperar los gastos incurridos en su defensa legal.

1.3. SITUACIÓN ACTUAL

Estas son las instituciones involucradas en el problema planteado:

- **SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

El Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que guían las actividades de las entidades públicas, los consumidores y los empresarios, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, permitiendo la solución eficaz en caso de una controversia de consumo, a través de mecanismos de consulta, reclamo o denuncia.

Este sistema está organizado a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor, bajo el liderazgo de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor (INDECOPI) e integrado por diversas instituciones públicas y privadas.



En el marco de sus actividades elabora informes anuales sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú; los cuales sintetizan las principales acciones en materia de protección al consumidor desarrolladas por sus diversas entidades miembros y da a conocer los esfuerzos realizados por el Estado, los proveedores y la sociedad civil, enmarcados dentro de los ejes y lineamientos establecidos en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor vigente.

- **ALLANAMIENTO Y EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD**

La figura del allanamiento se encuentra originalmente regulada en la legislación civil como una forma especial de conclusión del proceso. De acuerdo a Mónica Carolina Tejero Montero, en su artículo ¿Procede la exoneración de costos del procedimiento cuando se pretende el allanamiento en los procedimientos de protección al consumidor? el allanamiento es implica *“una declaración de voluntad unilateral que importa la sumisión o aceptación expresa a las pretensiones solicitadas por el denunciado, considerándolas merecedoras de tutela jurisdiccional, renunciando por ello a la oposición ya interpuesta, dándose por concluido el proceso con una sentencia que resuelve el fondo del asunto”*.

De acuerdo al Código Procesal Civil, en su artículo 330°, se dice, respecto del allanamiento que:

“Artículo 330.- Allanamiento y Reconocimiento*

El demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta.

El reconocimiento se regula por lo dispuesto para el allanamiento”.

Esta figura ha sido luego introducida al ámbito administrativo en los procedimientos de protección al consumidor con la expedición del **Decreto Legislativo N° 1308**, que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, la misma que se justifica en aquellos casos en que el proveedor lo ha evaluado como la mejor opción en un análisis de costo beneficio en los casos que son denunciados. Más aún cuando solicitado oportunamente, el allanamiento una vez aceptado, da por concluido el procedimiento, exonerando los costos del procedimiento (gastos del abogado), pero no de las costas, imponiéndose una sanción administrativa con atenuante como una amonestación en lugar de una sanción pecuniaria.

En cuanto al reconocimiento, el sujeto que reconoce, acepta el petitorio y también acepta los hechos expuestos y sus fundamentos jurídicos que se le han imputado. Por un lado, al igual que el allanamiento, esta institución es un acto unilateral, que únicamente puede provenir por parte del denunciado.



Por otro lado, se diferencia con el allanamiento pues aquí el emplazado acepta tanto la pretensión, como todo lo expuesto jurídica y fácticamente por la otra parte. Es importante destacar que para el reconocimiento rigen las mismas reglas que para el allanamiento, incluso en el Código Procesal Civil estas se encuentran en el mismo capítulo.

- COSTAS Y COSTOS

En cuanto a la naturaleza jurídica de las costas y costos del proceso, debemos decir, que estos gastos pertenecen al campo del derecho procesal, toda vez que la obligación de pagarlas nace de la intervención de las partes en el proceso.

Ledesma Narváez señala lo siguiente: *"(...) las costas, al igual que los costos, son parte de los gastos efectuados directamente en el proceso por una de las partes, para la persecución y defensa de su derecho, que le deben ser reembolsados por la otra parte, en virtud de un mandato judicial (...)", dice, además: "(...) **no se trata de un pago propiamente dicho sino de un reembolso**, puesto que el vencido restituye al adversario las sumas que este ha empleado en defender su derecho (...)"*.

El artículo 410° del Código Procesal Civil, señala que son costos del proceso *"los honorarios del abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del distrito judicial respectivo para su fondo mutual y para cubrir los honorarios de los abogados en los casos de auxilio judicial"*.

Por tanto, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída a la luz del Expediente N° 52-2010-PA/TC, el allanamiento no supone la exoneración del reembolso de los costos procesales a la parte vencedora, toda vez que, con ello, se busca reponer las cosas al estado anterior a la eventualidad lesiva, siendo que además, se protege el derecho contractual que existió entre el accionante con sus abogados y el respeto por la labor prestada por los patrocinantes, quienes desplazaron tiempo y esfuerzo para la consecución del éxito obtenido. A partir de lo anterior, se puede concluir que, aunque el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor defiende al consumidor debido a la relación desigual que existe con el proveedor, no se ha considerado esta realidad al incluir la figura del allanamiento y reconocimiento de infracción en la exoneración del pago de costos. Dado que este último tiene una naturaleza meramente procesal, su aplicación en la práctica puede vulnerar los derechos del consumidor.

