**Proyecto de Ley N°** 079-2021-CR

**Sumilla**: Asociaciones de Consumidores

El Congresista de la República **JOSÉ LUNA GÁLVEZ**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en ejercicio de las facultades 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, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
26 AGO 2021
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 10:20 am

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE APOYO AL SOSTENIMIENTO Y FUNCIONAMENTO DE LAS ASOCIACIONES DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

**Artículo 1. Modificación de los artículos 112, 113, 131, 134 y 156 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Modifícanse los artículos 112, 113, 131, 134 y 156 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:

> **"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 **o por reclamos de consumidores o usuarios de bienes o servicios, en general, incluyendo los efectuados por usuarios de los servicios públicos regulados, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor o usuario al ser notificado con la resolución que inicia 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, solo por una primera vez, ante cualquier consumidor o usuario, 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, denuncias o reclamos de usuarios de servicios 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. A excepción de las denuncias presentadas en defensa de intereses difusos o colectivos, en los demás supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de las costas del procedimiento, pero no de los costos.**

(...)

**Artículo 113.- Cálculo y rebaja del monto de la multa**

(...)

**En el caso que la multa aplicable sea consecuencia de denuncias o reclamaciones respecto a la provisión de bienes y servicios, en general, incluyendo los servicios públicos regulados, presentadas -por asociaciones de consumidores o por Indecopi- en defensa de intereses colectivos y/o difusos, la misma es rebajada en un cincuenta por ciento (50%), cuando el infractor cancele el monto de la misma, antes de la culminación del plazo para impugnar la resolución que puso fin a la instancia y en cuanto no interponga recurso alguno contra dicha resolución.**

**Artículo 131.- Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos e intereses difusos de los consumidores**

131.1 El Indecopi está facultado para promover procesos en defensa de intereses colectivos **e intereses difusos** de los consumidores, los cuales se tramitan en la vía sumarísima, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el artículo 82º del Código Procesal Civil. Asimismo, **las asociaciones de consumidores, debidamente reconocidas por el Indecopi, están facultadas para promover procesos en defensa de**

**intereses colectivos y/o difusos de los consumidores, siempre que el Indecopi, en el término de seis (6) meses, contados a partir de que se encuentre habilitada para hacerlo, no haya ejercido dicha facultad.**

(...)

131.3 El juez confiere traslado de la demanda el mismo día que se efectúan las publicaciones a las que se hace referencia en el artículo 82 del Código Procesal Civil. El Indecopi **y las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas** representan a todos los consumidores afectados por los hechos en que se **fundamenta** el petitorio, **si uno o más de** aquellos no manifiestan expresamente y por escrito su voluntad de no hacer valer su derecho o de hacerlo por separado, dentro del plazo de treinta (30) días de realizadas dichas publicaciones. **En éste caso, el resultado del proceso iniciado en defensa de los intereses colectivos o intereses difusos, excluirán al usuario que hubiera manifestado -expresamente y por escrito- su voluntad de no hacer valer su derecho o de hacerlo por separado.**

(...)

131.5 Transcurrido un (1) año desde la fecha en que el Indecopi **u organismo regulador respectivo cobra, de manera efectiva**, la indemnización, el saldo no reclamado se destina, **en primer lugar, en un 50% de dicho importe**, a un fondo especial para el financiamiento de la difusión de los derechos de los consumidores y **de los gastos corrientes de las asociaciones de consumidores** reconocidas e inscritas en el registro especial del Indecopi.

(...)

131.8 Las asociaciones de consumidores facultadas por el Indecopi que promueven estos procesos los efectúan mediante el mismo procedimiento,

en lo que les fuera aplicable y conforme al decreto supremo que reglamenta la ejecución de los procesos judiciales por intereses colectivos **o intereses difusos de los consumidores, estando facultados para hacer uso del fondo a que se refiere los numerales 131.5, 156.1 y 156.5."**

**Artículo 134.- Funciones del Consejo Nacional de Protección del Consumidor**
Son funciones del Consejo Nacional de Protección del Consumidor ejecutadas en coordinación con la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor las siguientes:

(...)

i. **Impulsar** la participación ciudadana, a través de asociaciones de consumidores quienes, **a través del Indecopi o del organismo regulador, accederán al periódico financiamiento de sus operaciones para, así, garantizar su adecuado, permanente y sostenido funcionamiento."**

**Artículo 156.- Del financiamiento para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores**

156.1 El Indecopi y los organismos reguladores los servicios públicos **que perciben el aporte por regulación establecido por el artículo 10 de la Ley 27332,** deben celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores, reconocidas e inscritas en el registro especial del Indecopi. La firma del convenio de cooperación institucional permite que el Indecopi y los organismos reguladores respectivos, **dispongan del fondo económico necesario para financiar el funcionamiento de las asociaciones de consumidores en la ejecución y desarrollo adecuado, permanente y sostenido de sus actividades, en exclusivo beneficio de los intereses económicos de los consumidores y usuarios.**

La firma del citado convenio de cooperación otorga, a las asociaciones de consumidores, el derecho para que, a su sola solicitud, éstas puedan recibir, de manera excluyente, ya del Indecopi o de alguno de los organismos reguladores a que se refiere el artículo 1 de la Ley No. 27332, el porcentaje de las aportaciones por regulación establecido por el numeral 156.5 de la presente Ley para su entrega, anual, a las asociaciones de consumidores, montos que, para éstas, tienen el carácter de recursos propios. Por tanto, éstos recursos entregados a las asociaciones de consumidores no tienen carácter tributario ni constituyen fondos públicos por provenir de los propios consumidores.

Con excepción del primer año, en el cual la correspondiente asociación de consumidores, solicitará un primer monto destinado al inicial financiamiento de sus operaciones, la aprobación del presupuesto y la correspondiente entrega de los recursos económicos a cada asociación para su uso en el año siguiente, a que se refiere el presente artículo, estará sujeto a que el Consejo Directivo del Indecopi y/o del organismo regulador, a quién la asociación haya solicitado fondos para financiar su funcionamiento, apruebe el Informe Anual Gestión de la respectiva asociación, dentro de los 3 primeros meses de concluido el ejercicio anual correspondiente. En éste Informe Anual, la asociación deberá demostrar el real, y efectivo, cumplimiento del Plan Anual de Operaciones que dio sustento a la aprobación del presupuesto del año anterior, por el Indecopi o por el organismo regulador, según sea el caso.

Esto, previo Informe Escrito de la Gerencia General del Indecopi o del organismo regulador, respectivo, el cual será efectuado luego de visitas, efectivamente realizadas, in situ, por el personal supervisor del Indecopi y/o del organismo regulador, a las instalaciones administrativas y/u operativas de la asociación, con el cual se debe demostrar el adecuado funcionamiento y la efectiva realización (por las asociaciones) de las actividades incluidas en el Plan Anual de Operaciones de la asociación,

aprobado por el Consejo Directivo del Indecopi y/o del organismo regulador, respectivo, al aprobar el presupuesto anual de la asociación.

En caso que la asociación de consumidores no demuestre su correcto e idóneo accionar en virtud de lo cual, el Consejo Directivo del Indecopi u organismo regulador decida, con resolución debidamente motivada, desaprobar el Plan Anual de Gestión de dicha asociación para el año siguiente, previo los descargos de la asociación involucrada, suspenderá la entrega de nuevos fondos a dicha asociación. En ésta eventualidad, los miembros del Consejo Directivo, así como todo el personal administrativo y operativo de la asociación de consumidores involucrada, quedará impedido de, vía la conformación de una nueva asociación o vía su incorporación, a otra asociación de consumidores ya existente, acceder a este fondo de apoyo, bajo la administración del Indecopi o del organismo regulador, respectivo, por un periodo, no menor, de 10 años, luego de adoptada dicha decisión por el Consejo Directivo del Indecopi y/o del organismo regulador.

156.2 Los montos asignados a las asociaciones de consumidores serán utilizados para financiar la ejecución de labores de asesoría y defensa, individual y/o masiva, de los intereses colectivos y/o difusos de los consumidores y usuarios de los servicios, en general, incluyendo los de los servicios públicos regulados que, en cumplimiento del artículo 10 de la Ley No. 27332, aportan para el funcionamiento de los organismos reguladores.

Estos aportes serán utilizados por las asociaciones de consumidores para financiar los gastos corrientes para su funcionamiento, así como de las actividades que realicen.

156.3. Corresponde al Indecopi y al organismo regulador respectivo, como suministrador de dichos fondos, supervisar a las asociaciones de consumidores, para garantizar que destinen los recursos recaudados por

concepto de los aportes a que se refiere el artículo 156.6 de la presente Ley, para los fines señalados en el artículo 156.2 de la misma. El incumplimiento de dicha finalidad conlleva a aplicar las medidas y sanciones establecidas por el último párrafo del artículo 156.1, sin perjuicio de iniciar las acciones administrativas e interponer las acciones penales que correspondan, en los casos que correspondan y que se encuentren debidamente sustentados.

156.4. Los requisitos para la entrega de los fondos y para la supervisión de su uso, por las asociaciones de consumidores, son aprobados mediante Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su condición de Organismo al cual están adscritas el Indecopi y los organismos reguladores, tratando de no trastocar el objetivo que se pretende conseguir el cual es que los consumidores y usuarios cuenten con organizaciones de la sociedad civil que defiendan, de manera técnica, eficiente y profesional, sus intereses económicos para, así, disminuir la asimetría existente en su relación de consumo con los proveedores de bienes y servicios.

156.5 Las asociaciones de consumidores debidamente inscritas en el registro especial del Indecopi, accederán a fondos económicos destinados al financiamiento de su funcionamiento, así como la ejecución de sus actividades. Dichos fondos están constituidos por un diez por ciento (10%) de los saldos de balance del año anterior, por concepto de los aportes por regulación establecidos por el artículo 10 de la Ley No. 27332.

Los fondos a ser entregados a las asociaciones de consumidores constituyen recursos propios y serán usados en la defensa, individual y/o colectiva, de los derechos económicos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en general, y de los servicios públicos regulados, en particular.

Asimismo, el presupuesto anual de cada asociación de consumidores será presentado, al Indecopi o al organismo regulador respectivo, como máximo, el 31 de octubre de cada año calendario y, el mismo, será aprobado, por el Consejo Directivo de dicha Entidad, como máximo, el 30 de noviembre del año anterior, a su ejecución.

El presupuesto anual aprobado de cada asociación de consumidores será depositado, por el Indecopi y/o el organismo regulador respectivo, en la cuenta bancaria de cada asociación de consumidores, como máximo, el 15 de diciembre del año anterior al del presupuesto solicitado por la asociación.

En un ejercicio anual, cada asociación de consumidores no podrá percibir fondos, de manera simultánea, de más de un organismo regulador o del Indecopi. En caso se detecte que, para un mismo año presupuestal, la asociación de consumidores solicitó, por escrito, al Indecopi y, además, a otro organismo regulador, fondos para su funcionamiento, se sancionará a la citada asociación con su exclusión del registro de asociaciones de consumidores del Indecopi, por el plazo de 10 años.

156.6 El Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) del Ministerio de Justicia procederá a efectuar las acciones administrativas y legales que sean necesarias para transferir bienes, vehículos y equipos para el funcionamiento administrativo u operativo de las asociaciones de consumidores que funcionan a nivel nacional, según los criterios establecidos en el reglamento.

Artículo 2. Modificación de los artículos 1, 6, 9-A y 10 de la Ley Nº 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

Modificanse los artículos 1, 6, 9-A y 10 de la Ley Nº 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en los siguientes términos:

"**Artículo 1.- Ámbito de la aplicación y denominación**

La presente Ley es de aplicación a los siguientes Organismos a los que en adelante y para efectos de la presente Ley se denominará Organismos Reguladores:

a. Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);
b. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía Y Minería (OSINERGMIN);
c. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN);
d. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS); y,
**e. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).**

**Artículo 6.- Del Consejo Directivo**

6.1. El Consejo Directivo es el órgano de dirección máximo de cada Organismo Regulador. Estará integrado por 5 (cinco) miembros designados mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del sector al que pertenece la actividad económica regulada.

6.2. El Consejo Directivo estará conformado de la siguiente manera:

a) **Un miembro a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, quién lo presidirá;**
b) **Un miembro en representación de las Asociaciones de Consumidores.**
c) **Un miembro a propuesta del Ministerio del sector al que pertenece la actividad económica regulada;**

d) Un miembro a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas; y,

e) Un miembro a propuesta del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

6.3. El Presidente del Consejo Directivo ejercerá funciones ejecutivas de dirección del Organismo Regulador y es el Titular de la entidad correspondiente.

6.4. Los miembros del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores **podrán** ser removidos mediante resolución suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del sector al que pertenece la actividad económica regulada.

**6.5 En el caso del representante de las Asociaciones de Consumidores, ante el Consejo Directivo del Organismo Regulador, los mecanismos y procedimientos para su designación serán aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros, en base a la propuesta que cuente con la participación de las Asociaciones de Consumidores con inscripción vigente en el Registro del INDECOPI, previa convocatoria, por ésta última, dentro del plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, a partir de la vigencia de la presente Ley."**

**Artículo 9-A.- Del Consejo de Usuarios**

(...)

**"El cargo de miembro en los Consejos de Usuarios es retribuido mediante el pago de dietas, con un máximo de cuatro (4) sesiones al mes, aún cuando se realicen más sesiones, y conforme lo establezca el Reglamento de Organización y Funciones de cada organismo regulador. La aprobación del monto de las dietas se efectuará conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411".**

**Artículo 10.- Aportes por Regulación**

Los Organismos Reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación, **supervisión y fiscalización**, el cual no podrá exceder del 1% (uno por ciento) del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito. Este aporte será fijado, en cada caso, mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas. **El aporte por regulación no tiene carácter tributario.**

**El diez por ciento (10%) del saldo de balance anual de los aportes por regulación deberán ser destinados al financiamiento de las asociaciones de consumidores y, los mismos, tendrán el carácter de recursos propios a favor de las asociaciones de consumidores.**

**Artículo 3. Modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI**

Modifíquese el artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en los siguientes términos:

**"Artículo 4: Los miembros del Consejo Directivo**

El Consejo Directivo es el órgano máximo del Indecopi. Está integrado por **seis (6) miembros**, dos en representación de la Presidencia del Consejo de Ministros, uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, uno en representación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, uno en representación del Ministerio de la Producción **y uno en representación de las Asociaciones de Consumidores debidamente inscritas**, los que serán designados mediante Resolución Suprema refrendada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el caso del representante de las Asociaciones de Consumidores, ante el Consejo Directivo del INDECOPI, los mecanismos y procedimientos para su designación serán aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros, **de acuerdo a los procedimientos establecidos en el reglamento.**

**Artículo 4. Disposiciones reglamentarias**

Dentro del plazo máximo de noventa (90) días hábiles de publicada la presente ley, mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros, se aprobarán las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la efectiva implementación de las disposiciones de la presente Ley.

Lima, 17 de agosto de 2021

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Grupo Parlamentario Podemos Perú

Enrique Wong

Digna Calle Lobatón

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **setiembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 079** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

**1. DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 1º de la Constitución Política establece que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y su dignidad, estableciendo como objetivo supremo y centro de la constitución, del Estado y de la sociedad a la persona humana en toda su dimensión.

El artículo 2 de la Constitución establece diversos derechos fundamentales de las personas, estableciendo así, de manera clara, los derechos que tienen primacía sobre otros derechos también constitucionales. Asimismo, el artículo 3 de la Constitución establece que "La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno."