De todas estas instituciones se concluye que, el Sistema nacional integrado de protección del consumidor, que es dirigido por Indecopi, debe prever que cualquier acción dentro de su competencia, tenga como fin el de garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, permitiendo la solución eficaz en caso de una controversia de consumo. Por tanto, las figuras de allanamiento y reconocimiento resultan coherentes con su naturaleza, puesto que permiten que a través de la conclusión anticipada del procedimiento administrativo sancionador se libere la carga procedimental de Indecopi. Sin embargo, la



exoneración del pago de costos, resulta ser una implementación que no se ajusta a los fines para los cuales fue creado Indecopi, ni mucho menos los principios y objetivos que este regula.

FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR:

El ordenamiento jurídico peruano, atendiendo a los principios contenidos en la Constitución Política de 1993, abraza en toda su extensión a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, que confina sus alcances interpretativos a los distintos órganos resolutivos que conforman el Indecopi.

Así tenemos que, dentro de su artículo V (PRINCIPIOS), se regula:

1. **Principio de Soberanía del Consumidor.** - Las normas de protección al consumidor fomentan las decisiones libres e informadas de los consumidores, a fin de que con sus decisiones orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos o servicios ofrecidos.
2. **Principio Pro-Consumidor.** - **En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tutiva a favor de los consumidores.** En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.

Del mismo modo, de acuerdo al artículo VI, numeral 4., 5. y 6. se regulan las políticas públicas siguientes que establecen la protección al consumidor:

4. El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza.
5. El Estado formula programas de educación escolar y capacitación para los consumidores, a fin de que conozcan sus derechos y puedan discernir sobre los efectos de sus decisiones de consumo, debiendo formar ello parte del currículo escolar. Para tal efecto, brinda asesoría al consumidor y capacita a los docentes, implementando los sistemas que sean necesarios. Asimismo, puede realizar convenios con instituciones públicas o privadas con el fin de coordinar actividades a favor del desarrollo de los derechos de los consumidores.
6. El Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores. Para tal efecto, promueve que los proveedores atiendan y solucionen directa y rápidamente los reclamos de los consumidores, el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario, y sistemas de autorregulación; asimismo, garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y **la reparación de daños**. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos.

Asimismo, la jurisprudencia avala lo anterior, toda vez que, mediante la Resolución N° 3113-2013/SPCINDECOPI, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del



Indecopi, asumiendo una interpretación en concordancia con el principio in dubio pro consumidor, consideró que, incluso cuando se verifique que el proveedor reconoció la veracidad de los hechos denunciados, no debe configurarse un perjuicio para el consumidor, toda vez que incurrió en una serie de gastos para interponer su denuncia por lo que corresponde válidamente que le sean devueltos.

"Punto 22. (...) la interposición de un reconocimiento no debe traer como consecuencia que el denunciado sea exonerado del pago de las costas y costos del procedimiento a favor del consumidor. En ese orden de ideas, discrepa con el criterio adoptado por la Comisión en el sentido que la interposición del reconocimiento no conlleva a dicha exoneración, no resultando aplicable al caso el artículo 413° del Código Procesal Civil".

En la misma sintonía, mediante la Resolución N° 3575-2012/SPC-INDECOPI, en referencia al allanamiento, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi, resolvió, bajo las mismas consideraciones, es decir del principio in dubio pro consumidor, señalando que:

"(...) la interposición de un allanamiento no debe traer como consecuencia que el denunciado sea exonerado del pago de las costas y costos del procedimiento a favor del consumidor. En tal sentido, concuerda con el criterio adoptado por la Comisión en el sentido que no resulta aplicable el artículo 413° del Código Procesal Civil al caso (...)".

Sin embargo, con el Decreto Legislativo N° 1308, Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, publicado en fecha 29 de diciembre de 2016, se abordaron cambios en la aplicación del allanamiento y reconocimiento, contrarios a los principios que alguna vez defendió la Sala Especializada en Protección al Consumidor, poniendo en un estado de indefensión y vulnerabilidad al consumidor, que en un primer momento era el sujeto de derecho de Indecopi.