De otro lado, el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, en su Sentencia del 23 de marzo del 2004 (Exp. N° 0858-2003-AA/TC HUÁNUCO, Caso Eyler Torres Del Águila[1]) contra la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, OSIPTEL y Telefónica Móviles SAC, cuyos términos comparten, plenamente, los Congresistas proponentes del Proyecto de Ley de autos, estableció, entre otros, lo siguiente:

> "(...)
> §4. Órganos estatales y deber especial de protección de los derechos fundamentales
>
> 5. Al Tribunal Constitucional no le cabe la menor duda de que detrás de la forma como ha resuelto OSIPTEL la controversia entre la recurrente y Telefónica Móviles S.A.C., existe una manifiesta violación del "deber especial de protección" de los derechos fundamentales que, como se verá más adelante, repercute directamente en el derecho constitucional a la protección de los usuarios y consumidores, reconocido en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú.
>
> 6. Como se sabe, debido al influjo de diversas teorías que han servido de base al constitucionalismo, y muy significativamente de las doctrinas pactistas,

[1] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00858-2003-AA.html

desde sus orígenes, el Estado moderno ha sido concebido como un ente artificial, una de cuyas tareas encomendadas ha sido, desde siempre, proteger los derechos fundamentales. Podría decirse, incluso, que se trata de su finalidad y deber principal, pues, en su versión moderna, el Estado ha sido instituido al servicio de los derechos fundamentales. El Estado, en efecto, tiene, en relación con los derechos fundamentales, un "deber especial de protección".

> Por cierto, este "deber especial de protección" del Estado no es sólo una cuestión teorética derivada de la existencia de una o más teorías sobre la legitimidad del Estado. Constitucionalmente se sustenta la dimensión objetiva de los derechos fundamentales. En efecto, como antes lo ha señalado este Tribunal, los derechos fundamentales no sólo tienen una dimensión subjetiva [esto es, no valen sólo como derechos subjetivos], sino también una dimensión objetiva, puesto que los derechos fundamentales constituyen el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional (cf. STC 0976-2001-AA/TC, 0964-2002-AA/TC, entre otras).
>
> Lo que significa, en primer lugar, que en el ordenamiento constitucional peruano todas las leyes, reglamentos y sus actos de aplicación, deben interpretarse y aplicarse de conformidad con los derechos fundamentales (STC 2409-2002-AA/TC). En ese sentido, los derechos constitucionales, en cuanto valores materiales del ordenamiento, tienen una pretensión de validez, de modo que tienen la propiedad de "irradiarse" y expandirse por todo el ordenamiento jurídico.
>
> En segundo lugar, si los derechos fundamentales cumplen una función de legitimación jurídica de todo el ordenamiento constitucional, y, al mismo tiempo, tienen una pretensión de validez, entonces tienen también la propiedad de exigir del Estado [y de sus órganos] un deber especial de protección para con ellos. Y es que si sobre los derechos constitucionales, en su dimensión objetiva, sólo se proclamara un efecto de irradiación por el ordenamiento jurídico, pero no se obligara a los órganos estatales a protegerlos de las asechanzas de

terceros, entonces su condición de valores materiales del ordenamiento quedaría desprovista de significado.

7. No es ese el caso, desde luego, del ordenamiento constitucional peruano. En efecto, tal "deber especial de protección" al cual se encuentran obligados todos los órganos del Estado, sin excepción, se halla constitucionalizado en nuestro ordenamiento jurídico desde su primer artículo, a tenor del cual "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"; y, en forma por demás significativa, en el artículo 44 de la Norma Suprema, según el cual "Son deberes primordiales del Estado: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos" [subrayado agregado].

   En ese sentido, la constitucionalización del "deber especial de protección" comporta una exigencia sobre todos los órganos del Estado de seguir un comportamiento dirigido a proteger, por diversas vías, los derechos fundamentales, ya sea cuando estos hayan sido puestos en peligro por actos de particulares, o bien cuando su lesión se derive de otros Estados. Se trata de una función que cabe exigir que asuma el Estado, a través de sus órganos, cuando los derechos y libertades fundamentales pudieran resultar lesionados en aquellas zonas del ordenamiento en los que las relaciones jurídicas se entablan entre sujetos que tradicionalmente no son los destinatarios normales de esos derechos fundamentales.

8. En este sentido debe diferenciarse lo que es propio de un derecho subjetivo de defensa contra el Estado, que tiene por propósito exigir la no injerencia arbitraria del Estado en la esfera subjetiva de un particular, de lo que es propio de un "deber especial de protección", que es, en principio, indeterminado, e impone a los órganos del Estado, in suo ordine, que establezcan o adopten todas las medidas necesarias y adecuadas destinadas a preservar, proteger e, incluso, reparar las lesiones a los diferentes derechos constitucionalmente protegidos, cuando éstos han sido vulnerados o puestos en peligro por obra de terceros.

En el primer caso, el ejercicio del derecho fundamental depende de que el Estado o sus órganos no invadan ese ámbito de autonomía particular; en el segundo, se precisa la actuación del Estado, no para que el derecho fundamental pueda ejercerse [en el caso de los derechos prestacionales], sino para contrarrestar la conducta de terceros que ponen en peligro o lesionan esos derechos constitucionales.

§5. Deber especial de protección de los derechos de los usuarios y consumidores

9. En el ámbito de los usuarios y consumidores, ese deber especial de protección se encuentra establecido expresamente en el artículo 65° de la Constitución. Dicho precepto constitucional 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", así como vela, "en particular, por la salud y la seguridad de la población".

10. En los fundamentos jurídicos N.° 27 y siguientes de la STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que "Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario.

El consumidor -o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos [como consumidor] o servicios [como usuario] que previamente han sido ofrecidos al mercado.

Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor –independientemente de su carácter público o privado–, sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio.

En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento.

[...]

La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En cuanto a lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En cuanto a lo segundo, la Constitución reconoce el derecho de defenderse de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, reconoce el derecho de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor".

11. En la misma STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal sostuvo que, "De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones genéricas; a saber:

a) Garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que estén a su disposición en el mercado. Ello implica la consignación de datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles.

b) Vela por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias.

Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. Es de verse que en la Constitución existe una pluralidad de casos referidos a ciertos atributos que, siendo genéricos en su naturaleza, y admitiendo manifestaciones objetivamente incorporadas en el mismo texto fundamental, suponen un numerus apertus a otras expresiones sucedáneas.

[...]

Con tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N.° 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados a la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65° de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios [...]".

12. De ahí que el Tribunal Constitucional no considere que el ámbito de protección constitucional de los derechos de los consumidores y usuarios se traduzca sólo en garantizar que los órganos administrativos presten una adecuada garantía al "derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado", o en velar "[...] en particular, por la salud y la seguridad de la población".[2]

Sobre este particular, este Tribunal debe recordar que en materia de interpretación de los derechos fundamentales, siendo importante el criterio de

[2] El subrayado y las negritas son agregados.

la literalidad para comprender el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, éste, por sí sólo, es insuficiente para brindar una respuesta constitucionalmente adecuada. Ello se debe a que las cláusulas en las que se encuentran reconocidos estos derechos no tienen una estructura semejante a la de las "normas completas", esto es, que prevean un supuesto de hecho al cual sea posible derivar una consecuencia jurídica, sino que se tratan de disposiciones que tienen la estructura de "principios", es decir, son conceptos jurídicos indeterminados que contienen mandatos de optimización que aspiran a ser realizados y concretizados en cada circunstancia.

13. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la primera parte del artículo 65 de la Constitución contiene un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario que asume el Estado, cuyas formas como puede concretizarse, se traducen, sólo de manera enunciativa en garantizar "el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado", así como en velar, "en particular, por la salud y la seguridad de la población".

    Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, el establecimiento de procedimientos administrativos, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración.

14. A criterio del Tribunal, tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea, mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses.

Con el establecimiento de ese tipo de procedimientos no sólo debe facilitarse una vía para la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, sino también las reglas conforme a las cuales puedan solucionarse equitativamente los problemas. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Federal Alemán, "también es función de los respectivos órganos estatales competentes ponderar entre los diferentes derechos fundamentales que se contraponen entre sí y atender a las consecuencias negativas que podría tener una determinada forma de cumplir con el deber de protección" (BverfGE 96, 56).

Al legislador incumbe, en efecto, ponderar los diferentes derechos y bienes constitucionales en conflicto, y establecer, con carácter general, los principios y reglas conforme a los cuales se deberán resolver las controversias entre agentes económicos y los usuarios y consumidores.

15. Ciertamente, el artículo 65 de la Constitución quedaría en una verdadera zona de penumbra si es que se limitase sólo a aquellas exigencias. Y es que, una vez creado el órgano estatal destinado a mediar entre los prestadores de un servicio público determinado y los consumidores y usuarios respectivos, ese deber especial de protección lo asume el órgano establecido por el legislador, el que, a su vez, adquiere nuevas exigencias. Como ya se sostuvo en la STC 0005-2003-AI/TC, ese "deber especial de protección" de los derechos no sólo se concretiza "[...] en el ámbito legislativo, dentro de los límites que la Constitución impone [...], sino también en el plano de la actuación de los órganos administrativos" (Fund. Jur. N.° 43).

En el ámbito de la prestación del servicio público de telefonía, el genérico deber especial de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, está en manos de OSIPTEL. A este se le ha confiado, entre otras tareas, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios derivados de la prestación del servicio público de telefonía. Como tal, involucra la exigencia de un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios

de los servicios de telefonía frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes económicos que prestan dicho servicio público. De modo que éste debe y tiene que adoptar todas las medidas necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar apropiadamente las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios.

Y es que también OSIPTEL está vinculado a los derechos fundamentales y, muy particularmente, a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios al momento de aplicar las leyes.

Una de las maneras de cumplir ese deber especial de protección es impidiendo que los agentes económicos dedicados a la prestación del servicio público de telefonía abusen de los derechos que se puedan derivar de la suscripción de contratos para la prestación de este servicio público y, muy particularmente, del contenido desproporcionado de ciertas cláusulas de contratación que en ese ámbito se insertan en tales contratos.

Para ello, y dentro de sus competencias, OSIPTEL está en la obligación no sólo de dictar todas las medidas reglamentarias adecuadas y necesarias orientadas a protegerlos, sino, también, de realizar todas las acciones de control y supervisión sobre los entes prestadores de este servicio público, a fin de evitar que consumidores y usuarios puedan resultar lesionados en sus derechos e intereses legítimos.

Aunque ese deber especial de protección de los derechos no garantiza que toda reclamación de un consumidor o un usuario sea aceptada siempre por OSIPTEL, y, del mismo modo, que toda denegatoria de la solicitud o reclamación presentada por un particular, pueda ser ventilada en el seno del proceso constitucional de amparo, como antes se ha dicho, es claro que no se puede sostener que OSIPTEL cumpla ese deber especial de protección cuando se adoptan decisiones que manifiestamente repelen un mínimo sentido de

justicia material o, en otros términos, cuando tales decisiones aparezcan como manifiestamente irrazonables.

A juicio del Tribunal Constitucional, precisamente en el incumplimiento de ese deber especial de protección ha caído OSIPTEL en el caso de la recurrente. Y es que no se puede decir que haya cumplido adecuadamente su deber especial de protección de los derechos e intereses de la usuaria, cuando por una situación enteramente imputable a la empresa prestadora del servicio público de telefonía –no brindar en óptimas condiciones el teléfono celular-, ha convalidado la existencia de una deuda que, aunque reducida, jamás se debió aceptar, precisamente por no haberse hecho efectivo servicio público alguno.

§6. Deber especial de protección y los derechos fundamentales como protección contra el propio actuar

16. Cabe, no obstante, preguntarse si, a lo mejor, el quebrantamiento de ese deber especial de protección de los derechos por parte de OSIPTEL, en realidad, se encontraba justificado, dado que el monto "reducido" de la deuda de la recurrente no [sólo] representaba el débito de un servicio público no recibido, sino, fundamentalmente, otro tipo de prestaciones (cf. Fund. Jur. N.° 3, in fine de esta STC). Por ejemplo, el costo del aparato telefónico o, acaso, el pago obligatorio de un mínimo, por todo el tiempo que durase el contrato.

17. Para el Tribunal es absolutamente claro que el argumento del costo del aparato telefónico no puede aceptarse como válido. Al margen de otras consideraciones sobre las que aquí no se va a detener, es claro que Telefónica Móviles S.A.C., por las razones expuestas en los fundamentos precedentes, no podía pretender válidamente el pago por un aparato telefónico que no solamente se encontraba malogrado, es decir, que no podía servir al fin para el cual la recurrente lo había adquirido, sino, aún más, que ni siquiera tenía en su poder la ahora accionante.

18. Queda, por lo tanto, analizar si el pago de esa deuda reducida podía justificarse con el hecho de que la recurrente había suscrito, entre las cláusulas de

contratación, un convenio por el cual ella debía permanecer, durante un lapso determinado, vinculada contractualmente a Telefónica Móviles S.A.C., plazo en el que, a su vez, debía abonarse el pago de un, por llamarlo así, "cargo fijo", "renta básica" o "renta mínima".

Al Tribunal no le es ajeno, en efecto, que tal vez la deuda "reducida" de la recurrente no sólo se deba a la intención de que haya querido ser beneficiaria de la prestación de un servicio público, sino al hecho de existir un vínculo contractual entre ella y Telefónica Móviles S.A.C. Es decir, que el incumplimiento del deber especial de protección recaído en OSIPTEL pudiera ser justificado con la existencia de una obligación asumida por la recurrente de permanecer vinculada contractualmente durante un lapso determinado, en el cual debía abonarse el pago del "cargo fijo" previsto en el contrato con Telefónica Móviles S.A.C.

19. Desde este punto de vista, podría sostenerse, la actuación de OSIPTEL en el caso concreto debería considerarse absolutamente justificada, pues sucede que en las relaciones entre dos particulares, en ejercicio de su libertad contractual y autonomía privada, se habrían estipulado determinadas obligaciones que se encuentran más allá incluso de las relativas a la prestación efectiva del servicio público de telefonía.

20. Sobre el particular, es menester recordar que en la STC 0976-2001-AA/TC, este Tribunal señaló que los derechos fundamentales también vinculan las relaciones entre privados, de manera que quienes están llamados a resolver controversias que en el seno de esas relaciones se pudieran presentar, han de resolver aquéllas a través de las normas jurídicas que regulan este tipo de relaciones entre privados, pero sin olvidar que los derechos fundamentales no son bienes de libre disposición, y tampoco se encuentran ausentes de las normas que regulan esas relaciones inter privatos.

Antes se ha recordado que uno de los efectos de considerar a los derechos fundamentales como valores materiales del ordenamiento jurídico nacional, es



www.congreso.gob.pe Central Teléfono: 311-7777

que éstos tienen la propiedad de irradiarse por todo ese ordenamiento (Fund. Jur. N.° 6). En ese sentido, antes de procederse a la aplicación de ese sector del denominado derecho privado en la solución de la controversia entre privados, los órganos competentes están en la obligación de interpretar esas reglas de conformidad con los derechos fundamentales.

21. En tal interpretación de las reglas del derecho privado, el órgano competente no puede perder de vista que, tratándose de negocios jurídicos en los que se insertan determinadas cláusulas generales de contratación, el ejercicio de la libertad contractual y la autonomía privada carece de uno de los presupuestos funcionales de la autonomía privada; particularmente, del sujeto más débil de esa relación contractual. Y es que no se puede afirmar, sin negar la realidad, que en los convenios suscritos por un individuo aislado, con determinados poderes sociales, o entre personas que tienen una posición de poder económico o de otra índole, existe una relación de simetría e igualdad, presupuesto de la autonomía privada.

Como lo ha sostenido Pedro de Vega ("La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales", en AA.VV. Derechos fundamentales y Estado, UNAM, México 2002, pp. 694-695), "La aparición en el seno de la sociedad corporatista de poderes privados, capaces de imponer su voluntad y dominium, con igual o mayor fuerza que los poderes públicos del Estado, determina [...] un nuevo y más amplio entendimiento de la dialéctica libertad-poder" [...]. "En sociedades estructuradas, a las que los individuos se acogen voluntariamente, será el poder de esos grupos y corporaciones el que acabe siempre prevaleciendo sobre los ciudadanos aisladamente considerados. Las relaciones formales de igualdad entre los particulares se transforman entonces en relaciones de preeminencia en las que los grupos hacen valer su dominium en una doble perspectiva. Desde el punto de vista interno, el principio de igualdad ante la ley quedará definitivamente conculcado, en la medida en que las disposiciones sancionatorias establecidas por los grupos contra las conductas de los sujetos aislados que se inserten en ellos, inevitablemente prevalezcan sobre la ley. Por otro lado, desde el punto de vista



www.congreso.gob.pe
Central Teléfono: 311-7777

de la actuación externa, la supremacía de unos grupos sobre otros y, en todo caso, sobre los individuos aisladamente considerados, se traducirá en la imposición de condiciones que los más débiles forzosamente deberán aceptar".

22. Ante este tipo de situaciones [en las que resulta más que evidente que determinados contenidos insertos en ese tipo de convenios, no podrían ser aceptados en términos normales de un sujeto libre e igual, a no ser que la imposición por uno de ellos sea aceptada por razones de necesidad por el sujeto social más débil], la cuestión a plantear es: O se hace abstracción de aquella situación que presenta la realidad, so pretexto de garantizarse el modo como se ha venido entendiendo el tráfico entre privados, con el resultado de aceptar que los derechos fundamentales pueden ser [y de hecho son] vulnerados por los grupos sociales con dominium, o se afirma que ni siquiera garantizándose el modo como se ha venido entendiendo el tráfico entre privados, es posible consentir que, en esas relaciones, los derechos fundamentales se desconozcan.

La respuesta de un Tribunal comprometido con la defensa de los derechos fundamentales no puede ser otra que afirmar que los derechos también vinculan a los privados, de modo que, en las relaciones que entre ellos se puedan establecer, éstos están en el deber de no desconocerlos. Por cierto, no se trata de una afirmación voluntarista de este Tribunal, sino de una exigencia que se deriva de la propia Norma Suprema, en cuyo artículo 103° enfáticamente ha señalado que constitucionalmente es inadmisible el abuso del derecho.[3]

Para el Tribunal Constitucional es claro que los acuerdos contractuales, incluso los suscritos en ejercicio de la autonomía privada y la libertad contractual de los individuos, no pueden contravenir otros derechos fundamentales, puesto que, por un lado, el ejercicio de la libertad contractual no puede considerarse como un derecho absoluto y, de otro, pues todos los derechos fundamentales, en su conjunto, constituyen, como tantas veces se ha dicho aquí, ni más ni

[3] El subrayado y las negritas son agregados.

menos, el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico peruano.

23. Ello es particularmente evidente en aquellas situaciones en donde, pese a haberse suscrito convenios entre particulares, una de las partes ha aceptado ciertos términos contractuales que, de no haber mediado la necesidad de obtener un bien o la prestación de un servicio, entre otros supuestos, no habría aceptado, por constituir notoriamente una irrazonable autorrestricción del ejercicio de sus derechos fundamentales (v.g. el ejercicio de la dimensión negativa de la libertad contractual, esto es, desvincularse del contrato por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el otro contratante).

En esos casos, dado que se presentan relaciones contractuales en las que es patente la existencia de una heteronomía, esto es, una pérdida efectiva de autonomía privada por una de las partes, los derechos fundamentales, en su dimensión institucional y como sistema de valores materiales del ordenamiento, pueden y deben servir de fundamento para defenderse contra las consecuencias del propio hacer, es decir, que pueden lícitamente invocarse en la protección frente a sí mismos.

Al lado de esa invocación de la protección de sí mismos recae sobre los órganos del Estado la obligación de restaurar el equilibrio perdido a consecuencia de una relación de desigualdad, y de proteger los derechos fundamentales como sistema material de valores. También en estos casos, como lo ha afirmado el Tribunal Constitucional Federal Alemán, existe una obligación de protección de los derechos fundamentales (BverfGE 81, 242 (256)).

Sólo que, en este supuesto, el deber especial de protección de los derechos no se traduce en una protección frente a terceros [como es el caso de lo desarrollado en el fundamento 3 de esta sentencia], sino de una labor garantista de los mismos órganos estatales frente a las restricciones de los derechos y libertades fundamentales aceptadas voluntariamente por la parte contratante más débil,

es decir, en aquellos casos en los que los presupuestos funcionales de la autonomía privada no están suficientemente garantizados.

En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que la aplicación de una cláusula de contratación que liga a la recurrente a una de las codemandadas por un lapso determinado, y al pago de un "cargo fijo", dadas las circunstancias específicas del caso de autos, resulta palmariamente inconstitucional, por violar la dimensión negativa de la libertad contractual. Este Tribunal estima que, en la medida en que OSIPTEL no ejerció debidamente su deber especial de protección de la dimensión negativa de la libertad contractual de la recurrente, violó nuevamente el derecho reconocido en el artículo 65 de la Constitución, siendo, por lo tanto, inconstitucional el ordinal N.° 2 de la parte resolutiva de su Resolución No. 1"

Como se observa en la antes citada Sentencia del Tribunal Constitucional, el artículo 65º de la Constitución Política, 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."

Sin embargo, ante la reducida claridad de la disposición constitucional del artículo 65, en la Sentencia del 23 de marzo del 2004 (Exp. N° 0858-2003-AA/TC HUÁNUCO, Caso Eyler Torres Del Águila), el Tribunal Constitucional ha desarrollado, de manera amplia, el derecho constitucional que ha denominado "el deber especial de protección a los consumidores", como parte del bloque constitucional, en el que se establece el deber especial de todos los operadores del Estado y el derecho de los consumidores (personas) de exigir (al Estado y a sus operadores) un comportamiento acorde a este deber especial de protección.

Al respecto, en todo el mundo existe lo que se conoce como la asimetría de información (en la cual el proveedor conoce todo sobre sus productos o servicios mientras que, el consumidor o usuario, conoce poco, o nada, sobre los mismos) y la asimetría de poder (en la cual, por un lado, el proveedor cuenta con ingentes recursos económicos para, con el concurso de grandes y

especializados estudios de abogados y de profesionales de toda especialidad, poder defender sus intereses económicos, mientras que los consumidores no cuentan con el dinero necesario para pagar los servicios especializados de grandes estudios de abogados y profesionales para defender sus derechos), en los procesos administrativos y/o judiciales generados por sus reclamaciones y controversias surgidas en su relación de consumo ante los proveedores de bienes y servicios.

En esta situación, los consumidores y usuarios se encuentran expuestos a las consecuencias (negativas a sus intereses económicos) producto del abuso y desconocimiento de sus derechos en las controversias surgidas en su relación de consumo ante un sector empresarial que, ante la existencia de la citada asimetría, resulta beneficiada de la misma, en términos económicos. Con lo cual se alimenta e incentiva la proliferación de este tipo de comportamientos, negativos para los consumidores, de los proveedores infractores.

Los consumidores individualmente tratados por los proveedores de bienes y servicios son más propensos a sufrir abusos y/o que se desconozcan sus derechos. Allí, es donde aparecen las asociaciones de consumidores, como parte de la Sociedad Civil organizada, destinada a defender los intereses de los consumidores y usuarios, de representarlos ante entes privados y el Estado. Esto nos hace recordar la disposición del artículo 1 de la Constitución: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado" pero, ahora, la persona en su faceta de consumidor o usuario.

Dicho ello, cabe hacernos las siguientes preguntas: ¿Puede una Asociación de Consumidores, como parte de la Sociedad Civil, cumplir el mandato constitucional de defender los intereses de los consumidores y usuarios del Perú cuando, ellas, no cuentan con recursos económicos que le permitan financiar, ni siquiera, su propia subsistencia operativa? ¿Puede, una asociación de consumidores, sin contar, de manera permanente y sostenida en el tiempo, con los recursos económicos necesarios, enfrentar, de manera exitosa, a las empresas proveedoras de bienes y servicios quienes, éstas si, cuentan con toda la información y los recursos económicos para enfrentar las pocas reclamaciones y denuncias efectuadas por los consumidores y usuarios? La respuesta es unánime: imposible, no pueden. Y, esta situación, la vienen viviendo las asociaciones de consumidores durante los últimos 30 años.

En apariencia, la situación económica extremadamente precaria que vienen atravesando las asociaciones de consumidores resulta bastante conveniente para los proveedores infractores de bienes y servicios del País quienes, aprovechando ésta situación (de precariedad económica de las asociaciones de consumidores) vienen abusando, a más no poder, de los consumidores.

Es en ésta circunstancia en la que surge la necesidad de aprobar la denominada: "Ley de apoyo al sostenimiento y permanente funcionamiento de las asociaciones de defensa de los consumidores y usuarios"

**Las Asociaciones de Consumidores (AACC)**

Las asociaciones de consumidores son organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que son parte de la Sociedad Civil organizada y, las mismas, se encuentran legitimadas para defender, ya sea individual o masiva, los intereses económicos de los más de 32 millones de consumidores y usuarios del Perú. Estas, organizaciones sin fines de lucro son creadas por iniciativa privada y las mismas se encuentran debidamente registradas en los Registros Públicos. Las asociaciones de consumidores se encuentran facultadas a realizar todo tipo de actividades y a firmar todo tipo de contratos que no sean prohibidos por la Ley y, las mismas, se encuentran prohibidas de repartir utilidades entre sus socios.

Los gobiernos locales (Municipalidades) a la fecha son 1,840 en todo el país y las mismas pueden crear Gerencias o Jefaturas que se dediquen a promover la defensa de los derechos de los consumidores y son lugares en donde las asociaciones de consumidores pueden participar de una manera muy activa.

A más de once años de vigencia de la Ley Nº 29571, existen a la fecha 41 Asociaciones de Consumidores (AACC) en los Registros del INDECOPI de los que solo son 5 las más activas – para 32 millones de habitantes, se observa la necesidad de incentivar efectivamente para la creación y sostenimiento de más de 500 AACC en todo el país, que sean activas. Urge fortalecer a las AACC para su incremento y para que se mantengan activas y operativas con capacidad de acción en la defensa y representación de los intereses de los consumidores y usuarios.

"**La asimetría Informativa**[4]

En todo intercambio de bienes y servicios, una de las partes estará mejor informada que la otra (que es el consumidor). Por lo general, quien ofrece bienes y servicios en el mercado, posee la mayor cantidad de información relevante sobre lo que ofrecen: los costos de producción, su verdadera utilidad, sus características, su calidad, etc. Esta asimetría en el acceso a la información relevante para la decisión de consumo se considera una "falla del mercado" y tiene la consecuencia de que el consumidor no lleve a cabo una correcta y eficiente asignación de recursos. La asimetría genera costos de transacción, además de que tampoco crea confianza en el mercado y difícilmente incentiva la competencia.

El Derecho del Consumidor pretende, por tanto, disminuir el grado de asimetría informativa mediante la obligación de comunicar la información relevante.

**Antecedentes en el derecho comparado**

La normativa sobre protección al consumidor existe desde hace muchísimos años. En efecto, las leyes sobre pesos y medidas, sobre vicios ocultos, responsabilidad por productos defectuosos, sobre productos farmacéuticos, la normativa sobre libre competencia, la de represión de la competencia desleal, la publicidad, la referida a la propiedad intelectual, sobre servicios públicos, entre otros, constituyen cuerpos legislativos que con mayor o menor énfasis protegen al consumidor. Esta circunstancia podría llevar a pensar que, contar con un Código del Consumidor, resulta superfluo e innecesario.

Empero, la atomización legislativa y de cumplimiento genera grandes problemas para los consumidores puesto que, frente a un problema concreto, no sabrían dónde recurrir y qué procedimiento seguir para hacer valer sus derechos. En este sentido, además de la asimetría

4 https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/CODIGO-CONSUMIDOR_2018.pdf
Prólogo del Luis José Diez Canseco Núñez Profesor de Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú, a la Segunda Edición Oficial de la Ley No. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. (páginas 7 a la 11)

informativa que los coloca en una posición de inferioridad económica, existe una suerte de asimetría jurídica puesto no sabrían dónde y cómo ejercitar sus derechos. Es por ello que, el derecho comparado fue evolucionando, de un sistema de protección al consumidor fragmentado y de protección indirecta, hacia uno unificado y de protección directa. El derecho también se hizo más transparente y así surgen las leyes omnicomprensivas de protección al consumidor o los códigos del consumidor, como es el caso del Perú.

El reconocimiento de la situación de desarticulación fue lo que, precisamente, motivó que el 15 de marzo de 1962, el Presidente John F. Kennedy, dirigiéndose al Congreso de los Estados Unidos de América, señalara que "Ser consumidores, por definición nos incluye a todos. Somos el grupo económico más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas. Pero somos el único grupo económico importante que no está efectivamente organizado, cuyos puntos de vista a menudo no son escuchados".

Así, con la alocución del Presidente Kennedy, se daba inicio a un programa integral de protección a los consumidores que incluía, entre otros aspectos, el derecho a la seguridad, a la información, a la elección entre una variedad de productos y servicios, a precios competitivos, así como a ser escuchados en la formulación de políticas gubernamentales. Dicho programa sería sucesivamente ampliado, introduciendo los derechos a la reparación, a la educación del consumidor, a la satisfacción de las necesidades básicas y a la preocupación por un medio ambiente saludable y sustentable. Actualmente, la Federal Trade Commission (FTC) es la agencia de protección de los consumidores de los Estados Unidos de América y, entre sus principales funciones, vigila el cumplimiento de todas las leyes y regulaciones relativas a la protección del consumidor, establece mecanismos de información, tramita, en conjunción con el Department of Justice (DOJ), la denuncias, así como impone las medidas que se estimen necesarias para proteger el interés de los consumidores. Asimismo, existen instituciones y oficinas estatales que se encargan de vigilar y garantizar el cumplimiento de las diversas regulaciones estatales y federales, sean generales o específicas. De otro lado, concurren organizaciones civiles de autorregulación y un alto grado de especialización jurídica en esta materia.

Poco después y en el continente europeo, fue publicada el 25 de julio de 1962, la versión definitiva del "Molony Report" del Reino Unido, elaborado por un Comité creado en 1959, bajo la dirección

de Lord Molony, que tenía como objetivo analizar la legislación inglesa vigente, en materia de certificaciones en mercancías y, también, para sugerir cambios para la mejor protección del consumo público. En su informe se indicó: "Pensamos que se necesitan dos medidas positivas de carácter general: el establecimiento de servicios de asesoría al que el consumidor pueda recurrir por guía y ayuda, y la creación de un organismo nacional cuya meta principal sea la de proteger sus intereses".

Con ello se estaba dando el primer paso para el establecimiento de una política estatal destinada a la protección del consumidor, la misma que partía del reconocimiento de la necesidad de que el Estado actuara de manera institucional. Actualmente, el Reino Unido cumple con la normativa establecida por la Unión Europea y, éste, ha diseñado programas de protección en áreas análogas a las de Estados Unidos de América: seguridad, información, educación, elección, intervención en la formulación de políticas gubernamentales, etc. La Office of Fair Trading es el watchdog ("perro guardián") de la legislación británica de protección del consumidor, en analogía con la FTC.

En la Unión Europea y teniendo como antecedente de varios intentos anteriores de menor envergadura, en la Cumbre de París de octubre de 1972, los Jefes de Estado de la entonces Comunidad Económica Europea impulsaron medidas de protección de los intereses de los consumidores; principalmente, la creación -en 1973- de un Comité Consultivo del Consumidor y, en 1975, luego de un intenso proceso de prospección, un Programa de Protección al Consumidor. Este primer programa, con un lenguaje similar al propuesto por el Presidente Kennedy, reconoció el derecho a proteger la salud y la seguridad de los consumidores, el derecho a proteger sus intereses económicos, el derecho a la reparación, el derecho a la información y a la educación y, finalmente, el derecho a la representación y a ser oídos. Desde entonces se han ido sucediendo diversos programas que se enfocan en distintos aspectos generales de la protección a los consumidores, así como en aspectos sobre servicios específicos. Asimismo, se han emitido los denominados Libros Verdes. Uno sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios y, otro, sobre las actividades comunitarias en la esfera de la protección al consumidor. Posteriormente, por ejemplo, se adoptó el Plan de Acción 2007-2013 que incluyó tres direcciones principales del desarrollo: fortalecer la posición jurídica de los consumidores, mejorar las condiciones para su surgimiento y, además, asegurar la protección efectiva contra los riesgos

económicos y las amenazas que surjan del mercado interno. El proceso europeo se ha consolidado en una infinidad de resoluciones y directivas y, dentro de la estructura institucional de la Unión Europea, ésta cuenta con una Dirección General dedicada, específicamente, a estos temas.

La temática de la protección al consumidor hace su incursión Constitucional en 1978, a través del artículo 51 de la Constitución Española de 1978. En ella se declara que "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos" Además de esta enumeración, también señala los derechos de información y educación de los consumidores, libertad para organizarse y derecho a ser escuchados en cuestiones que los puedan afectar.

Repite, de esta manera, el catálogo de derechos reconocidos en los Estados Unidos y en la Unión Europea. Este catálogo de derechos fue desarrollado mediante la Ley 26/1984 del 24 de julio de 1984, Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, la misma que reconoció, como derechos de los usuarios, entre otros: la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad; la indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos; la información y educación sobre los diferentes productos o servicios; la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la libre organización. Dicha ley ha sido objeto de diversas modificaciones que han ido perfilando, para bien, los derechos de los consumidores, además de otras leyes que han ido complementado la normativa vigente.

El 16 de abril de 1985 y, luego de un amplio debate en su Consejo Económico y Social, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó, mediante Resolución A/RES/39/248, las Directrices para la Protección del Consumidor la cual, alineada con los postulados iniciados en Estados Unidos de América y en el Reino Unido (junto con la concreción normativa de la Unión Europea) reconocieron, como necesidades legítimas de los consumidores, la protección frente a los riesgos para su salud y su seguridad; la promoción y protección de sus intereses económicos; el acceso a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades particulares, la educación del consumidor, la posibilidad de compensación efectiva en el caso de daños y, finalmente, la libertad de constituir

grupos u otras organizaciones (para la defensa de los consumidores) y la facultad de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que los afecten.

En 1995, las Directrices entraron en proceso de ampliación, a solicitud del Consejo Económico y Social. Dicho proceso culminó en 1999 con la inclusión de principios sobre sostenibilidad social, económica y ambiental y se le brindó, a la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el seguimiento de las mismas. La importancia de las Directrices de las Naciones Unidas, como declaración de la voluntad soberana de los países que integran la Organización, consiste en el establecimiento de un marco internacional para la formulación, implementación y desarrollo de políticas de protección al consumidor promoviendo, de manera simultánea, una producción "limpia" y un consumo sostenible.

**En el Perú**

Coincidente con el derecho comparado, la evolución legislativa peruana sigue mismo derrotero del entorno internacional. De normas atomizadas y de protección indirecta y de falta de instituciones para velar por el cumplimiento de las mismas, hacia una protección directa mediante disposiciones coherentes y con instituciones con responsabilidades específicas. (...)

La Constitución actual, la misma que contiene un precepto específico sobre la materia, el artículo 65 citado anteriormente, tiene como antecedente el artículo 110 de la Constitución de 1979, la misma que declaraba que el "Estado (...) fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores". Esta disposición constitucional fue desarrollada legislativamente por nunca fue aplicada por el poco conocido Decreto Supremo 036-83-JUS del 28 de julio de 1983, sobre medidas extraordinarias en materia económica en defensa del interés de los consumidores. En ella se introdujo la primera definición normativa del consumidor: "quien mediante contrato verbal o escrito adquiere bienes, fungibles o no, o la prestación de algún servicio". Su vigencia fue simbólica, por decirlo de alguna manera, puesto que, entre otros aspectos, adoleció de un marco institucional para su cumplimiento.

Con la creación del INDECOPI, el panorama comienza a consolidarse. En primer lugar, se le adscribe la responsabilidad del Decreto Legislativo No. 716 del 7 de noviembre de 1991, Ley de Protección al Consumidor, la misma que se erige como la primera verdadera Ley Peruana en materia de protección al consumidor. Esta fue complementada mediante la Ley No. 27311 del 17 de julio de 2000, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, la cual fue expresada en el Decreto Supremo No. 039-2000-ITINCI del 11 de diciembre de 2000, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor. Con posterioridad, se promulga el Decreto Legislativo No. 1045, Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor, del 26 de junio de 2008, cuyo texto se consolidó el 26 de junio de 2008 mediante el Decreto Supremo 006-2009-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor.

**Los Aportes por Regulación**

Los aportes por regulación establecidos en el artículo 10 de la Ley No. 27332 tenían como fuente la entrega a los organismos reguladores de hasta un 1% de la facturación de las empresas para el financiamiento de sus funciones y actividades. Sin embargo, este concepto ha sido distorsionado por las empresas al trasladarle a los usuarios ese aporte dentro de la estructura de costos del producto o servicio brindado. O sea, en la práctica son los millones de usuarios los que finalmente terminan pagando dicho aporte, incrementando sus costos y por tanto la tarifa final.

A manera de ejemplo podemos graficar como se incluye este aporte por regulación dentro de la tarifa de los ususarios del servicio público de electricidad:

Según Osinergmin el Valor Agregado de Distribución (VAD) corresponde al costo medio de capital y operación de una red de distribución de una empresa eficiente de referencia, operando en un área de densidad determinada. Son los costos asociados al usuario, independientemente de su demanda o potencia de energía.

En el estudio de costos del VAD (aprobado por OSINERG, hoy OSINERGMIN), que sustentó la fijación tarifaria 2005, del sector de distribución típico 1, Informe Final Parte 3: Resultados del Estudio de Costos del VAD de fecha 19 de abril de 2005, en la página 87 numeral 2.5 "Costos de explotación de la empresa modelo se dice lo siguiente

## 2.5 COSTOS DE EXPLOTACIÓN DE LA EMPRESA MODELO

Como resultado de la aplicación de la metodología descripta en el Informe de sobre Proceso de Optimización de la Empresa Modelo, se detallan a continuación los resultados del dimensionamiento de una empresa teórica, operando en el país, eficiente en sus gastos e inversiones y con instalaciones adaptadas a la demanda técnica y económicamente óptimas, cumpliendo con las exigencias de Calidad de Servicio vigentes, acorde a las pautas exigidas por el OSINERG.

Los costos totales de explotación discriminando los correspondientes a personal, materiales y servicios y suministros. Los Costos se indican en dólares estadounidenses (US$) y se los ha desagregado por actividad considerando aquéllas atribuibles a la gestión de administración, comercial y técnica. Además se han agrupado en las correspondientes a actividades relacionadas con el VAD y otras que no intervienen en el cálculo del VAD.

| Gastos Explotación Empresa Modelo | Personal | Materiales | Servicios | TOTAL | Actividades |
|---|---|---|---|---|---|
| Distribución | 6,496,871 | 5,368,629 | 7,948,288 | 19,813,788 | VAD |
| Comercial | 3,392,326 | 308,577 | 3,936,786 | 7,637,690 | **35,152,228** |
| Administración | 4,263,716 | 82,787 | 3,354,247 | 7,700,750 | |
| Transmisión | 1,405,529 | 273,409 | 749,023 | 2,427,961 | OTRAS |
| Conexiones y Medidores | 455,508 | 21,232 | 4,092,430 | 4,569,169 | **9,669,929** |
| Cortes y Reconexiones | 341,253 | 15,906 | 630,414 | 987,573 | |
| Inversiones | 1,173,951 | 52,999 | 458,275 | 1,685,226 | |
| Aportes a Organismo Regulador | | | | 3,680,692 | VAD |
| Costo del Capital de Trabajo | | | | 2,513,973 | **6,194,665** |
| Totales | 17,529,154 | 6,123,539 | 21,169,464 | **51,016,822** | |

Como comparación se presentan a continuación los valores correspondientes a Luz del Sur para el año 2004.

| Gastos Explotación LDS - 2004 | Personal | Materiales | Servicios | TOTAL | Actividades |
|---|---|---|---|---|---|
| Distribución | 7,561,699 | 1,145,942 | 11,706,993 | 20,414,635 | VAD |
| Comercial | 3,452,476 | 71,179 | 2,098,593 | 5,622,248 | **37,826,470** |
| Administración | 4,283,631 | 180,896 | 7,325,060 | 11,789,587 | |
| Transmisión | 2,460,429 | 36,749 | 1,691,907 | 4,189,086 | OTRAS |
| Conexiones y Medidores | 160,548 | 369,001 | 3,758,774 | 4,288,324 | **9,427,203** |
| Cortes y Reconexiones | 12,401 | 2,893 | 934,500 | 949,794 | |
| Inversiones | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Aportes a Organismo Regulador | | | | 3,680,692 | VAD |
| Costo del Capital de Trabajo | | | | 2,513,973 | **6,194,665** |
| Totales | 17,931,184 | 1,806,661 | 27,515,828 | **53,448,338** | |

Se indica a continuación el cuadro resumen solicitado en los Términos de Referencia emitidos por el OSINERG GART, y en el punto siguiente el Organigrama principal correspondiente a la empresa modelo.

Por tanto, queda claro que son los usuarios los que pagan dichos aportes y por tanto tienen el carácter de recurso privado y no un recurso del tesoro público y tampoco tiene la carácteristica de un tributo como las empresas y los organismos reguladores vienen sosteniendo.

Y por ser un recurso que paga el consumidor para financiar las labores de fiscalización y supervision de los organismos reguladores es totalmente válido que un porcentaje de ellos pasen a financiar a las Asociaciones de Consumidores para compensar las labores de defensa y respeto de los derechos de los consumidores, labor que los organismos reguladores no realizan a cabalidad ni en forma efectiva.

Sin embargo, para no afectar el financiamiento de los organismos reguladores, la propuesta es que un porcentaje del presupuesto no ejecutado durante el año y que pasan a ser saldos de balance para el año siguiente, se destinen a financiar a las Asociaciones de Consumidores.

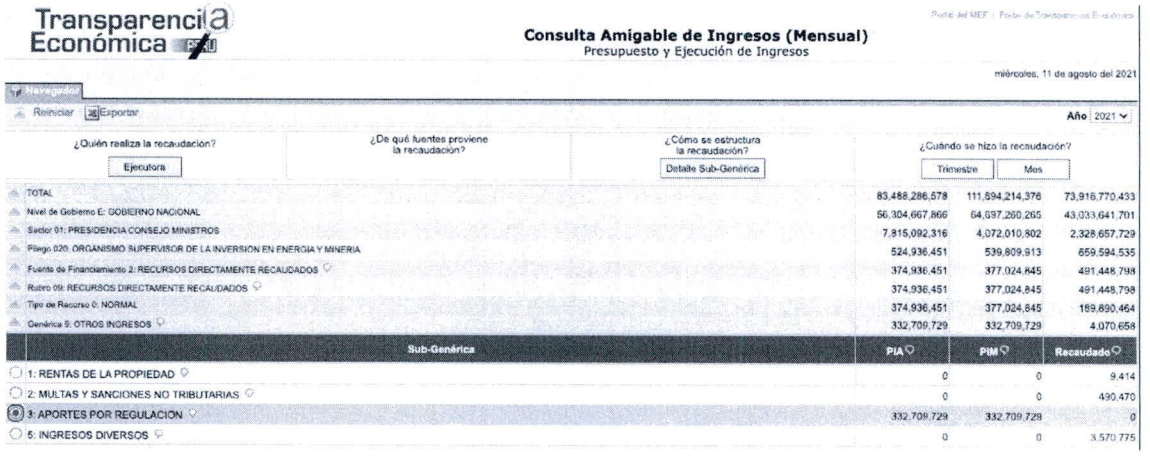
En el cuadro siguiente se podrá observar los recursos provenientes de los aportes de regulación que no fueron ejecutados por los organismos reguladores durante los años 2016-2020.

**Presupuesto Organismos Reguladores (Millones de Soles)**
**(2016-2020)**

| Organismo | PIM | Ejecución | % Ejeución | Saldo | Promedio |
|---|---|---|---|---|---|
| **INDECOPI** | | | | | |
| 2020 | 194.3 | 149.5 | 77% | 44.8 | |
| 2019 | 171.3 | 159.3 | 93% | 12.0 | |
| 2018 | 161.3 | 153.3 | 95% | 8.0 | |
| 2017 | 152.9 | 145.1 | 95% | 7.8 | |
| 2016 | 156 | 142.1 | 91% | 13.9 | |
| **Total** | | | | **41.7** | **8.34** |
| **OSINERGMIN** | | | | | |
| 2020 | 539.3 | 433.8 | 81% | 105.5 | |
| 2019 | 568.8 | 461.0 | 81% | 107.8 | |
| 2018 | 586.5 | 501.7 | 86% | 84.8 | |
| 2017 | 626.9 | 388.6 | 62% | 238.3 | |
| 2016 | 414.6 | 312.6 | 76% | 102.0 | |
| **Total** | | | | **638.4** | **127.68** |
| **OSIPTEL** | | | | | |
| 2020 | 100.1 | 82.1 | 82% | 18.0 | |
| 2019 | 93.1 | 85.2 | 92% | 7.9 | |
| 2018 | 88.7 | 80.4 | 91% | 8.3 | |
| 2017 | 92.8 | 85.9 | 93% | 6.9 | |
| 2016 | 93.9 | 77.3 | 82% | 16.6 | |
| **Total** | | | | **39.7** | **7.94** |
| **SUNASS** | | | | | |
| 2020 | 105.8 | 85.1 | 80% | 20.7 | |
| 2019 | 105.2 | 90.3 | 86% | 14.9 | |
| 2018 | 80 | 75.7 | 95% | 4.3 | |
| 2017 | 58.6 | 49.4 | 84% | 9.2 | |
| 2016 | 30.1 | 26.1 | 87% | 4.0 | |
| **Total** | | | | **32.4** | **6.48** |

Como también se podrá observar más adelante los organismo reguladores incluyen los recursos provenientes de los aportes por regulación dentro de la partida Recursos Directamente Recaudados.

En el caso de Osinergmin los aportes de regulación figuran en la partida Recursos Directamente Recaudados-Normal-Otros Ingresos.



Transparencia Económica PERÚ

**Consulta Amigable de Ingresos (Mensual)**
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

miércoles, 11 de agosto del 2021

Navegador

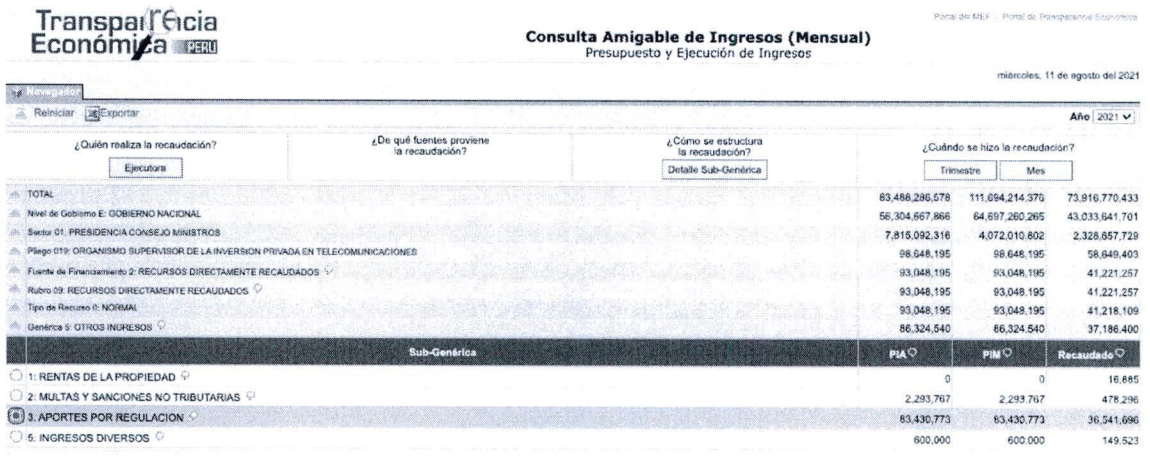
Reiniciar | Exportar

Año 2021

| ¿Quién realiza la recaudación? Ejecutora | ¿De qué fuentes proviene la recaudación? | ¿Cómo se estructura la recaudación? Detalle Sub-Genérica | ¿Cuándo se hizo la recaudación? Trimestre | Mes | |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | | | 83,488,286,578 | 111,694,214,376 | 73,916,770,433 |
| Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL | | | 56,304,667,866 | 64,697,260,265 | 43,033,641,701 |
| Sector 01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS | | | 7,815,092,316 | 4,072,010,802 | 2,328,657,729 |
| Pliego 020: ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSION EN ENERGIA Y MINERIA | | | 524,936,451 | 539,809,913 | 659,594,535 |
| Fuente de Financiamiento 2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 374,936,451 | 377,024,845 | 491,448,798 |
| Rubro 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 374,936,451 | 377,024,845 | 491,448,798 |
| Tipo de Recurso 0: NORMAL | | | 374,936,451 | 377,024,845 | 189,890,464 |
| Genérica 5: OTROS INGRESOS | | | 332,709,729 | 332,709,729 | 4,070,658 |

| Sub-Genérica | PIA | PIM | Recaudado |
|---|---|---|---|
| 1: RENTAS DE LA PROPIEDAD | 0 | 0 | 9,414 |
| 2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | 0 | 0 | 430,470 |
| 3: APORTES POR REGULACION | 332,709,729 | 332,709,729 | 0 |
| 5: INGRESOS DIVERSOS | 0 | 0 | 3,570,775 |

En el caso de Osiptel los aportes por regulación figura en las partida Recursos Directamente Recaudados-Normal-Otros Ingresos.



Transparencia Económica PERÚ

**Consulta Amigable de Ingresos (Mensual)**
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

miércoles, 11 de agosto del 2021

Navegador

Reiniciar | Exportar

Año 2021

| ¿Quién realiza la recaudación? Ejecutora | ¿De qué fuentes proviene la recaudación? | ¿Cómo se estructura la recaudación? Detalle Sub-Genérica | ¿Cuándo se hizo la recaudación? Trimestre | Mes | |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | | | 83,488,286,578 | 111,694,214,376 | 73,916,770,433 |
| Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL | | | 56,304,667,866 | 64,697,260,265 | 43,033,641,701 |
| Sector 01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS | | | 7,815,092,316 | 4,072,010,802 | 2,328,657,729 |
| Pliego 019: ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSION PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES | | | 98,648,195 | 98,648,195 | 58,648,403 |
| Fuente de Financiamiento 2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 93,048,195 | 93,048,195 | 41,221,257 |
| Rubro 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 93,048,195 | 93,048,195 | 41,221,257 |
| Tipo de Recurso 0: NORMAL | | | 93,048,195 | 93,048,195 | 41,218,109 |
| Genérica 5: OTROS INGRESOS | | | 86,324,540 | 86,324,540 | 37,186,400 |

| Sub-Genérica | PIA | PIM | Recaudado |
|---|---|---|---|
| 1: RENTAS DE LA PROPIEDAD | 0 | 0 | 16,685 |
| 2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | 2,293,767 | 2,293,767 | 478,296 |
| 3: APORTES POR REGULACION | 83,430,773 | 83,430,773 | 36,541,696 |
| 5: INGRESOS DIVERSOS | 600,000 | 600,000 | 149,523 |

En el caso de Sunass los aportes por regulación figura en las partida Recursos Directamente Recaudados-Normal-Otros Ingresos.

Transparencia Económica PERÚ

**Consulta Amigable de Ingresos (Mensual)**
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Portal del MEF : Portal de Transparencia Económica

miércoles, 11 de agosto del 2021

Navegador

Reiniciar | Exportar

Año 2021

| ¿Quién realiza la recaudación? (Ejecutora) | ¿De qué fuentes proviene la recaudación? | ¿Cómo se estructura la recaudación? (Detalle Sub-Genérica) | ¿Cuándo se hizo la recaudación? (Trimestre) | (Mes) | |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | | | 83,488,286,578 | 111,694,214,376 | 73,916,770,433 |
| Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL | | | 56,304,667,866 | 64,697,260,265 | 43,033,641,701 |
| Sector 01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS | | | 7,815,092,316 | 4,072,010,802 | 2,328,657,729 |
| Pliego 021: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO | | | 33,386,508 | 40,291,674 | 28,895,851 |
| Fuente de Financiamiento 2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 33,386,508 | 40,291,674 | 28,895,016 |
| Rubro 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 33,386,508 | 40,291,674 | 28,895,016 |
| Tipo de Recurso 0: NORMAL | | | 33,386,508 | 40,291,674 | 9,576,726 |
| Genérica 5: OTROS INGRESOS | | | 33,077,500 | 33,077,500 | 58,420 |

| Sub-Genérica | PIA | PIM | Recaudado |
|---|---|---|---|
| 1: RENTAS DE LA PROPIEDAD | 102,290 | 102,290 | 853 |
| 2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | 0 | 0 | 29,370 |
| 3: APORTES POR REGULACION | 32,891,761 | 32,891,761 | 0 |
| 5: INGRESOS DIVERSOS | 83,449 | 83,449 | 28,096 |

En el caso de Ositran los aportes por regulación figura en las partidas Recursos Directamente Recaudados-Normal-Otros Ingresos.

Transparencia Económica PERÚ

**Consulta Amigable de Ingresos (Mensual)**
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Portal del MEF : Portal de Transparencia Económica

miércoles, 11 de agosto del 2021

Navegador

Reiniciar | Exportar

Año 2021

| ¿Quién realiza la recaudación? (Ejecutora) | ¿De qué fuentes proviene la recaudación? | ¿Cómo se estructura la recaudación? (Detalle Sub-Genérica) | ¿Cuándo se hizo la recaudación? (Trimestre) | (Mes) | |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | | | 83,488,286,578 | 111,694,214,376 | 73,916,770,433 |
| Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL | | | 56,304,667,866 | 64,697,260,265 | 43,033,641,701 |
| Sector 01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS | | | 7,815,092,316 | 4,072,010,802 | 2,328,657,729 |
| Pliego 022: ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PUBLICO | | | 75,600,919 | 86,907,100 | 75,775,056 |
| Fuente de Financiamiento 2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 75,600,919 | 86,907,100 | 75,775,056 |
| Rubro 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 75,600,919 | 86,907,100 | 75,775,056 |
| Tipo de Recurso 0: NORMAL | | | 75,600,919 | 86,907,100 | 75,811,862 |
| Genérica 5: OTROS INGRESOS | | | 71,053,366 | 71,053,366 | 54,779,962 |

| Sub-Genérica | PIA | PIM | Recaudado |
|---|---|---|---|
| 1: RENTAS DE LA PROPIEDAD | 2,929,173 | 2,929,173 | 9,060 |
| 2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | 1,383,618 | 1,383,618 | 392,008 |
| 3: APORTES POR REGULACION | 66,740,575 | 66,740,575 | 42,206,718 |
| 5: INGRESOS DIVERSOS | 0 | 0 | 12,172,176 |

En el caso de Indecopi los ingresos son por multas y sanciones.

Transparencia Económica PERÚ

**Consulta Amigable de Ingresos (Mensual)**
Presupuesto y Ejecución de Ingresos

Portal del MEF : Portal de Transparencia Económica

miércoles, 11 de agosto del 2021

Navegador

Reiniciar | Exportar

Año 2021

| ¿Quién realiza la recaudación? (Ejecutora) | ¿De qué fuentes proviene la recaudación? | ¿Cómo se estructura la recaudación? | ¿Cuándo se hizo la recaudación? (Trimestre) | (Mes) | |
|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | | | 83,488,286,578 | 111,694,214,376 | 73,916,770,433 |
| Nivel de Gobierno E: GOBIERNO NACIONAL | | | 56,304,667,866 | 64,697,260,265 | 43,033,641,701 |
| Sector 01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS | | | 7,815,092,316 | 4,072,010,802 | 2,328,657,729 |
| Pliego 183: INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL | | | 165,957,912 | 176,957,912 | 117,651,922 |
| Fuente de Financiamiento 2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 165,957,912 | 176,957,912 | 117,651,922 |
| Rubro 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | | | 165,957,912 | 176,957,912 | 117,651,922 |
| Tipo de Recurso 0: NORMAL | | | 165,957,912 | 176,957,912 | 100,331,022 |
| Genérica 5: OTROS INGRESOS | | | 127,895,420 | 127,895,420 | 64,703,376 |
| Sub-Genérica 2: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | | | 126,725,488 | 126,725,488 | 60,052,701 |
| Detalle Sub-Genérica 1: MULTAS Y SANCIONES NO TRIBUTARIAS | | | 126,725,488 | 126,725,488 | 60,052,701 |
| Específica 6: OTRAS MULTAS | | | 126,725,488 | 126,725,488 | 60,052,701 |

| Detalle Específica | PIA | PIM | Recaudado |
|---|---|---|---|
| 5: MULTAS DE LIBRE COMPETENCIA | 78,738,112 | 78,738,112 | 47,831,595 |
| 6: MULTAS DE PROPIEDAD INTELECTUAL | 6,326,376 | 6,326,376 | 1,783,456 |
| 7: MULTAS DE COMERCIO EXTERIOR | 41,661,000 | 41,661,000 | 10,437,649 |

Por ello es necesario fortalecerlas, otorgándoles recursos para que financien sus gastos corrientes de funcionamiento, realicen actividades de investigación, defensa, difusión, educación y promoción de los derechos de los consumidores, fortaleciendo la labor que realizan para el mejor funcionamiento del mercado y la conformación de relaciones equilibradas de consumo.

**Código de Protección y Defensa del Consumidor vigente**

Mediante Ley No. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, del 1 de setiembre de 2010, se promulga el texto aprobado, por el Congreso de la República, el 14 de agosto del 2010. La norma fue objeto de nuevas modificaciones, parciales, esta vez, mediante el Decreto Legislativo 1308 de 29 de diciembre de 2016 y otras más."

**"Diagnóstico de la Problemática[5]**

**¿Por qué proteger y defender los derechos de los consumidores y usuarios?**

**A. Enfoque económico**

Desde el punto de vista de la teoría económica la existencia de fallas en el mercado puede hacer necesaria la intervención del Estado a través de políticas públicas orientadas a asegurar la eficiencia. En este sentido, se puede mencionar cuando menos tres argumentos a favor de la protección de los consumidores: (i) la existencia de asimetrías de información entre consumidores y proveedores; (ii) los costos de transacción elevados; y, (iii) la racionalidad limitada de los consumidores.

- El primero de ellos se refiere a la dificultad que enfrentan los consumidores para conocer adecuadamente si el producto o servicio demandado guarda estricta correspondencia con las características ofrecidas por los proveedores. Dicho de otro modo, la asimetría de información se refiere a la imposibilidad de los consumidores

[5] Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020, aprobado por D.S. No. 024-2017-PCM. http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/wp-content/uploads/2017/05/peru-decreto-supremo-no-024-sistema-nacional-de-proteccion-de-los-consumidores.pdf

de poseer la misma información respecto de los bienes que son puestos a su disposición por los proveedores.

Esto último puede agudizarse dependiendo del tipo de bien del que se trate, esto es, bienes de búsqueda (de uso habitual y características relativamente conocidas, o cuya calidad puede percibirse ex-ante la transacción); bienes experiencia o de uso (cuyas características o calidad se conocen ex-post a la transacción); y, bienes confianza (cuya calidad no es posible conocer o en su defecto sólo se conoce con mucha posterioridad a la compra). En los dos últimos casos (bienes experiencia y bienes confianza), las asimetrías de información resultan más relevantes, de modo que un comportamiento oportunista (de parte del proveedor) puede ser más perjudicial.

- El segundo argumento, referido a costos de transacción elevados, está vinculado a la existencia de contratos incompletos, es decir aquellos en los que no se prevén completamente eventuales contingencias. No sólo los costos de transacción pueden provocar esta falta de previsión, sino que aspectos institucionales también influenciarían en ello. La existencia de elevados costos de transacción, que dan espacio al comportamiento oportunista, hace necesaria además la implementación de mecanismos de resolución de controversias y otras medidas que aseguren el cumplimiento de los contratos.

- En tercer lugar, la racionalidad limitada se refiere a que las decisiones de los agentes (en este caso, consumidores) no siempre responden a su capacidad para ordenar preferencias, comparar opciones o mantener una debida coherencia (es decir, evitar contradicciones). La racionalidad limitada, por tanto, puede llevar a tomar decisiones que, aun frente a la disponibilidad de información relevante, no resultan las más convenientes para el consumidor.

Frente a ello, las políticas de protección del consumidor han utilizado distintas herramientas que, en términos generales, pueden clasificarse en tres categorías: i) divulgación de información, ii) programas de educación al consumidor y; iii) regulación respecto de las características de los productos. Esto, además, supone la

existencia de mecanismos idóneos de resolución de los conflictos que surgen en las relaciones de consumo.

Cabe destacar que el Plan Nacional de Protección de los Consumidores no solo apunta a generar mecanismos que permitan afrontar las fallas de mercado sino también a fallas del Estado (que podrían suponer limitaciones a las intervenciones en materia de protección al consumidor), a través de un mayor análisis y monitoreo de las diversas actividades contempladas para el cumplimiento de los objetivos formulados.

**B. Enfoque normativo**

Desde un punto normativo, en la Constitución Política del Perú, el Estado enfatiza el ejercicio de una economía social de mercado, destacando además la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información de los bienes y servicios disponibles y velando por la salud y la seguridad de la población. Asimismo, reconoce los derechos que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Por lo anterior, el Código instituye como principio rector de la política social y económica del Estado, la protección de los derechos de los consumidores, especificando que dichas políticas deben ser transversales con la finalidad que involucren a todos los poderes públicos y a la sociedad y; tengan una cobertura nacional.

El Código establece como finalidad que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y gocen de los derechos y mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En este sentido, la protección y defensa de los consumidores como parte del Plan Nacional deberá de recoger dichos aspectos acorde además a las políticas públicas establecidas como son:

i) La protección de la salud y seguridad de los consumidores, a través de una normativa apropiada y fomentando la participación de todos los estamentos públicos o privados.

ii) El derecho a la información de los consumidores promoviendo que el sector público y privado faciliten mayores y mejores espacios e instrumentos de información a fin de hacer más transparente el mercado.

iii) La defensa de los intereses de los consumidores, buscando que tengan un rol más activo en el mercado.

iv) El reconocimiento de 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 el segmento vulnerable[6].

v) La formulación de programas de educación escolar y capacitación como parte del currículo escolar, a fin de que los consumidores conozcan sus derechos.

vi) La garantía de existencia de mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores.

vii) La participación ciudadana y la organización de los consumidores en la protección y defensa de sus derechos, promoviendo y estimulando la labor de las asociaciones de consumidores.

viii) La promoción de una cultura de protección al consumidor.

ix) La promoción del consumo libre y sostenible de productos y servicios.

x) La promoción de la calidad en la producción y en la prestación de servicios a fin de que sean idóneos y competitivos.

xi) La protección al consumidor como política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional para que toda persona tenga acceso a mecanismos de protección de sus derechos.

xii) La promoción del acceso universal a los productos de salud con especial incidencia en las poblaciones menos favorecidas.

[6] 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.

Cabe destacar que, desde el punto de vista del diseño institucional, con el Código nace el Sistema con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado, para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes.

Asimismo, con la finalidad de lograr que la labor de las diversas entidades involucradas en materia de protección del consumidor se realice de manera coordinada y eficiente se dispuso lo siguiente:

i) Se creó el Consejo como órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se estableció su conformación por quince (15) representantes titulares de trece (13) instituciones, conforme se aprecia en el Cuadro Nº 1.

ii) Se determinó que el Consejo sea presidido por el Indecopi en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y ente rector del Sistema[7].

iii) Se asignó al Consejo las funciones de proponer y armonizar la política nacional de protección y defensa del consumidor, así como el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, entre otras.

iv) Se asignó a la Autoridad, entre otras funciones, la de ejecutar la política nacional de protección del consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores.

Cuadro Nº 1

Consejo Nacional de Protección del Consumidor

| Nº | Integrantes | Nº de representantes |
|---|---|---|
| 1 | Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) | 1 |
| 2 | Ministerio de la Producción | 1 |

[7] Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo actúa dentro del Consejo en calidad de Observador.

| Nº | Integrantes | Nº de representantes |
|---|---|---|
| 3 | Ministerio de Salud | 1 |
| 4 | Ministerio de Transportes y Comunicaciones | 1 |
| 5 | Ministerio de Educación | 1 |
| 6 | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento | 1 |
| 7 | Ministerio de Economía y Finanzas | 1 |
| 8 | Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones | 1 |
| 9 | Gobiernos Regionales | 1 |
| 10 | Gobiernos Locales | 1 |
| 11 | Organismos Reguladores de los Servicios Públicos | 1 |
| 12 | Asociaciones de consumidores | 3 |
| 13 | Gremios empresariales | 1 |

Fuente: Código de Protección y Defensa del Consumidor. Art. 133º.

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

Por lo anterior, es claro que el accionar del Estado en materia de protección del consumidor es vital puesto que de su éxito dependerá que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos, gocen de los derechos y mecanismos efectivos para su protección y se prevengan o eliminen las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. Con lo anterior, se tendrá una mayor confianza en el mercado el cual debiera de ir en línea con una mayor formalización del mismo.

Sin embargo, la articulación y consolidación de la política no será inmediata sino gradual, además de ser compleja, puesto que no solo están inmersos los organismos públicos y privados, empresas y los consumidores sino además debe de tener un alcance nacional y ser global. En este sentido, el desarrollo del Sistema en el Perú será fortalecido con el Plan Nacional de

Protección de los Consumidores, el cual considera los lineamientos de las políticas de protección al consumidor del Estado.

Finalmente, cabe destacar que la protección de los consumidores no solo es uno de los objetivos de política nacional considerados como prioritario sino que también está en línea con las directrices para la protección al consumidor dada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la que se estableció que "corresponde a los gobiernos formular, o mantener una política enérgica de protección del Consumidor a través de la declaración de derechos universales del consumidor"[8], como son: i) seguridad física, ii) promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, iii) normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo, iv) sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales, v) medidas que permiten a los consumidores obtener compensación, vi) programas de educación e información y vi) promoción de modalidades sostenibles de consumo y medidas relativas a esferas concretas.

## Diagnóstico de la problemática del Estado de la protección del Consumidor

### 1.1 Diagnóstico del entorno y problemática del estado de la protección del consumidor

#### A. Entorno macroeconómico y social

Conforme la economía peruana ha crecido en los últimos años, los mercados también se han desarrollado y la naturaleza de las transacciones se ha vuelto más compleja. En este contexto, cambiante e intrincado, la política de protección del consumidor ha afrontado constantes retos y también se ha adaptado orientándose a ser integral.

En efecto, entre 1993 y 2015 el tamaño de la economía peruana, medida a través de la magnitud del Producto Bruto Interno, aumentó cerca de tres veces sumando en el año 2015 los S/. 482 370 millones, tras crecer a una tasa promedio anual real

[8] Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (ampliadas en 1999). Conferencia de Las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

de 5.6%. En dicho período, el consumo privado se multiplicó en 2.7 veces, mientras el PBI per cápita anual pasó de S/.7 025 a S/. 15 485 en el año 2015 (a precios constantes del año 2007).

El largo periodo de crecimiento no solo comenzó a tener efectos importantes en el bienestar de la población (superando a los impactos de las que hasta entonces fueron las expansiones más largas) sino en la reducción de la brecha externa (medida a través del resultado de la cuenta corriente en la balanza de pagos) y la mejor sostenibilidad de las finanzas públicas (reflejada en la reducción de la deuda y del déficit fiscal). La estabilidad de precios reflejada en el comportamiento de la inflación se dio además dentro de un contexto de mayor apertura comercial, como se puede apreciar a continuación, en el Cuadro Nº 2.

**Cuadro Nº 2**

**Perú: Indicadores macroeconómicos**

| Período | Crecimiento anual (Var. %) | | PBI Percápita real (Promedio anual en S/.) | Inflación (Promedio Anual) | Datos de Fin de Período (como % del PBI) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Producto bruto interno | Consumo privado | | | Cuenta corriente | Deuda Pública | Resultado económico | Apertura comercial 1/ |
| 1990 - 1995 | 4.3% | 4.3% | 7,280 | 1341.4% | -8.9% | 45.0% | -3.1% | 31.6% |
| 1996 - 2000 | 2.0% | 0.5% | 8,474 | 6.9% | -3.0% | 48.2% | -2.8% | 35.6% |
| 2001 - 2005 | 4.1% | 2.9% | 9,119 | 1.9% | 1.5% | 41.7% | -0.6% | 46.9% |
| 2006 - 2010 | 5.3% | 5.9% | 11,775 | 2.8% | -2.4% | 24.3% | -0.1% | 50.0% |
| 2011- 2015 | 5.9% | 5.1% | 14,713 | 3.3% | -4.8% | 23.3% | -2.2% | 44.7% |

1/ En términos nominales, considerando la exportación e importación de bienes y servicios.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Instituto Nacional de Estadística (INEI)

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

El dinamismo del consumo en el mercado peruano se ha reflejado en la evolución de diversos indicadores que evidencian el mayor número de transacciones y existencia de diversos patrones de consumo. De forma referencial se puede mencionar que:

- Entre 1993 y 2015, la actividad comercial, medida a través de su PBI sectorial, aumentó en 3.19 veces, creciendo a un ritmo promedio anual de 5.7% entre 1993 y 2015, período en el cual también se dio un crecimiento importante de los créditos de consumo.

- La expansión comercial se caracterizó por cambios en los sistemas de comercialización destacando el continuo desarrollo del canal moderno a nivel descentralizado, con la expansión de complejos comerciales y formatos diversos como supermercados, tiendas de mejoramiento del hogar, tiendas por departamentos, salas de cines, cadenas de farmacias, entre otros.
- Entre 1993 y 2015, la apertura comercial decantó en una mayor oferta importada: las importaciones de bienes de consumo, en términos monetarios, se incrementaron en 12.1 veces, los bienes de consumo duraderos y no duraderos crecieron a un ritmo anual de 12.6% y 11.6%, respectivamente.
- Los patrones de consumo de las familias han cambiado, reflejados en la estructura de gasto real. De forma referencial, por ejemplo, en Lima Metropolitana ha disminuido la importancia relativa del gasto total en alimentos y bebidas (de 61.7% en el año 1990 a 37.8% en 2009 que es cuando se dio el último cambio de año base para la canasta familiar) en contraste con el incremento en la importancia relativa de los servicios y el gasto en esparcimiento, cultura y diversión.

Cabe destacar que los efectos en el bienestar, derivados del crecimiento económico, se aprecian claramente en la reducción de la tasa de pobreza (la que pasó de 59% en el año 2004 a 21.8% en el año 2015), el incremento del ingreso real per cápita mensual promedio (el cual creció 46.6% entre el 2004 y 2015, resaltando el crecimiento experimentando entre los deciles[9] Nº 2 y Nº 5), la leve mejora en cuanto a la distribución de los ingresos, medido a través de coeficiente de Gini[10] (el cual pasó de 0.49 en el año 2004 al 0.44 en el año 2015) y en el mayor acceso por parte de los hogares a los diversos servicios básicos (ver Gráfico Nº 1), programas asistenciales en el caso de segmentos vulnerables y un mayor equipamiento en el hogar.

Gráfico Nº 1

[9] El decil es una medida de localización o posición no central. Los deciles son los nueve puntos que dividen la distribución en diez puntos de forma tal que dentro de cada uno, están incluidos el 10% de los datos. Por tanto, el decil es un valor que representa la décima parte de un conjunto de información.

[10] El Coeficiente de Gini es un indicador que mide el grado de desigualdad de una distribución. En este caso, para la distribución del ingreso se tendrá que el valor de cero (0) corresponderá a una distribución perfectamente equitativa y uno (1) a una perfecta inequidad.

Perú: Acceso a servicios básicos y evolución de la pobreza

| Porcentaje de hogares que tuvieron... | 1993 | 2015 |
|---|---|---|
| **Acceso a agua por red pública (nacional)** | **46.7** | **85.4** |
| Área urbana | 68.5 | 92.0 |
| Área rural | N.D. | 64.5 |
| **Servicio de alcantarillado por red pública (nacional)** | **40.0** | **77.3** |
| Área urbana | 63.3 | 88.0 |
| Área rural | N.D. | 43.1 |
| **Servicio energía eléctrica por red pública (nacional)** | **54.9** | **93.9** |
| Área urbana | N.D. | 98.9 |
| Área rural | N.D. | 77.9 |




Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

De otro lado, en línea con los cambios y dinámica económica y social experimentada en los últimos 20 años, también los cambios han sido profundos a nivel demográfico en el Perú: entre 1993 y 2015 la población peruana aumentó en 8.5 millones de personas, sumando un total de 31.2 millones, con una mayor densidad, expresada en el número de habitantes por kilómetro cuadrado[11].

Al respecto, si bien en números absolutos la magnitud de la población ha ido en aumento, su ritmo de crecimiento ha sido cada vez más pequeño, reflejado en la tasa de crecimiento poblacional: la tasa intercensal, entre 1993 y 2007, fue de 1.6% versus el 2% del período 1981 – 1993 y del 2.6% del período 1972 – 1981[12]. Así también la distribución poblacional según ámbito geográfico ha cambiado: en el año 2015 la población de la zona urbana representó el 77% del total versus el 68% reportado en el año 1993 evidenciando la emigración hacia los centros de producción y consumo.

Asimismo, acorde a las cifras del INEI, la estructura poblacional reflejada en la forma de la pirámide poblacional evidencia el menor número de nacimientos, mayor población activa y mayor proporción de población en edad adulta acorde con el inicio del proceso de envejecimiento

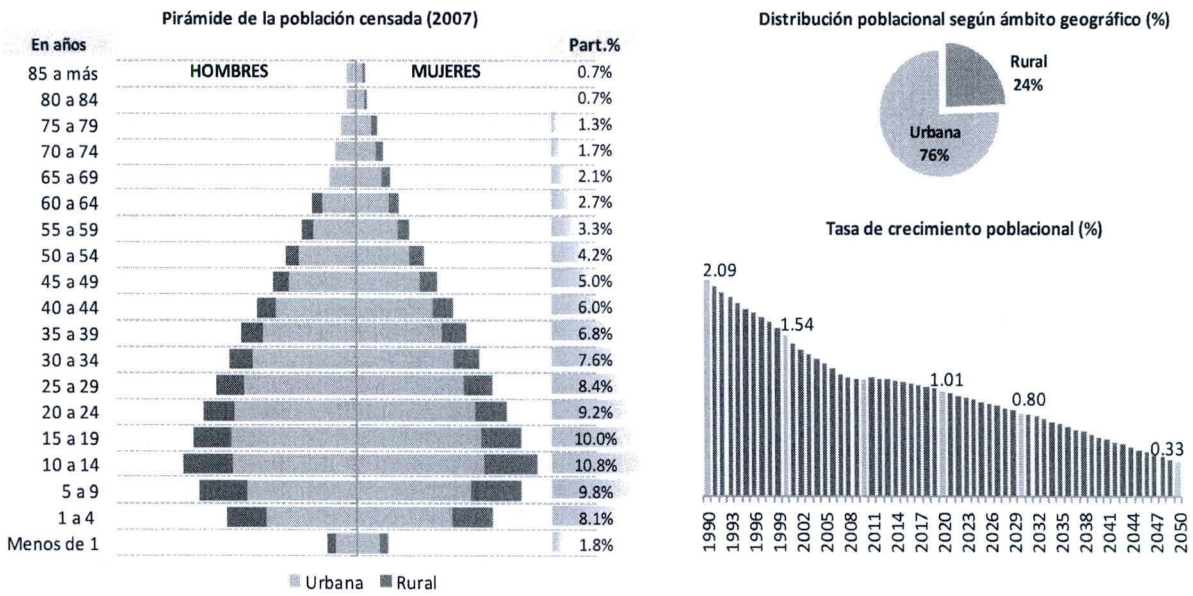
[11] La densidad poblacional es un indicador que permite evaluar la concentración de la población de una determinada área geográfica. En el año 2007 la densidad poblacional del Perú se ubicó en 22 habitantes por km2, nivel 4 veces más que el registrado 67 años antes, situándose como el quinto país de mayor densidad poblacional en América del Sur.

[12] INEI. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2007. Junio 2008.

demográfico peruano (ver Gráfico Nº 2). Esta característica (de crecimiento de la proporción de personas en edades potencialmente productivas en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas) es el denominado "bono demográfico" u oportunidad demográfica, en la que se produce una situación particularmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro e inversión en crecimiento económico[13], así como la incorporación de una mayor masa de consumidores.

Gráfico Nº 2

Perú: Características demográficas




Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

La población no solo está desplegada en diversos mercados geográficos de diverso desarrollo sino también se diferencia según sus características socioeconómicas que finalmente se reflejan

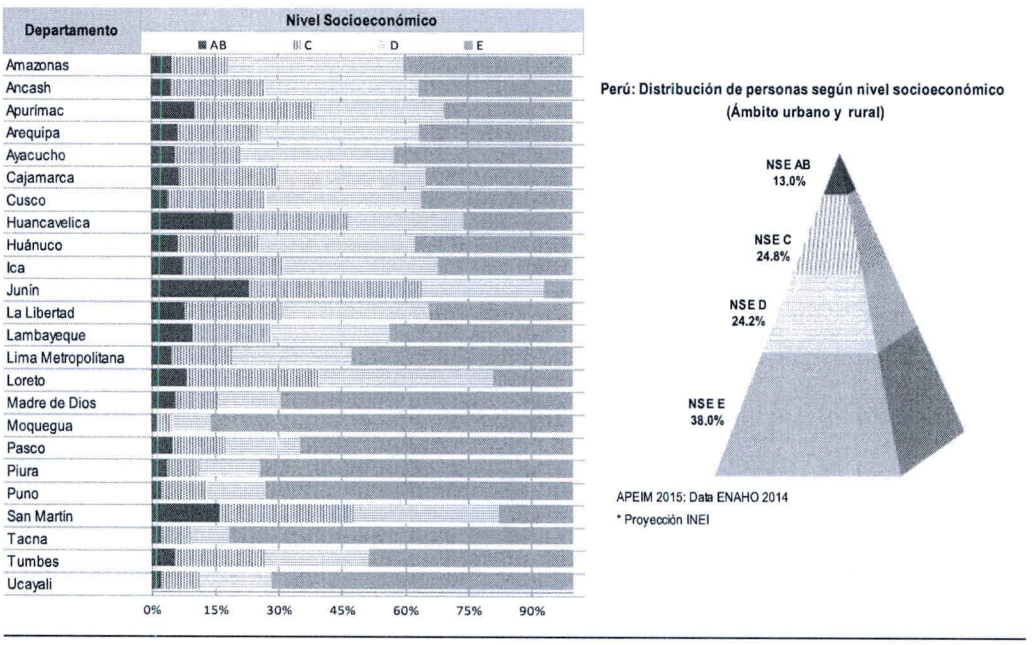
[13] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Panorámica social de América Latina (2008). El bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. Según la Cepal (2008), el Perú cuenta con un bono demográfico de 44 años (2005- 2049) y tras esta etapa habrá un período de rápido envejecimiento poblacional que traerá nuevos desafíos a la sociedad y requerirá de programas y políticas públicas de ajuste en diversas áreas, incluido el suministro de cuidados de largo plazo y el financiamiento de pensiones para una población progresivamente envejecida.

en patrones de consumo diferentes: al año 2015, el 38% del total de la población perteneció al NSE E, 24.2% al NSE D, 24.8% al NSE C y el 13% al NSE A y B en su conjunto, variando dicha composición a nivel de departamentos. (ver Gráfico Nº 3).

Cabe precisar que en la medida que la mayor proporción de la población pertenece a los NSE más bajos resulta más difícil el desarrollo de mercados y la masificación de relaciones de consumo de carácter formal. En este sentido, el acercamiento hacia dichos segmentos por parte de las diversas entidades del Sistema se ha dado a través de la apertura de oficinas regionales y la generación de herramientas informáticas.

Gráfico Nº 3

Perú: Distribución de personas según nivel socioeconómico (2015)




Fuente: Apeim

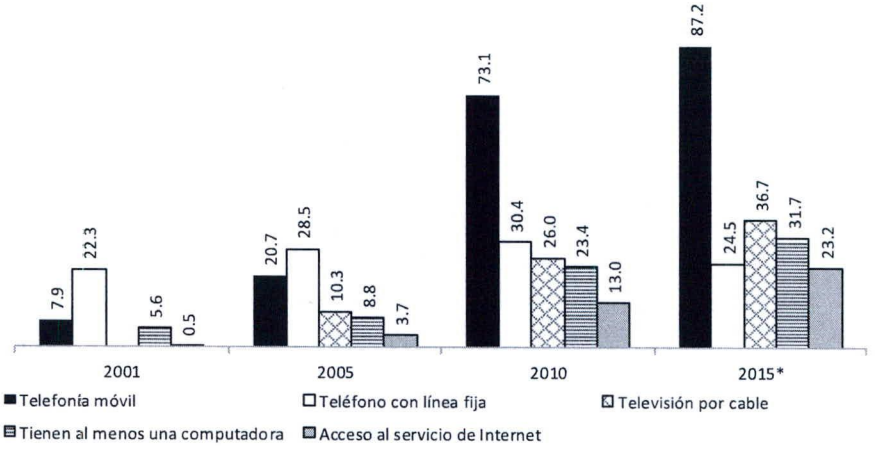
Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

Otro de los cambios sustantivos ha sido el referido al acceso de los hogares a las tecnologías de información y las telecomunicaciones, como es el caso de la telefonía, televisión, computadoras e internet (Ver Gráfico Nº 4), permitiendo la reducción de parte de la brecha digital. La disponibilidad de estos medios de comunicación ha permitido (y continuará permitiendo) la implementación de estrategias de comunicación y solución de controversias por parte de las principales autoridades en materia de protección del consumidor.

Gráfico Nº 4

Perú: % de Hogares con acceso a servicios y bienes TIC:

Telefonía fija, telefonía móvil, TV cable, computadora e internet




Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

Sin embargo, pese al importante crecimiento económico y avances en materia social, todavía subyacen aspectos como el analfabetismo, que como condición de inequidad imposibilita a las personas el acceso a las oportunidades que le ofrece la sociedad. En el 2015, la tasa de analfabetismo fue de 6%, aunque con una alta diferencia según mercado: Lima (2.1%) y resto de país (7.8%).

Finalmente es de destacar que el entorno en el que se desenvuelve el consumidor es cada vez más complejo. En este sentido, los mecanismos de protección del consumidor deberán de tomar en cuenta las diversas tendencias que impactarían en los patrones de consumo, entre las que se pueden mencionar:

Cuadro Nº 3

Principales tendencias en el mediano y largo plazo

| |
|---|
| ✓ Mayor envejecimiento de la población y con ello un mayor segmento de consumidores más vulnerables. |
| ✓ Centros urbanos más poblados. |
| ✓ Incremento de la clase media y poder adquisitivo. |
| ✓ Consumidores más empoderados de la mano de las nuevas tecnologías. |
| ✓ Consumidores con mayor nivel de instrucción. |
| ✓ Preocupación por el medio ambiente y preferencia por productos provenientes de la agricultura ecológica. |
| ✓ Profundización de la globalización y liberalización del comercio. |
| ✓ Mayor desarrollo del comercio electrónico. |
| ✓ Preocupación de las empresas por su reputación corporativa ligada a aspectos como el uso eficiente de recursos naturales y medioambiente. |

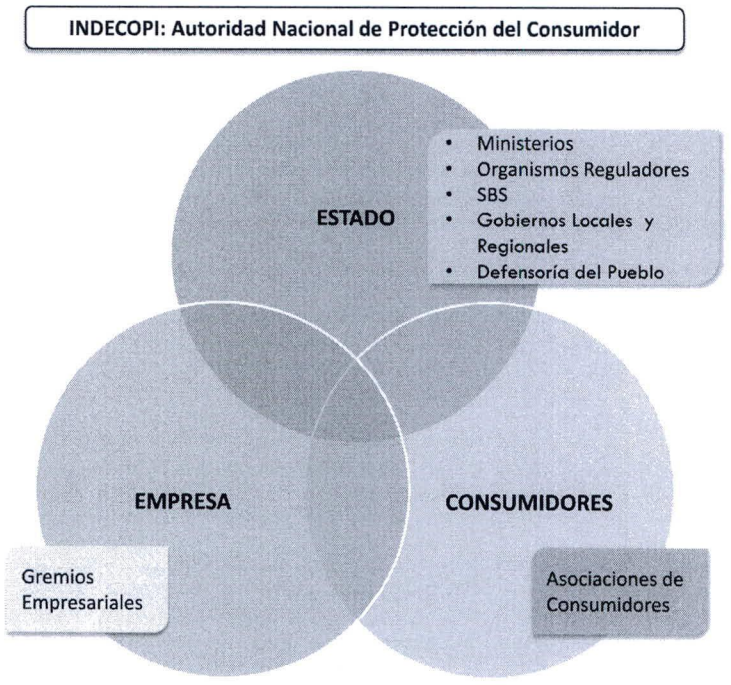
**Problemática de la protección del consumidor**

Luego de la publicación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el escenario en materia de protección del consumidor se ha fortalecido; los consumidores cuentan con una normativa orientada a solucionar los problemas de consumo, poseen mecanismos de prevención y solución de conflictos y; gradualmente, se ha generado una mejor y mayor información que facilita la toma de decisiones de consumo.

Sin embargo, a pesar de los avances, la mayor consolidación e integración del Sistema será progresiva en la medida que se alcancen mayores niveles coordinación, participación y cumplimiento de las funciones y competencias respectivas de cada uno de sus miembros. En este sentido, se espera la participación activa del Estado, el mayor compromiso de los proveedores y una mejor participación de los consumidores a través de las asociaciones de consumidores.

Gráfico Nº 5

Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor




Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

Cabe destacar que dentro del contexto de crecimiento económico y mayor número de transacciones (y complejidad de las mismas) los conflictos en las relaciones de consumo han aumentado en general. Así se tuvo que en 2015 en comparación con el 2010 (ver Gráfico Nº 6):

- Los reclamos presentados ante las empresas de servicios públicos[14] (englobándose a las de electricidad y gas, telecomunicaciones; y agua y saneamiento) aumentaron 67.2%; sumando un total de 1 733 063 reclamos[15].

[14] Que corresponden al inicio de los procedimientos administrativos a diferencia de los reclamos en empresas financieras y de los presentados ante el SAC del Indecopi.
[15] A nivel desagregado se tuvo que en las empresas de telecomunicaciones los reclamos aumentaron 106.5% (hasta los 1 273 504 reclamos en 2015); en las que brindan el servicio de agua y saneamiento, 143.1% (hasta los 111 256

- Los reclamos presentados en empresas financieras aumentaron en 3.6 veces totalizando 1 565 401 en el 2015, en un entorno en el que el coeficiente de monetización aumentó 11.88 puntos porcentuales (crecimiento de 42.4% en términos relativos)[16].
- Los reclamos presentados ante el Indecopi (excluyéndose los correspondientes al sector financiero) aumentaron en 175.9% hasta los 28 666[17] en el año 2015.

Asimismo, del total de conflictos reportados en el año 2015, por parte de las diversas entidades miembros del Sistema, el porcentaje que fueron declarados "fundados" [18] fue de 45.2% en promedio[19]. Dicho resultado refleja que las infracciones atribuidas al proveedor tuvieron como causa el comportamiento infractor[20] pero también probablemente el desconocimiento de sus obligaciones[21]. De igual forma, en el consumidor se evidenció que no necesariamente tiene un conocimiento de sus derechos.

Gráfico Nº 6

Evolución de la magnitud de conflictos según principales sectores: 2010-2015

---

en el 2015); y en las reportadas en el sector transporte, 674.4% (637 en 2010 hasta los 4 933 en el 2015); mientras que, en las distribuidoras de energía y gas disminuyeron 7.5% (hasta los 348 303 en el año 2015).

[16] El coeficiente de monetización es un indicador referencial de la profundización financiera. En este caso se utilizó el dato de créditos del sector financiero como porcentaje del PBI para los años de comparación indicados.

[17] Cabe destacar que el crecimiento de la atención de reclamos reportado en el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) del Indecopi reflejaría además el impacto de la ampliación de la cobertura derivada de la apertura de oficinas en el interior del país. En efecto, en el año 2010 el Indecopi contaba con un total de 14 a nivel nacional; mientras que para el año 2015 el número de oficinas se incrementó hasta alcanzar las 35 (incluyendo las oficinas regionales, oficinas locales, Centros MAC y sedes de Lima Norte y Lima Sur).

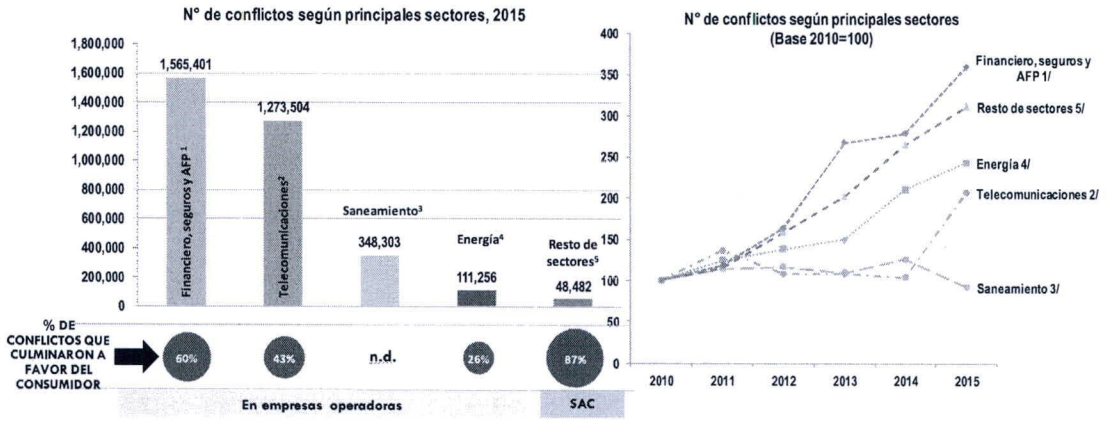
[18] El indicador es referencial toda vez que corresponde a un promedio. En el sector de telecomunicaciones, el 43.2% de los reclamos resueltos en primera instancia (es decir, por las empresas proveedoras de los servicios) fueron declarados fundados; en el sector de energía, el 25.6% del total de reclamos resueltos en primera instancia; y, en el sector de transporte el 25.5%. Para el caso de reclamos en el SAC del Indecopi se refieren a conciliaciones (86.6%).

[19] Se refiere al promedio ponderado, sin incluir la información relacionada a reclamos en empresas de saneamiento.

[20] Por ejemplo, cuando la insatisfacción del consumidor fue causada por la falta de entrega de información por parte del proveedor (17.7% del total de reclamos reportados en el Indecopi entre 2007 y 2015) reflejando el problema de asimetría informativa; o por la idoneidad del servicio o producto entregado (50.6% del total de reclamos presentados en el Indecopi entre 2007 y 2015). Para efectos prácticos se está considerando a la conciliación en el SAC como favorable al consumidor en el sentido que de no haber estado satisfecho no hubiese llegado a dicho resultado teniendo la posibilidad de optar por el inicio de un procedimiento administrativo a través de la denuncia. En este sentido dicho indicador es referencial toda vez que en el procedimiento de reclamo ante el SAC del Indecopi no hay una determinación de responsabilidad.

[21] De forma referencial en el año 2012 durante la campaña de fiscalización de obligaciones "Libro de Reclamaciones" desarrollada por el Indecopi, se verificó que de 630 expedientes iniciados (procedimiento administrativo sancionador) por no cumplir con las obligaciones de la reglamentación, alrededor de 15% alegó en sus argumentos de defensa que no cumplía los requisitos debido al desconocimiento de la norma.

(Base 2010=100)




1/ Comprende reclamos ante las entidades financieras que brindan servicios financieros, seguros y AFP. 2/ Comprende reclamos presentados ante las operadoras que brindan servicios de telefonía fija y móvil, cable e internet. 3/ Comprende reclamos ante las operadoras que brindan servicios de agua potable y alcantarillado. 4/ Comprende reclamos presentados ante las operadoras que brindan servicios de electricidad y de gas natural de consumidores finales regulados. 5/ Comprende reclamos ante el SAC del Indecopi, incluyéndose los del sistema financiero; y se refieren a los conflictos que terminaron en conciliación. En ningún caso se incluye la información de denuncias y apelaciones.

Fuente: Estadísticas Institucionales del Indecopi, Osinergmin, Osiptel, Sunass y SBS

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

La necesidad de conocer con mayor profundidad la problemática en materia de protección del consumidor conllevó a la generación de información primaria (cuantitativa y cualitativa) a fin de profundizar el conocimiento del estado situacional del consumidor en materia de protección. Sobre la base de la primera encuesta a nivel nacional en materia de protección del consumidor en el ámbito urbano[22], se tuvo hallazgos que se pueden categorizar en: i) hábitos y habilidades del consumidor, ii) percepción de conocimiento de derechos como consumidor, iii) experiencia de consumo y reclamo o denuncia[23], iv) vulnerabilidad del consumidor (entendida como una

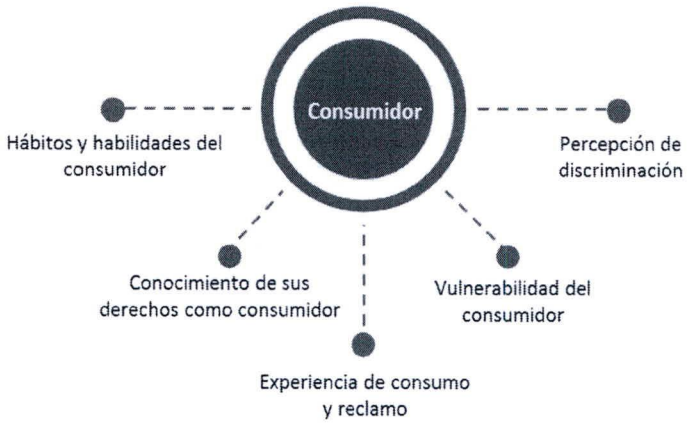
[22] La "Encuesta Nacional Urbana en Materia de Protección al Consumidor 2015" fue realizada sobre una muestra de 4 294 entrevistados, entre el 27 de noviembre y el 10 de diciembre de 2015 con un margen de error de +/- 1.5%, la cual estuvo dirigida a ciudadanos mayores de 18 años, en la principal ciudad de cada departamento del Perú donde el Indecopi cuenta con una oficina.

[23] Para este acápite se utiliza indistintamente el término de reclamo y denuncia toda vez que los encuestados no necesariamente distinguen las diferencias entre ambos términos.

medición aproximada de aquellos consumidores que están en condición de ser más afectados en una relación de consumo)[24]; y, v) la percepción con respecto a la discriminación.

Gráfico Nº 7

Principales características del consumidor con respecto
a diversos tópicos en materia de protección del consumidor




Fuente: Encuesta en Materia de Protección al Consumidor, 2015.
Elaboración: Indecopi - Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

- **Hábitos y habilidades del consumidor en su experiencia de consumo.** Los consumidores manifestaron tener cierto grado de diligencia en el proceso de adquirir productos o contratar servicios, ya que, en la mayoría de casos, declararon realizar acciones como la de leer las etiquetas (51.8%) y los contratos antes de adquirir o contratar productos o servicios (53.5%), además de solicitar y verificar diversos aspectos cotidianos al momento de una transacción (como es el caso de exigir el comprobante de pago, conservarlo, comparar, etc.).

  Si bien los entrevistados manifiestan tener costumbres de consumo consideradas razonables, el resultado cambió considerablemente al ser expuestos a preguntas de

[24] Cabe destacar que esta definición difiere del concepto de consumidores vulnerables según el Código, el cual está asociado a aquellos consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo que están más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza.

control que requieren de un mayor grado de objetividad en la respuesta (a través del ejercicio controlado que implica un razonamiento adicional: por ejemplo para elegir entre ofertas de productos, identificar una información específica en los empaques de productos y realizar operaciones aritméticas básicas) para tomar decisiones de compra informadas.

De manera referencial, si bien 8 de cada 10 personas pudieron identificar correctamente las fechas de vencimiento de un producto, menos de la mitad (46.2%) pudo elegir una oferta más económica entre dos anuncios del mismo producto; y solo el 15.9% pudo identificar aspectos nutricionales específicos de las etiquetas, entre algunos aspectos evaluados.

- **Conocimiento sobre sus derechos como consumidor.** Seis de cada diez consumidores (60%) manifestaron conocer el Código, existiendo una relación directa entre el nivel socioeconómico y el nivel de conocimiento de la protección del consumidor: a mayor nivel socioeconómico mayor fue el conocimiento del Código. El saber de la existencia de un Ley que defiende al consumidor influye en un mayor empoderamiento de este, de la mano del mayor conocimiento de sus derechos. Sin embargo, entre los conocedores, solo el 16.6% manifestó haberlo consultado alguna vez.

  Por su parte, el nivel de percepción de conocimiento de los derechos como consumidor requiere mejorar. Si bien el 84.1% afirmó conocer en diverso grado sus derechos, solo el 20% afirmó conocerlos "muy bien" (5.3%) y "relativamente bien" (14.6%). Asimismo, al evaluar mediante situaciones objetivas el conocimiento básico de sus derechos, se tuvo que solo la mitad de ellos respondieron correctamente, siendo los consumidores de los NSE más bajos los que tuvieron una menor tasa de respuesta correcta.

- **Experiencia de consumo y reclamo.** De acuerdo con la encuesta, el 28.8% de los consumidores reportó problemas de consumo que le hicieron pensar en presentar reclamos en el año 2015 (en promedio 2.5 conflictos por persona). De dicho universo (de consumidores que experimentaron un problema de consumo):

- ✓ El 51% llegó a presentar un reclamo; principalmente debido a: i) cobros excesivos, ii) mala atención, iii) defectos del producto entregado, iv) falta de idoneidad del servicio ofrecido, v) mala calidad y; vi) publicidad engañosa. Según el canal utilizado para efectivizar el reclamo, el consumidor realizó principalmente un reclamo verbal (51.2%), reclamo formal (30.7%) o un reclamo en el Indecopi (6.9%), entre otros[25].

- ✓ La otra mitad de consumidores que no presentó reclamo alguno, fue por factores, como: i) no tener tiempo, ii) considerar dicha acción como una pérdida de tiempo, iii) el desconocimiento de medios donde ejercer su reclamo y; iv) evitar la ocurrencia de problemas, entre otros.

De otro lado, con respecto a las empresas:

- ✓ Los consumidores perciben que la principal razón por la que las empresas no respetan los derechos de los consumidores es por falta de fiscalización del Estado y porque los consumidores no conocen sus derechos.
- ✓ Los consumidores perciben que las empresas imponen trámites largos para que el consumidor desista de su reclamo.
- ✓ Existe la percepción que cuanto más grande y formal es una empresa la probabilidad de solución de un conflicto de consumo será mayor. A pesar de ello, existe una permeabilidad para con los proveedores informales ya que hay una disposición a adquirirles bienes y servicios si es que consideran que su calidad es buena.
- ✓ Entre las actividades que los consumidores consideran que debieran ser monitoreadas o investigadas destacan: los bancos y financieras, las bodegas,

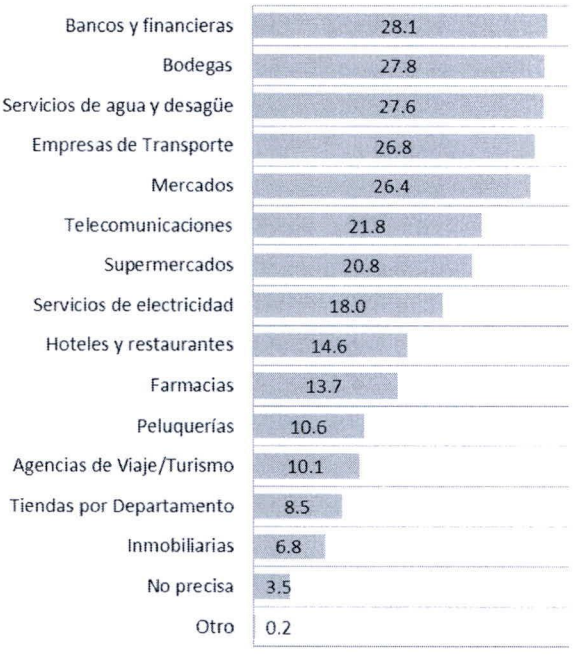
[25] A nivel general, los resultados permitieron inferir que existe desconocimiento por parte de los consumidores sobre las competencias que tienen algunas instituciones encargadas de brindar orientación y solución de conflictos de consumo, esto debido a que los consumidores al ser consultados por la entidad a la que recurrirían para ser orientados, en caso experimenten problemas de consumo con ciertos productos o servicios, indicaron no conocer dónde acudir, mientras que otros señalaron instituciones de manera equivocada.

los servicios básicos, empresas de transporte y mercados (mercadillos y paraditas). (Ver gráfico 8).

Gráfico Nº 8

Perú urbano: Actividades que deben de ser investigadas/monitoreadas

(Respuesta múltiple, %)




Fuente: Encuesta en Materia de Protección al Consumidor, 2015.

Elaboración: Indecopi - Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

- **Indicador de vulnerabilidad.** Al utilizar una medición de aproximación a la vulnerabilidad [26] (que básicamente mide el nivel de consumidores que a) no realizan una elección informada, como por ejemplo, leer las etiquetas y contratos previo a su relación de consumo, b) desconocen sus derechos como consumidor y, c) teniendo algún conflicto en su relación de consumo, no los hace respetarse), se tuvo que, el consumidor es más vulnerable:

[26] Si bien no existe un consenso con respecto a la definición de vulnerabilidad, para efectos prácticos se utilizó un índice que recoge la información de varias variables. Para ello, se utilizó preguntas asociadas a: i) la frecuencia de lectura de etiquetas, ii) la frecuencia de lectura de contratos, iii) el conocimiento de los derechos como consumidor y iv) el grado de respeto a sus derechos. A cada pregunta se le asignó un puntaje del 0 a 100 (a mayor puntaje, menor vulnerabilidad). Para el año 2015, el índice de vulnerabilidad fue de 41%.

- ✓ Conforme tiene menor nivel de instrucción.
- ✓ En el rango de edades de 18 a 24 años.
- ✓ Con mayor frecuencia en los niveles socioeconómicos más bajos.

Cabe destacar que este índice si bien no mide la causalidad entre las variables[27], muestra una clara correlación entre algunas características del consumidor sobre los cuales se puede influir a través de diversos mecanismos y políticas de acción. Asimismo, muestra que la vulnerabilidad, puede afectar en diverso grado a todos los consumidores, aunque con una incidencia heterogénea según se analice por nivel educativo, NSE y grupo de edad.

- **Con respecto a la discriminación**. Partiendo de los resultados de la encuesta, se tiene que el 7.6% de los consumidores manifestó que siempre o casi siempre percibió haber sido discriminado (en empresas, bancos, restaurantes, centros comerciales, discotecas, etc.). De otro lado, el porcentaje aumentó a 12% cuando se les preguntó si fueron testigos de un acto discriminatorio.

  Cabe destacar que la discriminación ha sido una de las preguntas sobre afectaciones específicas a las normas de protección del consumidor cuyo resultado se pone de relieve, dada la gravedad de la misma. Al respecto, el Código establece la prohibición de discriminación de los consumidores. Así, los proveedores no pueden discriminar por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o cualquier otra índole. [28]

Cuadro Nº 4

Perú: Indicadores en materia de protección del consumidor, 2015

[27] Las variables consideradas son el nivel instrucción, la edad, el nivel socioeconómico, el conocimiento de derechos y la acción de defender sus reclamos.
[28] Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo Nº 38.

| N° | Indicador | Definición | Valor |
|---|---|---|---|
| 1 | Conocimiento de la Ley de Protección del Consumidor. | Porcentaje de consumidores que han escuchado sobre la Ley de Protección (Código de Protección y Defensa del Consumidor). | 60% |
| | | Porcentaje de consumidores que han consultado el Código de Protección y Defensa del Consumidor. | 17% |
| 2 | Conocimiento de los derechos como consumidor. | Porcentaje de los consumidores que considera conocer muy bien o relativamente bien sus derechos. | 20% |
| 3 | Conocimiento del Libro de Reclamaciones. | Porcentaje de consumidores que conoce el Libro de Reclamaciones. | 72% |
| | | Porcentaje de consumidores que utilizó el Libro de Reclamaciones. | 27% |
| 4 | Intención de reclamo o denuncia | Porcentaje de consumidores que han tenido un problema de consumo que los han hecho pensar en presentar un reclamo o denuncia. | 29% |
| 5 | Realización efectiva de un reclamo o denuncia | Porcentaje de consumidores que habiendo tenido una mala experiencia de consumo (resultado del indicador Nº 4), presentaron un reclamo o denuncia. | 51% |
| 6 | Nivel de vulnerabilidad | Indicador de vulnerabilidad, elaborado sobre la base de las preguntas de frecuencia de lectura de etiquetas, frecuencia de lectura de contratos, conocimiento de derechos como consumidor y grado de respeto a sus derechos. Así, cuanto mayor es el puntaje, mayor es el nivel de vulnerabilidad. | 41% |
| 7 | Discriminación | Porcentaje de consumidores que testificaron un acto discriminatorio | 12% |

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor - Indecopi

Finalmente, la necesidad de fortalecer la protección al consumidor es transversal. Al respecto, no solo será importante el monitoreo de los diversos sectores en los que los diversos integrantes del Sistema tienen competencias sino también impulsar la mayor formalidad a nivel de proveedores[29].

[29] Cabe destacar que según la Encuesta cuanto más bajo es el nivel socioeconómico existe una mayor permeabilidad a comprarle a proveedores informales, con los cuales difícilmente se podrán llegar a mecanismos formales de solución de conflictos.

**Análisis de las propuestas de cambios efectuados**

1.32 La fórmula legal propuesta considera, entre otros, la modificación del inciso 3) del artículo 112 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en cuya nueva versión se establece que, a excepción de las denuncias presentadas en defensa de intereses difusos o colectivos, en los demás supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de las costas del procedimiento, pero no de los costos.

1.33 Esta propuesta se fundamenta en que, en la versión vigente del numeral 3) del citado artículo 112 se establece que, en 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 los costas.

Es de señalar que, por costos se entiende todo lo que le ha costado al consumidor o usuario el procedimiento de denuncia o reclamo administrativo ante el INDECOPI (honorarios profesionales de asesoría técnica y legal, gastos operativos, pruebas de laboratorios, etc.), mientras que las costas la constituyen las tasas administrativas que cobra el Indecopi por admitir un reclamo o denuncia (S/. 36.00) y otros gastos similares realizados dentro del procedimiento.[30]

1.34 Por ello es que nos resulta poco racional (y perjudicial al interés del consumidor denunciante) que, cuando luego de contratar un Abogado para que le proyecte su denuncia o reclamo y, el proveedor, al entender que la denuncia está muy bien formulada y, ante la alta probabilidad de que el Indecopi le dé la razón al consumidor denunciante, el proveedor se allane al reclamo, la Ley castigue al consumidor exonerándole al proveedor del pago de la mayor parte del costo en el que habría incurrido el consumidor (pago del servicio de su Abogado) y solo le reembolse la tasa administrativa pagada al Indecopi que la Ley le denomina "costas" (S/. 36.00). Esa situación viene generando que el usuario no tenga el dinero necesario para pagar el servicio de asesoría legal a su

[30] Resolución Nº 1951-2012/CSD-**INDECOPI**

Abogado que fue quien le formulo un adecuado reclamo que, justamente fue lo que generó el allanamiento del proveedor.

Esta es la razón por la cual, en la propuesta, se ha considerado que el proveedor solo será exonerado del pago de las "costas" del proceso (tasa administrativa pagada al Indecopi por presentar la denuncia) (S/. 36.00) y no de los "costos" del proceso. (pago de Abogados, etc.), cuyos montos, obviamente, son mucho mayores al de las costas (S/. 36.00).

## IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legal busca modificar los artículos 112, 113, 131, 134 y 156 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; la modificación de los artículos 1, 6, 9-A y 10 de la Ley Nº 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; así como la modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI y tiene como fundamento la Constitución Política del Perú y las siguientes normas:

a) Artículo 65 de la Constitución Política del Perú. La defensa los intereses de los consumidores y usuarios es un objetivo y principio constitucional.

b) Artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú. La defensa de la persona humana y los derechos fundamentales de las personas prevalecen sobre todo el orden constitucional.

c) Todos los operadores del Estado tienen el deber especial de protección de los consumidores, como deber y derecho constitucional del bloque constitucional.

d) Artículo 58 de la Constitución Política del Perú. El modelo económico reconocido en la Constitución es el de una economía social de mercado, donde el bienestar de los consumidores o personas priman sobre cualquier otro interés del mercado.

e) Ley No. 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

## ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Teniendo en cuenta que el aporte para el sostenimiento y funcionamiento de las asociaciones de consumidores, aprobado mediante el Proyecto de Ley de autos, provendrá de una fracción (saldos de balance no ejecutados por los organismos reguladores) de los aportes efectuados, en cumplimiento de la Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, vigente a partir del 30 de julio del 2000, los cuales, a la fecha, vienen siendo cargados en las tarifas de los usuarios de los servicios públicos regulados (agua potable, electricidad, telecomunicaciones) y, por tanto, dichos recursos provienen de los propios usuarios regulados, la implementación de la presente Ley no irrogará gasto adicional alguno al Estado Peruano.

Lima, 17 de agosto del 2021