Si bien es cierto, resulta claro que, con estas modificatorias, en cuanto a la exoneración del pago de costos, se buscaba que el allanamiento o reconocimiento, se realice en el primer acto procesal del denunciado a través de la presentación de descargos, a efectos de no ocasionar mayores dilataciones en el procedimiento y este pueda ser resuelto de manera más expeditiva. Empero, el legislador no ha tomado en cuenta, los gastos de patrocinio legal que el consumidor ha asumido, producto del abuso cometido por el proveedor, en un primer momento, en ese entender, negarle el reembolso de los costos, constituye una pérdida para éste y una inminente contravención a su derecho de defensa, incidiendo directamente en el deber constitucional del Estado de defender y proteger el interés de los consumidores y usuarios en el marco de una economía de mercado.

Mas aun cuando esta figura es unilateral, toda vez que, el proveedor al acogerse a este allanamiento o reconocimiento y en caso de que este sea admitido, se le niega al consumidor el derecho de contradicción, por tanto, esta figura pone en posiciones asimétricas a las partes, siendo este último el agente más débil del mercado.

A razón de todo lo expuesto, las figuras del allanamiento y reconocimiento, no son incompatibles con el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N°29571, sin embargo, deben ser aplicadas de acuerdo a la realidad situacional de desequilibrio que ocupan las partes en el marco de una relación y conflicto de consumo.

Es por ello que, el criterio establecido en esta iniciativa legislativa apunta al propósito de ejercer una auténtica tutela de los derechos del consumidor, sustentando su interpretación en el principio in dubio pro consumidor, por el cual, resulta claro que el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores, de modo que, la defensa de sus derechos no debe configurar ningún perjuicio para el consumidor afectado, quien ya incurrió en una serie de gastos para interponer su denuncia, por lo que, corresponde válidamente que sean reembolsados.

1.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente propuesta legislativa lo que pretende es modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, a fin de eliminar la exoneración del pago de costos a aquellos que proveedores que se allanen o reconozcan la infracción con la presentación de los descargos, dentro de un proceso administrativo sancionador.

La idea de este proyecto de ley pretende equiparar el desbalance generado en la protección de los derechos de los consumidores. Es por ello por lo que se precisan los siguientes cambios:

CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR ACTUAL	PROPUESTA LEGISLATIVA
Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas. (...) Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes: (...) 3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas. (...)	Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas. (...) Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes: (...) 3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En ningún supuesto de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos o costas del procedimiento. (...)



1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Código de protección y defensa del consumidor, Ley N° 29571
- Decreto Legislativo 1308, que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley 29571
- Decreto Legislativo N° 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma vigente, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano, tiene por objeto modificar el artículo 112°, tercer párrafo, numeral 3) del Código de protección y defensa del consumidor, Ley N° 29571.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa propuesta no genera gasto al erario público, en tanto ya se ajustan al marco de las funciones, competencias, y presupuesto del Indecopi.

En cuanto a los beneficios de la presente, se tienen:

Beneficios para los consumidores

1. Mayor protección de derechos: Los consumidores tendrán derecho de pagos de costas y costos del procedimiento.
2. Mayor equidad: Los consumidores no se verán afectados por prácticas abusivas de proveedores.
3. Mayor confianza en el sistema: Los consumidores tendrán más confianza en la capacidad del sistema para proteger sus derechos.

Beneficios para la sociedad

1. Mayor justicia: La modificatoria promueve la justicia y la equidad en el sistema.
2. Mayor transparencia: Los proveedores serán más transparentes en sus prácticas.
3. Mayor responsabilidad: Los proveedores previo a la comisión de faltas al Código de Protección, evaluarán costo beneficio de su infracción, y el pago de costos del procedimiento será un factor que aportará positivamente a la no comisión de infracciones.



Beneficios económicos

1. Reducción de costos para los consumidores: Los consumidores no tendrán que asumir los costos de las prácticas abusivas.
2. Mayor competencia: La derogación promueve una competencia más justa y equitativa.
3. Mayor crecimiento económico: La confianza en el sistema y la protección de los derechos de los consumidores estimula el crecimiento económico.

Beneficios para el Estado

1. Mayor eficiencia en la regulación: La modificación permite una regulación más efectiva.
2. Mayor recaudación de fondos: Los proveedores que vulneren los derechos de los consumidores pagarían los costos correspondientes.
3. Mayor credibilidad: El Estado demostraría su compromiso con la protección de los derechos de los consumidores.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2023-2024, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 002-2023-2024-CR, según se detalla:

Objetivo: 1. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado: 7. ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, respecto al siguiente tema:

18. MEDIDAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CIVISMO

24. NORMAS DE PROTECCIÓN QUE CONSIDERAN LAS CARACTERÍSTICAS DEL AFECTADO

Objetivo: 2. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, respecto al siguiente tema:

31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL