

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11082/2024-CR



Dictamen aprobado por **mayoría**, recaído en el Proyecto de Ley **11082/2024-CR** que, con texto sustitutorio, propone la ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos o difusos de los consumidores

DICTAMEN

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos el Proyecto de Ley 11082/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del congresista Alejandro Soto Reyes, por el que se propone la “Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores”.

En la Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el martes 14 de octubre de 2025, el dictamen recaído en el Proyecto de Ley **11082/2024-CR** fue aprobado por mayoría, con 11 votos a favor y 4 votos en abstención. Votaron a favor los congresistas: UGARTE MAMANI, Jhakeline Katy; BAZÁN CALDERÓN, Diego Alonso Fernando; SOTO PALACIOS, Wilson; PAREDES PIQUÉ, Susel Ana María; LIMACHI QUISPE, Nieves Esmeralda; GUTIÉRREZ TICONA, Paul Silvio; GARCÍA CORREA, Idelso Manuel; ESPINOZA VARGAS, Jhaec Darwin; CICCIA VÁSQUEZ, Miguel Ángel; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; CRUZ MAMANI, Flavio. Sin votos en contra. Votaron en abstención los congresistas: BARBARÁN REYES, Rosangella Andrea; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; OBANDO MORGAN, Auristela Ana.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley **11082/2024-CR**, fue presentado ante el Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 09 de mayo de 2025. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos como única comisión dictaminadora el 12 de mayo de 2025, para su estudio y dictamen respectivo.¹

1.2. Antecedentes parlamentarios

¹ Como se detalla en el Portal de Proyectos de Ley del Congreso en:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg2NDk3/pdf>



Se ha realizado una búsqueda en la página web del Congreso de la República, no encontrando antecedentes parlamentarios relacionados con la materia de la propuesta legislativa.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

2.1. Contenido del Proyecto de Ley 11082/2024-CR

El presente proyecto propone la “Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores”, tiene por objeto modificar los artículos 130 y 131, e incorporar el artículo 131-A a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. A continuación, se señala las siguientes modificaciones e incorporación de la propuesta legislativa:

“Artículo 130.- Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos y colectivos de los consumidores a cargo del Indecopi

130.1 El Indecopi se encuentra legitimado para promover de oficio procesos judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses difusos de los consumidores, conforme al artículo 82 del Código Procesal Civil, en base a resoluciones administrativas firmes.

130.2 El Indecopi se encuentra legitimado para promover de oficio procesos Judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, en base a resoluciones administrativas firmes en las cuales detecte daños derivados de la infracción sancionada”.

“Artículo 131.- Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y/o difusos iniciados por las asociaciones de consumidores

131.1 Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas están facultadas para iniciar procesos en defensa de intereses colectivos y/o difusos de los consumidores, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil.

131.2 Transcurrido un (1) año desde la fecha en que el Indecopi cobra efectivamente la indemnización, el saldo no reclamado se destina a un fondo especial para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores, de información relevante para los mismos y del sistema de patrocinio de intereses de los consumidores.

131.3 Mediante decreto supremo se establece los alcances y mecanismos para llevar a cabo el adecuado uso del fondo mencionado en el párrafo 131.2. Asimismo, se regulan los procedimientos de distribución del monto obtenido o de ejecución de las obligaciones en favor de los consumidores afectados.

131.4 Las asociaciones de consumidores que promueven estos procesos /os efectúan conforme a las normas del Código Procesal Civil y conforme al decreto supremo que reglamenta el fondo a que se refiere el párrafo 131.2”.

“Artículo 131-A. Vía de trámite de los procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos en materia de protección al consumidor

Los procesos judiciales a los que se refieren los artículos 130 y 131 del presente Código se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del domicilio de la demandante. La segunda instancia es la Sala Civil de la Corte Suprema de

Justicia de la República. El recurso de casación es tramitando ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

De cual igual manera, propone que el Indecopi realice la adecuación normativa lo dispuesto en la presente ley en un plazo de ciento ochenta días calendario y se derogue los párrafos 131.2, 131.3, 131.4 y 131.7 del artículo 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2.2. Fundamentación del proyecto de ley

La presente propuesta legislativa se fundamenta en los siguientes enfoques y problemas: *Han pasado casi quince años desde el inicio de la vigencia de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), no obstante, a la fecha, no hay registro alguno del inicio y tramitación de un proceso de defensa de los intereses colectivos de los consumidores iniciado por alguna de las asociaciones de consumidores (en adelante, AACC) ante el Poder Judicial. Y, en el caso del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Indecopi), sólo se ha iniciado un proceso judicial por intereses difusos por el derrame de petróleo en Ventanilla que afectó a consumidores, usuarios y terceros¹. Estas cifras son mínimas para un rango de fechas tan amplio en vigencia de las facultades del Indecopi y de las AACC para presentar demandas en defensa de los intereses colectivos y difusos.*

Esta situación ha sido también evidenciada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante, UNCTAD), conforme lo señala en el Informe final del Peer Review on Consumer Protection Perú 2020.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú de 1993: artículos 65 y 139.
- Código Civil, Decreto Legislativo 295.
- Código Procesal Civil, Decreto Legislativo 768.
- Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley 29571.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26889, Ley Marco de la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la calidad regulatoria.
- Decreto Legislativo 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Decreto Legislativo 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.
- Decreto Legislativo 807, Facultades, normas y organización del Indecopi.
- Decreto Supremo 030-2011-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Procesos Judiciales para la Defensa de Intereses Colectivos de los Consumidores y el Fondo Especial para Financiamiento y Difusión de Derechos de los consumidores.

- Decreto Supremo 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Resolución 000063-2021-PRE/INDECOPI, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi.
- Decreto Supremo 075-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030.
- Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025.
- Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC.
- Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente 018-2003-AI/TC.

3.2. Normas convencionales

- Organización de las Naciones Unidas, conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, Naciones Unidas Directrices para la Protección del Consumidor².
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre del 1969)³.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

4.1.1. Control del cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 75 y 76

El proyecto de ley bajo análisis se fundamenta en la necesidad de modificar e incorporar disposiciones en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, referido a procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores, para fortalecer el marco normativo de manera eficaz en el acceso a procesos judiciales de las asociaciones de consumidores.

Conforme a lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, se ha verificado que el proyecto de ley, cumple con las exigencias señaladas en los mencionados artículos: i) la exposición de motivos contiene los fundamentos de la propuesta legislativa, ii) los efectos de la vigencia de la norma que se propone sobre el ordenamiento jurídico; y, iii) así como el análisis costo beneficio, que necesita ser reforzado.

4.1.2. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con el Acuerdo Nacional

² Las directrices fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015.

³ Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969 Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entrada en Vigor: 18 de julio de 1978, conforme al Artículo 74.2 de la Convención

La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley allí contenidos tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso.

El Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025⁴, en cumplimiento de segundo párrafo del artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República que establece que, al inicio del periodo anual de sesiones, los grupos parlamentarios presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo.

Al respecto, el presente dictamen ha considerado la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, la misma que tiene relación directa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, que son los siguientes:

III.COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS

17. AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

(69. Economía social de mercado, protección de los consumidores y usuarios)

18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

(72. Medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico)

IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

(92. Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la administración pública y 93. Transparencia en el Estado)

En ese sentido, considerando que la propuesta legislativa tiene como propósito modificar e incorporar disposiciones en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual tiene por finalidad reforzar y garantizar los procedimientos judiciales en forma ágil y eficaz para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, tiene relación con la Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional de las políticas del Estado.

4.1.3. Fundamentación de compatibilidad constitucional

En cuanto a la compatibilidad constitucional, en el aspecto de protección de los consumidores, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 018-2003-AI/TC de 26 de abril de 2004 señala que:

*b) Defiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el poder fáctico de las empresas proveedoras... tal responsabilidad conlleva la aplicación del principio pro-consumidor, generando **así que en todo acto de creación, interpretación e integración normativa que se efectúe en nuestro ordenamiento, debe operar el criterio de estarse a lo más favorable al consumidor**; es decir, a un especial deber de protección.*

⁴ Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano, de fecha 02.11.2024.

4.1.4. Política Pública establecida por el Código de Protección y Defensa del Consumidor

La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece como Sexta Política Pública la siguiente:

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

4.1.5. Directrices Internacionales

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor⁵ establecen:

III. Principios generales

5. Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:

d) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;

V. Directrices

A. Políticas nacionales para la protección del consumidor

g) Mecanismos justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación.

4.2. Análisis de la propuesta legislativa

Para el análisis de la propuesta legislativa mostramos a continuación un cuadro comparativo de lo actualmente prescrito por la Ley 29571 y la proposición de ley que propone las modificaciones:

Cuadro 01

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, PARA FORTALECER LA DEFENSA JUDICIAL DE LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS DE LOS CONSUMIDORES	
Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor	Proyecto de Ley 11082/2024-CR
Artículo 130. Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores <i>El Indecopi se encuentra legitimado para promover de oficio procesos judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses difusos de los consumidores, conforme al Artículo 82 del Código Procesal Civil. Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas pueden promover tales</i>	"Artículo 130.- Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos y colectivos de los consumidores a cargo del Indecopi <i>130.1 El Indecopi se encuentra legitimado para promover de oficio procesos judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses difusos de los consumidores, conforme al artículo 82 del Código Procesal Civil, en base a resoluciones administrativas firmes.</i>

⁵ https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf ; Las directrices fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015.

procesos, sujetándose a lo dispuesto en el Artículo 82 del Código Procesal Civil.

Artículo 131. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores

131.1. El Indecopi está facultado para promover procesos en defensa de intereses colectivos de los consumidores, los cuales se tramitan en la vía sumarísima, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el Artículo 82 del Código Procesal Civil. Asimismo, el Indecopi puede delegar la facultad señalada en el presente párrafo a las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas, siempre que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria.

131.2. En estos procesos se pueden acumular las pretensiones de indemnización por daños y perjuicios, reparación o sustitución de productos, reembolso de cantidades indebidamente pagadas y, en general, cualquier otra pretensión necesaria para proteger el interés y los derechos de los consumidores afectados, que guarde conexidad con aquellas.

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 representa a todos los consumidores afectados por los hechos en que se funda el petitorio si 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.

131.4. Una vez consentida o ejecutoriada la sentencia que ordena el cumplimiento de la obligación demandada, esta es cobrada por el Indecopi, el cual luego prorratea su monto o vela por su ejecución entre los consumidores que se apersonen ante dicho organismo, acreditando ser titulares del derecho discutido en el proceso.

130.2 El Indecopi se encuentra legitimado para promover de oficio procesos Judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, en base a resoluciones administrativas firmes en las cuales detecte daños derivados de la infracción sancionada".

Artículo 131.- Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y/o difusos iniciados por las asociaciones de consumidores

131.1 Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas están facultadas para iniciar procesos en defensa de intereses colectivos y/o difusos de los consumidores, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil.

131.2 Transcurrido un (1) año desde la fecha en que el Indecopi cobra efectivamente la indemnización, el saldo no reclamado se destina a un fondo especial para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores, de información relevante para los mismos y del sistema de patrocinio de intereses de los consumidores.

131.3 Mediante decreto supremo se establece los alcances y mecanismos para llevar a cabo el adecuado uso del fondo mencionado en el párrafo 131.2. Asimismo, se regulan los procedimientos de distribución del monto obtenido o de ejecución de las obligaciones en favor de los consumidores afectados.

131.4 Las asociaciones de consumidores que promueven estos procesos /os efectúan conforme a las normas del Código Procesal Civil y conforme al decreto supremo que reglamenta el fondo a que se refiere el párrafo 131.2".

Artículo 131-A. Vía de trámite de los procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos en materia de protección al consumidor

Los procesos judiciales a los que se refieren los artículos 130 y 131 del presente Código se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del domicilio de la demandante. La segunda instancia es la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. El recurso de casación es tramitando ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) realiza las adecuaciones normativas necesarias sobre lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogaciones Se derogan los párrafos 131.2, 131.3, 131.4 y 131.7 del artículo 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

La propuesta legislativa materia del presente dictamen tiene como finalidad fortalecer y garantizar el acceso pleno a vía judicial a las AACC debidamente reconocidas por el Indecopi para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los derechos de los consumidores.

En principio, desde la perspectiva del marco constitucional, es importante citar el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, el cual establece: “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. [...]”. Ello implica que tiene el rol de garantizar mediante medidas de atención, protección y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por su parte, se tiene como principal instrumento jurídico en protección al consumidor y usuario, a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, (en adelante Código de Consumo) establece normas de protección y defensa del consumidor en el artículo 135, en el aspecto institucional es competencia del Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha norma, sin perjuicio de las atribuciones y autonomía de las demás integrantes que conforman el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

Ahora bien, las AACC se constituyen de conformidad con las normas establecidas en el Código Civil⁶ y tienen por finalidad *proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios, pudiendo interponer ante las autoridades competentes reclamos y denuncias a nombre de sus asociados y del mismo modo garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos*⁷.

Sobre lo antes señalado, se puede resaltar que las asociaciones de consumidores desempeñan un papel preponderante en la cultura de reclamo del Perú representando los intereses individuales o colectivos de los consumidores ante entidades del Estado.

En cuanto a la problemática de la falta de coherencia y deficiencia normativa en el acceso a procesos judiciales dirigidas a las AACC, que se pretende solucionar, es preciso indicar que, según la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis, señala que *han pasado casi quince años desde el inicio de la vigencia de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a la fecha, no hay registro alguno del inicio y tramitación de un proceso de defensa de los intereses colectivos de los consumidores iniciado por alguna de las asociaciones de consumidores, ante el Poder Judicial. Y, en el caso del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, Indecopi), sólo se ha iniciado un proceso judicial por intereses difusos por el derrame de petróleo en Ventanilla que*

⁶ Código Civil. Artículo 80.- La asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684>

⁷ Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Artículo IV. Definiciones

6. Asociaciones de Consumidores.

Son organizaciones que se constituyen de conformidad con las normas establecidas para tal efecto en el Código Civil. Su finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios, pudiendo interponer ante las autoridades competentes reclamos y denuncias a nombre de sus asociados y de las personas que hayan otorgado poder a su favor, así como en defensa de intereses difusos o colectivos de los consumidores, con sujeción a lo previsto en el presente Código.

afectó a consumidores, usuarios y terceros. Estas cifras son mínimas para un rango de fechas tan amplio en vigencia de las facultades del Indecopi y de las AACC para presentar demandas en defensa de los intereses colectivos y difusos.

De esta manera, el problema identificado está referido tanto al supuesto de falta de casos presentados por las AACC y el Indecopi en defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores; no obstante, el problema en ambos casos presenta dos aristas:

- En el caso de las AACC, de acuerdo con lo establecido en el Código, deben solicitar al Indecopi la delegación de facultades para poder realizar tales acciones; se concibe esto como una barrera a la presentación de las demandas e, indirectamente, se reduce el ámbito de protección al consumidor en sede judicial.*
- En el caso del Indecopi, el problema sería la falta de identificación de casos para la presentación de demandas en defensa colectiva y difusa de los consumidores, pues faltan protocolos y reglas claras de selección de estos casos; ello, termina reflejando una reducción del ámbito de protección al consumidor en sede judicial.*

Siguiendo con la problemática, ello ha sido evidenciada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (en adelante, UNCTAD), conforme lo señala en el informe final del Peer Review on Consumer Protection Perú 2020, que a continuación señala la siguiente recomendación:

*"El Código contempla la protección del consumidor también en sede judicial, pero esta vía no ha sido explorada todavía. A fin de alentar la participación del poder judicial en la protección del consumidor, es posible identificar posibles modificaciones legislativas, como permitir que los consumidores individuales se organicen ad hoc para **incoar acciones colectivas ante el poder judicial** o abolir la autorización preceptiva del INDECOPI para que las asociaciones puedan **incoar acciones colectivas ante el poder judicial**".*

Al respecto, la UNCTAD presenta algunas recomendaciones principales y específicas, detallando aspectos prioritarios que se debería de tomar en cuenta e indicando la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros en tomar las medidas en el marco institucional en el rol de protección al consumidor, conforme se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 02

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco legislativo			
Facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas, a través de la armonización y perfeccionamiento de procesos administrativos y el fomento de las acciones colectivas en sede judicial.	Armonizar los procedimientos administrativos de reclamo en el ámbito de la protección del consumidor con el fin de instaurar un procedimiento único ante todas las entidades públicas competentes, y presentarlos en un portal electrónico único para todos los sectores de consumo (con cargo a los presupuestos generales).	Presidencia del Consejo de Ministros	I
	Instaurar órganos resolutores unipersonales o nuevas formas de resolución abreviada de los procedimientos.	Presidencia del Consejo de Ministros	II
	Requerir que los consumidores hayan contactado previamente con las empresas como requisito para la interposición de un reclamo ante el INDECOPI, como es el caso en los sectores regulados.	Presidencia del Consejo de Ministros	III
	Permitir la discrecionalidad del INDECOPI para incoar o no procedimientos administrativos a instancia de parte.	Presidencia del Consejo de Ministros	III
	Permitir que las asociaciones y los consumidores organizados ad hoc puedan incoar acciones colectivas ante el poder judicial sin autorización del INDECOPI.	Presidencia del Consejo de Ministros	II

Fuente: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD. Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del PERÚ. © 2020, Naciones Unidas. P.51. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplp2020d1_es.pdf

Sobre la problemática antes expuesta, refiere el Indecopi en su informe *que debido a dicha restricción es que, desde la vigencia del Código de Consumo en nuestro país, solo en dos ocasiones las AACC solicitaron propiamente la delegación de facultades al Indecopi, obteniendo en ambos casos un resultado negativo. Un primer caso que no obtuvo aprobación por parte de la institución y un segundo caso que correspondía efectuarse en jurisdicción extranjera, supuesto en el cual no se requería propiamente la delegación. Asimismo, entre los años de 2022 y 2023, solo se han recibido dos solicitudes de información sobre la delegación de facultades por parte de AACC.*

Entonces, en los procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores, el Indecopi se encuentran legitimados para promover de oficio acciones judiciales, así como las AACC debidamente reconocidas, claro, sujetándose a lo dispuesto en el Artículo 82 del Código Procesal Civil.

Con dicha afirmación, este problema recaería en la negación a las AACC debidamente reconocidas para ejercer acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, toda vez que esta acción por la vía judicial esta ajustada a la delegación de facultades que le brinda el Indecopi, sumado a ello *siempre que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria*⁸. A continuación, se señala el detalle de la disposición de procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores:

Artículo 131. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores

131.1. El Indecopi está facultado para promover procesos en defensa de intereses colectivos de los consumidores, los cuales se tramitan en la vía sumarísima, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el Artículo 82 del Código Procesal Civil. Asimismo, el Indecopi puede delegar la facultad señalada en el presente párrafo a las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas, siempre que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria.

Para mayores luces de las competencias que les corresponde tanto al Indecopi como a las asociaciones de consumidores, el cual demuestra la inoperatividad de la interposición de demanda por la AACC, para mejor percepción, a continuación, se ilustra el siguiente panorama:

Cuadro 03

⁸ Ibidem. Artículo 131. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores. 131.1. {...] Asimismo, el Indecopi puede delegar la facultad señalada en el presente párrafo a las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas, siempre que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria.

De esta forma, el panorama actual es el siguiente:

Demandas / Legitimados	Indecopi	Asociaciones de consumidores
Demandas por intereses colectivos	Tiene legitimidad libre , según el artículo 131 del Código, siguiendo los requisitos generales del artículo 82 del Código Procesal Civil.	Tiene legitimidad condicionada , según el artículo 131 del Código, además de seguir los requisitos generales del artículo 82 del Código Procesal Civil, a la obtención de la delegación de facultades por parte del Indecopi en base a su representatividad y trayectoria.
Demandas por intereses difusos	Tiene legitimidad libre , según el artículo 130 del Código, siguiendo los requisitos generales del artículo 82 del Código Procesal Civil.	Tiene legitimidad libre , según el artículo 130 del Código, siguiendo los requisitos generales del artículo 82 del Código Procesal Civil.

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley 11082/2024-CR.

Con esa disyuntiva, las AACC debidamente reconocidas para accionar judicialmente en defensa de los intereses **colectivos** de los consumidores, previo a ello requieren la aprobación de las facultades del INDECOPI.

Por otro lado, mediante Decreto Legislativo 1390⁹, en el artículo 1, se establece la modificación del artículo 130 y párrafo 131.1. del artículo 131 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, como lo indican, es actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los Tribunales Administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia.

Al respecto, en el Reglamento¹⁰ de dicho decreto legislativo referido al artículo 131 del Código, se observa que el Indecopi hace mención en su informe elaborado por la Asesoría Jurídica, que con dicha modificación se *habría derogado tácitamente la referencia al previo acuerdo de su Consejo Directivo, suprimiendo la necesidad de contar con aprobación del Consejo Directivo para el ejercicio de la facultad del Indecopi para promover procesos judiciales en defensa de intereses colectivos a las AACC*, referido en dicho reglamento¹¹.

En ese aspecto, se alertaría que dicha derogación tácita sería una de las trabas para que el Indecopi pueda accionar para la delegación de facultades a las AACC, por ello

⁹ Decreto Legislativo 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

¹⁰ Decreto Supremo 030-2011-PCM, Reglamento sobre procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores y del fondo especial creado por el artículo 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

¹¹ Ibidem. Artículo 2. Participación de las asociaciones de consumidores en los procesos judiciales para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores.

Mediante Oficio 000673-2024-OAJ/INDECOPI, enviado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, se indica que mediante la modificación de los artículos 130 y 131 del Código de Protección y Defensa del Consumidor efectuada por el Artículo 1 del Decreto Legislativo 1390, se estaría derogando tácitamente la referencia al previo acuerdo de su Consejo Directivo señalando en el presente numeral, al simplificar el procedimiento para la interposición de procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores, suprimiendo la necesidad de contar con aprobación del Consejo Directivo para el ejercicio de la facultad del Indecopi para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y/o para delegar la referida facultad a las Asociaciones de Consumidores.

el Indecopi señala que *estas modificaciones eliminaron uno de los pocos criterios claros que existía a nivel legal respecto a la selección de casos para promover las acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos en lo que se refiere al Indecopi*; por lo que no existiría en la actualidad criterios legales. Ante ello, cabe acotar que dicho requisito previo, podría haber impulsado a que, hasta la fecha, las AACC apenas hayan recurrido a la vía judicial.

Con las precisiones de la problemática y situación de las disposiciones, se tendría que corregir dos aspectos relevantes, primero sobre el requisito adicional de delegación de facultades que el Indecopi debe otorgar a través de la comisión competente a solicitud de las AACC para interponer acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, y el otro sobre los criterios específicos de selección de casos para el inicio de acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos por parte del Indecopi, así como de las AACC.

En cuanto al tema de la **tutela jurisdiccional efectiva** de los consumidores, que es un principio y derecho de función jurisdiccional, que engloba derechos como al acceso a la justicia, ejecución efectiva de las sentencias, proceso sin dilaciones indebidas y derecho al debido proceso, derecho a ser oído, derecho a la defensa legal, derecho a la imparcialidad del Juez, derecho a la publicidad del proceso, etc.

Sobre el particular, en el caso de las AACC estarían siendo afectadas su tutela jurisdiccional para accionar judicialmente para interponer demandas en defensa de los intereses colectivos de los consumidores, si bien se encuentra establecido en el artículo 131 de Código, pero no surte efectos eficaces, por falta de claridad y precisión expresa en el Código, además con las últimas modificaciones no habrían contribuido eficazmente en los procesos judiciales en los que AACC están inmersos.

Siguiendo con el derecho constitucional, cabe indicar que la Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 139, en el numeral 3, establece que: *“La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los sometida a procedimiento, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquier sea su denominación”*.

Por su parte, el Código Procesal Civil¹² en su artículo I del Título Preliminar señala que: *“Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso”*.

Así también, la jurisprudencia el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 763-2005-PA/TC, desarrolla el tema de la tutela judicial efectiva y sus alcances, señalando a continuación el siguiente fundamento:

6. Como lo ha señalado este Colegiado en anteriores oportunidades, la **tutela judicial efectiva es un derecho constitucional** de naturaleza procesal en virtud del cual **toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales**, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En

¹² <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682685>.

un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú,¹³ los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Por ello, continuando con el derecho fundamental de la tutela jurisdiccional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴ en su numeral 1) del artículo 8 y 25 establece las siguientes disposiciones:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene **derecho a ser oída**, con las **debidas garantías** y dentro de un **plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter.*

Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competente, que la ampara contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

Ante la problemática presentada y la fundamentación del marco normativo constitucional e institucional y en el cumplimiento de la función del Estado en su papel primordial de protección de los derechos de los consumidores y usuarios; y ante la afectación activa a las AACCC en las acciones judiciales, la Comisión coincide con una de las recomendaciones de la UNCTAD en el sentido de que AAACC, por lo que recae una serie de exigencias sobre diversos órganos del Estado, como su legislación en el Congreso de la República. En ese entendido, se debe armonizar y actualizar la coherencia normativa en estos procesos judiciales para que las AACCC tengan libre legitimidad para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores.

Por ello, la Comisión luego de haber fundamentado desde un escenario normativo legal, constitucional, institucional y jurisprudencial, así como de los tratados internacionales, y después de haber analizado las opiniones técnicas de las entidades públicas y del sector privado, se ha determinado aprobar las modificaciones de los artículos 130 y 131 e incorporaciones de los artículos 130-A, 131-A y 131-B en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con un texto sustitutorio, en el cual se ha considerado íntegramente la propuesta legal del Indecopi desde un enfoque técnico, así también se ha tomado las sugerencias del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, referido a los derechos fundamentales sobre la tutela jurisdiccional y lo relacionado a la mejora de la calidad normativa.

¹³ Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 55. Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

¹⁴ https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Al respecto, la parte sustantiva del texto sustitutorio establece principalmente, el *Artículo 130*. Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores promovidos por el Indecopi y el *Artículo 130-A*. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores promovidos por el Indecopi: con ello se precisa expresamente las disposiciones correspondiente al Indecopi a través de la Comisión competente se encuentre facultado para promover la interposición de una demanda judicial por indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses difusos como colectivos de los consumidores que habrían sufrido un daño derivado de una infracción a lo establecido en las normas de protección al consumidor; así también se impulsa eficazmente los procedimientos en las instancias administrativas y judiciales en favor de las AACC.

En cuanto a la modificación el Artículo 131. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos iniciados por las asociaciones de consumidores: es importante mencionar que el contenido de esta disposición engloba mejoras para las AACC, una de ellas es que las AACC debidamente reconocidas están facultadas para iniciar procesos judiciales en defensa de intereses colectivos como difusos de los consumidores, siendo de aplicación, en cuanto le pertinente, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil. Además, participaran en el fondo especial para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores cumpliendo con la normativa para estos casos.

Con relación a la incorporación del Artículo 131-A. Otros procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos promovidos por el Indecopi: una de las disposiciones es que el Indecopi se encuentra facultado por propia iniciativa para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores que hubieran sufrido un daño derivado de hechos probados, establecidos mediante **resolución firme, expedida por otras entidades públicas**. Estas entidades están obligadas a colaborar con el Indecopi.

De la misma manera, se incorpora el Artículo 131-B. Cómputo del plazo prescripción para procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos: esta disposición establece para una mejor coherencia en el sistema de acciones judiciales determinado en el Código Civil, para señalar el plazo de prescripción.

Así también, siguiendo con el contenido del texto sustitutorio, en aras de tener un marco legal sólido en el ordenamiento jurídico nacional y establecer coherencia normativa sistémica en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, con las modificaciones expuestas, se da cumplimiento en el marco de la Ley de Calidad Regulatoria¹⁵ y al Reglamento¹⁶.

Cabe mencionar, que el texto sustitutorio busca corregir dicha problemática expuesta, por lo que se sustenta también en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030, toda vez que considera como problema público al bajo nivel de protección y

¹⁵ Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria.

¹⁶ Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo 007-2022-JUS.

por el cual se debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes. La mejora de la calidad regulatoria tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de la coherencia al ordenamiento y seguridad jurídicos.

empoderamiento de los consumidores en su relación de consumo, el mismo que tiene como uno de sus objetivos incrementar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores en normas de protección al consumidor, es decir, busca garantizar mecanismos de solución de controversias de protección al Consumidor en todo su ámbito.

En la misma línea, cabe mencionar, que el Estado tiene un rol primordial, lo que implica que debe de tomar las medidas en el contexto de protección al consumidor, por lo que le *compete garantizar mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores. [...] asimismo, garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos*¹⁷.

Entre términos generales, la Comisión considera que el texto sustitutorio reúne los fundamentos normativos jurídicos, constitucional, institucional, jurisprudencial y tratados internacionales para la aprobación del presente dictamen; entonces está respaldado por los preceptos constitucionales a la tutela jurisdiccional efectiva, al debido proceso, así como los principios de la buena fe y pro-asociativo previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, los cuales refuerza el enfoque normativo para que las asociaciones de consumidores puedan tener el pleno ejercicio para iniciar procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, así como en la vía administrativa. Así también, el Indecopi se encuentra facultado para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores que hubieran sufrido un daño derivado de hechos probados, establecidos mediante resolución firme, expedida por otras entidades públicas y estas entidades están obligadas a colaborar con el Indecopi.

4.3. Análisis de las opiniones e información solicitadas

4.3.1. Opiniones solicitadas

De conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos solicitó opinión técnico-legal a las siguientes instituciones:

- Con Oficio P.O. 360-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Con Oficio P.O. 361-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido a la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Con Oficio P.O. 362-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus).
- Con Oficio P.O. 363-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

¹⁷ El Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores. Para tal efecto, promueve que los proveedores atiendan y solucionen directa y rápidamente los reclamos de los consumidores; el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario; y sistemas de autorregulación; asimismo, garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos.

- Con Oficio P.O. 364-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido al presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC).
- Con Oficio P.O. 365-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 13 de mayo de 2025, dirigido presidente Consejo Directivo PROCONSUMOPROCONSUMO.

4.3.2. Opiniones recibidas:

Para el estudio de la iniciativa legislativa bajo análisis se recibieron las siguientes opiniones:

- El **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual** (INDECOPI) mediante Oficio 000302-2025-PRE/INDECOPI, de fecha 11 de junio de 2025, cursado por Alberto Villanueva Eslava, presidente Ejecutivo, adjunta el Informe 000090-2025-DPC/INDECOPI, elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, por el cual refiere opinión técnica en el sentido de **viable** el proyecto de ley, presentando el siguiente texto normativo:
- El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** mediante Oficio 2563-2025-JUS/SG, de fecha 03 de julio de 2025, cursado por Eduardo Gonzalo Muga Melgarejo, adjunta el Informe Legal 506-2025-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, por el cual en su opinión técnica refiere que **resulta jurídicamente viable** al proyecto de ley.
- La **Presidencia del Consejo de Ministros** mediante Oficio D001281-2025-PCM-SG, de fecha 18 de junio de 2025, cursado por Juan Teodoro Falconi Gálvez, secretario general, remiten los siguientes documentos: Nota de Elevación D000382-2025-PCM-OGAJ, Oficio 000302-2025-PRE/INDECOPI, por lo que adjuntan el Informe 000302-2025-PRE/INDECOPI, elaborado por el Indecopi, de fecha 27 de mayo de 2025.
- La **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios** mediante Oficio 010-2025-ASPEC/PRES, de fecha 02 de junio de 2025, cursado por Crisologo Cáceres Valle, por el cual brinda opinión de **disconformidad** al proyecto de ley.
- La **Asociación Automotriz del Perú** mediante Carta 067-2025/AAP-GG, de fecha 20 de mayo de 2025, por lo que en su documento presenta oposición al proyecto de ley.

4.3.3. Fundamentación de las opiniones técnicas de las entidades públicas y privadas recibidas

El análisis metódico de las opiniones institucionales recibidas revela un panorama de posiciones técnicas de cada sector, que son las siguientes:

- El **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual** (INDECOPI) mediante informe emite opinión institucional referido al proyecto de ley, por el cual refieren **viable la propuesta legislativa**, presentando una fórmula legal, que más adelante se ilustrará, para fortalecer y garantizar los procesos judiciales de las asociaciones de consumidores cuando tengan que accionar los intereses colectivos y difusos de los consumidores, por el cual desarrolla su posesión técnica.

En principio, cabe señalar que la tutela judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores está regulada en el artículo 130 y 131 del Código de Consumo, los cuales no estarían clara y precisa para la protección de las AACC para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores.

Al respecto, el Indecopi considera que la división del contenido de las disposiciones del Código debería ser tanto por el sujeto legitimado y también por el tipo de acción, al menos en lo que respeta al Estado, en aras que las disposiciones determinen coherencia normativa sistémica del Código de Consumo, por lo que proponen delimitar de la siguiente manera.

- **Artículo 130 del Código:** que establezca la regulación de la tutela judicial de los intereses difusos promovidos por el Indecopi.
- **Artículo 130-A del Código:** que establezca la regulación de la tutela judicial de los intereses colectivos promovidos por el Indecopi.
- **Artículo 131 del Código:** que establezca la regulación de la tutela judicial de los intereses colectivos y difusos promovidos por las AACC.

El Indecopi en su rol primordial de protección al consumidor, quien determina los casos en los cuales se debe iniciar el procedimiento de selección para la interposición de una demanda judicial por indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses difusos de los consumidores, además de establecer los procesos en vía administrativa y judicial, al respecto enfoca el contenido de la modificación del artículo 130, de la siguiente manera:

En primer lugar, se precisa que la Comisión de Protección al Consumidor competente, previo informe con sustento por parte de su Secretaría Técnica, es quien determina los casos en los cuales se debe iniciar el procedimiento de selección para la interposición de una demanda judicial por indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses difusos de los consumidores que hayan sufrido un daño derivado de una infracción a lo establecido en las normas de protección al consumidor.

Como en materia de protección al consumidor existe una vía administrativa mediante los procedimientos sancionadores del Indecopi e, incluso, la vía del proceso contencioso administrativo para cuestionar las decisiones de la vía administrativa; por ello, cabe añadir un concepto claro de “resolución firme” aplicable en todos los casos, siendo aquella que no sea susceptible de ser impugnada ni por vía administrativa a través de un recurso administrativo, ni por vía judicial mediante la acción contencioso-administrativa.

*Igualmente, resulta importante indicar que la Comisión de Protección al Consumidor competente es aquella que tuvo a cargo en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador en el cual se emitió la **resolución firme** que servirá como fundamento para el inicio de acción colectiva; la razón de esta elección es que dicho órgano resolutorio es el que estuvo más cercano a las pruebas iniciales, las cuales probablemente se necesiten para los elementos faltantes en una demanda de indemnización, tales como el daño y la cuantificación del daño.*

También, se agrega que los plazos, reglas, condiciones y demás aspectos necesarios para interponer la demanda es aprobada por Directiva del Consejo

Directivo del Indecopi, a propuesta de esta Dirección; y, además, que la representación y defensa judicial del Indecopi en estos procesos judiciales es ejercida por sus propios representantes o por los apoderados a los que el Consejo Directivo de la institución faculte.

En lo que respecta a la competencia del Poder Judicial sobre estos temas, coincidiendo con la propuesta del legislador, se establece que los procesos judiciales por intereses difusos se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, la segunda instancia es la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República y el recurso de casación es tramitado ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República. Esta disposición replica la estructura seguida por el segundo párrafo del artículo 9 de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, pero respecto a la competencia civil y no contencioso administrativa.

Ahora, con relación a la incorporación del artículo 130-A al Código de Consumo, referido a **procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores promovidos por el Indecopi**, señala que esta disposición solo se replica de forma técnica el inicio del artículo 130 propuesto y remite a este las disposiciones especiales para no redundar en texto normativo; esto hace que tenga coherencia sistémica con esta parte del Código.

Con relación a la modificación del artículo 131 del Código de Consumo, encaminado en la coherencia sistémica para mejor protección a las AACC, este artículo esta referido a **procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos iniciados por las asociaciones de consumidores**, sin embargo, en esta parte observa un extremo de este artículo, para evitar cambiar el sentido del artículo 131.5 y el artículo 138.5, ello en concordancia con el artículo 74 del Decreto Legislativo 1440¹⁸, enfocándose de la siguiente manera:

Al respecto, refiere que las modificaciones deben ser realizadas con cuidado en lo que respecta al artículo 131 del Código, pues, el fondo establecido desde la vigencia del Código en 2010 en el párrafo 131.5 del artículo 131 de este cuerpo legal no puede ser modificado, al igual que su mención en el artículo 131.8. El motivo es que, desde el 2018, está vigente el artículo 74 del Decreto Legislativo 144 que prohíbe la creación de fondos que conlleven gastos fuera de las disposiciones de este cuerpo legal.

Asimismo, proponen incorporar el artículo 131-A al Código de Consumo, referido **otros procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos promovidos por el Indecopi**, dado que casi ninguna entidad cuenta con legitimidad para obrar activa para iniciar procesos judiciales en defensa de los

¹⁸ Decreto Legislativo 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Artículo 74. Prohibición de Fondos o similares

74.1 Queda prohibida la creación de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones del presente Decreto Legislativo.

74.2 No se encuentran dentro de los alcances de lo dispuesto en el presente artículo los fondos para pagos en efectivo o de similar naturaleza que establece las normas del Sistema Nacional de Tesorería.

intereses colectivos de los consumidores, considerando que las entidades públicas también deben de velar por la protección de consumidor, teniendo el Estado el rol primordial de velar por la protección de los consumidores. En ese entendido, considerando que el Indecopi ya tiene legitimidad para obrar activa en defensa de intereses colectivos de los consumidores, opinamos que debería de asumir la defensa colectiva de los consumidores derivadas de infracciones a nivel administrativo por parte de otras entidades administrativas, argumentando lo siguiente:

En vista de ello, es importante que los posibles daños que se puedan generar a los consumidores de diferentes sectores tales como educación, inmobiliario, financiero, bancario y otros, bajo competencia de otras entidades a nivel administrativo, no se vean en situación de indefensión a nivel judicial.

*Por ello, sabiendo que el Indecopi ya tiene un mandato legal de legitimidad para obrar activa en defensa de intereses colectivos de los consumidores, creemos que se podría asumir también la defensa colectiva de los consumidores **derivadas de infracciones a nivel administrativo por parte de otras entidades administrativas** sólo cuando se visualice y configuren daños a los consumidores según los hechos resueltos por estas.*

Esta propuesta es una réplica técnica del resto de artículos modificados, tan solo añadiendo la colaboración interinstitucional de la entidad pública que emitió la resolución firme que contiene los hechos que sirvieron de sustento para promover la demanda, según el artículo 76¹⁹ de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Continuando con su opinión técnica propone incorporar el artículo 131-B, para tener coherencia con lo previsto en el Código Civil, referido al **plazo de prescripción para las acciones judiciales, al respecto refiere: que para tener coherencia con el sistema de acciones judiciales determinado en el Código Civil, creemos oportuno agregar otro artículo adicional, estableciendo el inicio del cómputo del plazo de prescripción para las acciones judiciales que se han reformado en el Código; por ello,**

¹⁹ Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Subcapítulo III

Colaboración entre entidades

Artículo 76.- Colaboración entre entidades

76.1 Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

76.2 En atención al criterio de colaboración las entidades deben:

76.2.1 Respetar el ejercicio de competencia de otras entidades, sin cuestionamientos fuera de los niveles institucionales.

76.2.2 Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.

76.2.3 Prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones, salvo que les ocasione gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones.

76.2.4 Facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados para el mejor cumplimiento de sus deberes, salvo disposición legal en contrario.

debería quedar establecido que la prescripción se computa desde el día siguiente en que la resolución quede firme.

Finalmente, propone proponen un texto alternativo y señalan que se debiera de derogar expresamente las siguientes normas:

- a. Los párrafos 131.3, 131.4 y 131.7 del artículo 131 del Código;*
- b. El Decreto Supremo N° 030-2011-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Procesos Judiciales para la Defensa de Intereses Colectivos de los Consumidores y el Fondo Especial para Financiamiento y Difusión de Derechos de los Consumidores;*
- c. La Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 150-2016-INDECOPI-COD, Resolución que aprueba la Directiva que establece los criterios a aplicar y el mecanismo de selección de los casos para que el Indecopi promueva procesos judiciales en defensa de intereses colectivos de los consumidores; y*
- d. La Directiva 003-2016-DIR-COD-INDECOPI, “Directiva que establece los criterios a aplicar y el mecanismo de selección de los casos para que el Indecopi promueva procesos judiciales en defensa de intereses colectivos de los consumidores.”. 54. En este sentido, en lo que respecta a la modificación de los artículos restantes sobre la tutela judicial de los intereses de los consumidores en el Código, la propuesta normativa presentada es viable, sin embargo, deben realizarse algunos cambios en la fórmula legal, como se ha expuesto y se compila, a continuación, con finalidad de emparejar el criterio técnico y legislativo.*

Al respecto, la Comisión en el cumplimiento del marco constitucional, legal y en defensa de las bases normativas del Código de Protección y Defensa del Consumidor, efectivamente está en la misma línea de la fórmula legal del Indecopi, toda vez que implementa normas en el marco de protección de los derechos de los consumidores, el cual refuerza los vacíos normativos del Código de Protección y Defensa del Consumidor, para el accionar del Indecopi como de las asociaciones de consumidores en las vías administrativas y judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, por lo que recoge **íntegramente la propuesta normativa del Indecopi**.

- El **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** mediante informe emite su opinión señalando que es **resulta jurídicamente viable** al proyecto de ley, como lo señala a continuación:

VI. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- (i) *El “Proyecto de Ley N° 11082/2024-CR, Proyecto de Ley que modifica la Ley 29571, Código De Protección y Defensa del Consumidor, para fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores”, **resulta jurídicamente viable, en atención al análisis de constitucionalidad realizado en el marco de las competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sin perjuicio de considerar la opinión técnica***

de la propuesta normativa, materia del presente informe técnico, que elabore y remita la Presidencia del Consejo de Ministros a través del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, en el marco de sus competencias y funciones rectoras reguladas por la normatividad vigente.

- (ii) *La exposición de motivos del proyecto de Ley no cumple con todos los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, conforme a lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, específicamente con el (i) Fundamento técnico de la propuesta normativa, y el (iii) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.*

Al respecto, en la misma línea del Ministerio de Justicia, la Comisión considera viable las sugerencias, por lo que se precisa que en esta propuesta legislativa se está dando cumplimiento a los derechos constitucionales como a la tutela jurisdiccional efectiva, al debido proceso y al acceso a la justicia por parte de los consumidores y a los tratados internacionales. Asimismo, es importante mencionar que en el desarrollo del presente dictamen se complementa las estaciones del texto normativo siguiendo al contenido del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República y con las normas complementarias para la mejora de la calidad legislativa.

- La **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)** mediante su informe refiere opinión de disconformidad al proyecto de ley, enfocando los siguientes argumentos:

1. Persistencia en los requisitos administrativos previos y la demora en la resolución: El proyecto mantiene la exigencia de que, para iniciar procesos judiciales en defensa de los derechos de los consumidores, primero se deben culminar procesos en sede administrativa, y además, estos procesos deben encontrarse concluidos “en base a resoluciones administrativas firmes”. Esta condición podría traducirse en una traba adicional, pues la tramitación administrativa puede extenderse por años, demorando la protección efectiva de los derechos de los consumidores y generando una barrera para el acceso a la justicia en tiempo oportuno. La defensa de los intereses colectivos y difusos, por su naturaleza, requiere mecanismos que permitan una intervención rápida y eficaz, sin quedar atada a procedimientos administrativos prolongados.

2. Redacción genérica que limita el acceso a beneficios económicos y el financiamiento de asociaciones: El proyecto mantiene la redacción actual, según la cual, “transcurrido un año desde la fecha en que el Indecopi cobra efectivamente la indemnización, el saldo no reclamado se destina a un fondo especial...”. Esta formulación resulta insuficiente, ya que no se especifica claramente que las asociaciones de consumidores, que asumen el riesgo y promueven largos y costosos procesos judiciales para lograr indemnizaciones por daños y perjuicios, puedan acceder a beneficios económicos o financiamientos concretos que les permitan continuar su labor de defensa colectiva. La ausencia de un mecanismo claro en este sentido desincentiva la

participación de las organizaciones sociales de consumidores en acciones judiciales, dado el riesgo y la carga económica que ello implica.

Por estas razones, ASPEC considera que las modificaciones propuestas no contribuyen a fortalecer efectivamente la protección judicial de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Más bien se insiste en crear y/o mantener obstáculos que desincentivan su participación activa y efectiva en la defensa de sus derechos.

En cuanto a la opinión de Aspec, se debe señalar que las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas por el Indecopi están legitimadas para formular denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y ante los demás órganos funcionales competentes del Indecopi. Contrario a su opinión, la Comisión considera, que es esta propuesta fortalecerá su libre legitimidad de obrar ante las acciones judiciales y administrativas en defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores.

- La **Asociación Automotriz del Perú (AAP)** mediante su carta, emite opinión contraria al contenido del proyecto de ley, expresando las siguientes interpretaciones:

Precisamente, es oportuno señalar que, en los procesos originados por infracciones a las normas de protección al consumidor, Indecopi dicta medidas correctivas, cuyo objeto es revertir los efectos de una conducta infractora o evitar que se repita, pudiendo ser éstas reparadoras o complementarias. Estas medidas se dictan sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan, como las multas que pueden llegar hasta 450 UIT según el tipo de infracción, y del eventual reclamo del consumidor por los daños y perjuicios generados, por lo que el sistema está diseñado de manera orgánica para proteger al consumidor. Dentro de este esquema, como hemos visto, ya está prevista y regulada la intervención de la Asociación de Consumidores.

(...)

Asimismo, respetamos la referencia a la UNCTAD, pero es evidente que el documento al que se remite la Exposición de Motivos de la propuesta legislativa ya se encuentra desfasado; además, es importante complementar la evaluación del contexto nacional con un análisis local a través de expertos en la materia que brinden al legislador una panorama completo y actualización de nuestra realidad.

Entendemos que la intención de la norma es positiva; sin embargo, presenta riesgos sustanciales para la coherencia del sistema de protección al consumidor y puede generar efectos contraproducentes; por lo que expresamos nuestra oposición a la propuesta contenida en el Proyecto de Ley 11082/2024-CR y solicitamos se evalúen con responsabilidad iniciativas legales, que, de prosperar, terminan promoviendo informalidad y desincentivando la inversión en el país.

Se debe señalar que, si bien las asociaciones de consumidores y el Indecopi tienen tutela judicial para obrar en defensa de los intereses difusos de los consumidores, sin embargo, ha quedado pendiente delimitar tanto las competencias del Indecopi como de las asociaciones de los consumidores.

Sobre lo expuesto, desde un análisis integral de las opiniones técnicas recibidas de las entidades públicas y privadas permite identificar algunas expresiones normativas que fortalecen la viabilidad de la propuesta legislativa que ha argumentado en un contexto constitucional, legal e internacional, por lo que ha determinado aprobar las modificaciones 130 y 131 e incorporaciones de los artículos 130-A, 131-A y 131-B del Código de Protección

y Defensa del Consumidor, ello con un texto sustitutorio y se ha tomado íntegramente la propuesta del Indecopi desde un enfoque técnico, así también se ha tomado las sugerencias del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, en el sentido de tomar en cuenta los derechos fundamentales a la tutela jurisdiccional efectiva y lo relacionado a la mejora de la calidad normativa.

Entre términos generales, en el marco del deber del Estado en su rol de protección y atención de los intereses de los consumidores, y en consideración a la recomendación realizada en su informe la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión considera que el texto sustitutorio reúne los fundamentos normativos jurídicos, constitucional, institucional, jurisprudencial y tratados internacionales para la aprobación del presente dictamen. Así también, está respaldado por los preceptos constitucionales a la tutela jurisdiccional efectiva, al debido proceso, así como los principios de la buena fe y pro-asociativo previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, los cuales refuerza el enfoque normativo para el pleno ejercicio de la defensa judicial de las asociaciones de consumidores, así como en la vía administrativa. Sumado a ello, el Indecopi se encuentra facultado para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores ante afectación de derechos vulnerados, establecidos mediante **resolución firme, expedida por otras entidades públicas** y estas entidades están obligadas a colaborar con el Indecopi.

4.4. Análisis del Marco Normativo y efecto de la vigencia de las normas

De las normas antes argumentadas dentro en un escenario constitucional, jurídico del ordenamiento jurídicos, institucional, y de acuerdo a los tratados internacionales que el Perú, y en base a los principios y disposiciones comprendidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, se puede inferir que existe algunos vacíos normativos, así como deficiencia en la jerarquía normativa para una eficiente protección en las acciones judiciales de las Asociaciones de Consumidores en los procesos judiciales para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores.

En ese sentido, la Comisión considera que el texto sustitutorio es jurídicamente viable y se encuentra respaldada por la Constitución Política del Perú, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano y con las políticas públicas. En ese entendido, el texto sustitutorio modifica los artículos 130 y 131 e incorporación de los artículos 130-A, 131-A y 131-B al Código de Protección y Defensa del Consumidor, que es un instrumento primordial en la cual se establece derechos de los consumidores, para establecer la normativa en igual jerarquía y garantizar la libre legitimidad para obrar de las asociaciones debidamente reconocidas en los procesos judiciales en la defensa de los intereses colectivos y difusos tanto promovidos por el Indecopi e iniciados por las asociaciones de consumidores, en aplicación en cuanto le fuera pertinente, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil. Así también, se establece beneficios en el ámbito de procedimientos administrativos y se incorpora disposición para que las entidades públicas están obligadas a colaborar con el Indecopi mediante una resolución firme.

En ese contexto, cabe precisar, que el contenido del presente texto sustitutorio no se vulnera ninguna disposición constitucional o contraviene norma legal vigente del ordenamiento jurídico nacional; más bien guarda armonía con los preceptos constitucionales, con el conjunto de normas legales del Código de Protección y Defensa del Consumidor, para el pleno ejercicio y protección de las AACC debidamente reconocidas

a fin de fortalecer la defensa judicial de los intereses colectivos de los consumidores, ante una afectación de sus derechos en su conjunto.

4.5. Análisis costo beneficio

El Texto Sustitutorio que propone el presente dictamen presenta las siguientes incidencias:

Matriz 1. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivo del proyecto de ley	Alternativas de solución
<i>Falta de mecanismos efectivos para iniciar y tramitar procesos de defensa de los intereses colectivos e intereses difusos en materia de consumo</i>	Sociedad en general (consumidores)	Modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, para establecer mecanismos eficientes y así dar viabilidad a los procesos por intereses difusos y por intereses colectivos	1. Modificar los artículos 130 y 131 de la Ley 29571 y agregar un artículo 131-A sobre la vía de trámite de procesos judiciales
	Estado		
	Proveedores		2. Mantener el estado actual (situación base).

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Parte I. Incidencia para el consumidor/Asociaciones de Consumidores

Alternativa	Costos	Beneficios
1. Modificar los artículos 130 y 131 de la Ley 29571 y agregar un artículo 131-A sobre la vía de trámite de procesos judiciales	Ninguno	- Libre legitimidad para obrar en procesos judiciales de las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. - Tutela jurisdiccional efectiva de los consumidores representados por las asociaciones de consumidores en la defensa de intereses colectivos y difusos en procesos judiciales. - Acceso a la indemnización por daños y perjuicios de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, ello de acuerdo con lo establecido a

		los artículos 130 y 130-A del Código de Consumo. • Acceso al fondo especial referido al financiamiento y difusión de los derechos de los consumidores, siguiendo los parámetros para este beneficio.
2. Mantener el estado actual (situación base).	• Perjuicios económicos y emocionales de los consumidores al no obtener justicia por daños ocasionados por proveedores. • Costos asociados a la indefensión de los consumidores en sus intereses colectivos y difusos en materia de consumo. • No poder acceder a indemnización por daños y perjuicios de los intereses colectivos y difusos de los consumidores	Ninguno

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución
Parte II. Incidencia para el Estado

Alternativa	Costos	Beneficios
1. Modificar los artículos 130 y 131 de la Ley 29571 y agregar un artículo 131-A sobre la vía de trámite de procesos judiciales	• No se evidencia mayor costo para el Estado, dado que el Indecopi en su Calidad de Protección al Consumidor, vela por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código de Consumo.	• regula vacíos normativos en el sentido de establecer coherencia normativa en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, para garantizar y fortalecer la libre legitimidad de las asociaciones de consumidores para iniciar procesos judiciales en defensa de intereses colectivos y difusos, así como en el ámbito administrativos. • El Estado en su rol garantista y proteccionista de los intereses de los

	No se evidencia mayor costo en la adecuación de la norma o de la implementación de los mecanismos para el funcionamiento de la tutela judicial a favor de las Asociaciones de Consumidores.	consumidores, fortalece la acción activa de las asociaciones de consumidores en los procesos judiciales para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, así como en el procedimiento administrativo. - Promueve transparencia, equidad e igualdad en las acciones judiciales a las asociaciones de consumidores para los procesos judiciales de los consumidores, así como en el espacio administrativo. - Fortalece la legislación en el ordenamiento jurídico nacional, dado que se están precisamente expresamente la coherencia normativa en la protección del consumidor en el Código de Consumo. - Cumplimiento con los preceptos normativos constitucionales y tratados internacionales asumidos por el Estado. - Facultad del Indecopi para promover demandas judiciales por indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses difusos y colectivos de los consumidores. - Se asumirá la defensa colectiva de los consumidores derivadas de infracciones a nivel administrativo por parte de entidades públicas administrativas ante configuración de daños. - Cumplimiento con la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030²⁰, las mismas que deben enmarcarse en contenido integrales y sostenibles.
2. Mantener el estado actual (situación base).	El costo actual es el incumplimiento del rol garantista del Indecopi referido a su función de velar por la protección	No Hay beneficios

²⁰ Decreto Supremo 075-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030

	del interés de los consumidores. • El Estado no cumple con su rol garantista y proteccionista de los intereses de los consumidores para garantizar las futuras indemnizaciones por daños ocasionados a los consumidores afectados. • Incumplimiento de las asociaciones de consumidores de iniciar procesos judiciales para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, así como en el procedimiento administrativo	
--	---	--

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Parte III. Incidencias para los proveedores

Alternativa	Costos	Beneficios
1. Modificar los artículos 130 y 131 de la Ley 29571 y agregar un artículo 131-A sobre la vía de trámite de procesos judiciales	Afrontar las sanciones pecuniarias que dicten los tribunales correspondientes.	Mejora de la reputación institucional al hacerse responsables de su accionar empresarial que haya causado perjuicios económicos y emocionales a los consumidores.
2. Mantener el estado actual (situación base).	Debilitamiento de la reputación empresarial, al generar la percepción de no compromiso con la protección de los consumidores	No incurrir en gastos extraordinarios por no ser sujetos de indemnizaciones o sanciones pecuniarias que dicten los tribunales correspondientes.

El Texto Sustitutorio propuesto por el presente dictamen genera una serie de beneficios significativos principalmente en el acceso a procesos judiciales de las asociaciones de consumidores, así como en los procedimientos administrativos, y las entidades públicas mediante resolución firme serán sustento para que el Indecopi pueda promover acciones judiciales. Entonces, con esta propuesta legislativa se regula vacíos normativos en el sentido de establecer coherencia normativa en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, para garantizar y fortalecer la libre legitimidad de las asociaciones de consumidores para iniciar procesos judiciales en defensa de intereses colectivos y difusos, así como en el ámbito administrativos.

Así también, el Indecopi en su rol de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, previo informe sustentado, se encuentra facultado para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores que hubieran sufrido daño, establecidos mediante resolución firme de otras entidades públicas, es decir mediante norma estas entidades están obligadas a colaborar con el Indecopi.

El balance final del análisis costo beneficio antes expuesta es claramente favorable a la implementación de la propuesta legislativa, es decir que los beneficios son superiores a los costos, toda vez que el texto sustitutorio, se orienta en cumplimiento a los fundamentos normativos constitucionales, legal, institucional, principios y el conjunto de normas establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, y también en el marco del deber del Estado en su rol de protección y atención de los intereses de los consumidores, y en consideración a la recomendación realizada en su informe la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 11082/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, A FIN DE FORTALECER LA DEFENSA JUDICIAL DE LOS INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS DE LOS CONSUMIDORES

Artículo 1. Modificación de los artículos 130 y 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Se modifican los artículos 130 y 131, párrafos 131.1, 131.2, 131.5, 131.6 y 131.8 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:

"Artículo 130. Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores *promovidos por el Indecopi*

130.1. El Indecopi, a través de la Comisión de Protección al Consumidor competente, previo informe sustentatorio de su secretaría técnica, se encuentra facultado para promover la interposición de una demanda judicial de indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses difusos de los consumidores que hubieran sufrido un daño derivado de una infracción a lo establecido en el presente código y

demás normas complementarias de protección al consumidor, declarada por resolución firme, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil.

- 130.2. Se entiende por resolución firme, señalada en este artículo y en los artículos 130-A, 131-A y 131-B del presente código, a aquella que no sea susceptible de ser impugnada ni por vía administrativa a través de un recurso administrativo ni por vía judicial mediante la acción contencioso-administrativa.
- 130.3. La Comisión de Protección al Consumidor competente es aquella que tiene a su cargo en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador en el cual se emite la resolución firme antes mencionada.
- 130.4. La directiva con los plazos, reglas, condiciones y demás aspectos necesarios para interponer la demanda es aprobada por el Consejo Directivo del Indecopi, a propuesta de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. Lo expuesto también aplica para las modificaciones de la directiva.
- 130.5. La representación y defensa judicial del Indecopi en estos procesos judiciales es ejercida por sus propios representantes o por los apoderados que el Consejo Directivo de la institución faculte.
- 130.6. Los procesos judiciales a los que se refiere el presente artículo se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. La segunda instancia corresponde a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. El recurso de casación es tramitado ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Artículo 131. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos o difusos iniciados por las asociaciones de consumidores

- 131.1. Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas están facultadas para iniciar procesos judiciales en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores, siendo de aplicación, en cuanto fuera pertinente, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil.
- 131.2. Los procesos judiciales a los que se refiere el presente artículo se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del domicilio de la parte demandante. La segunda instancia corresponde a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. El recurso de casación es tramitado ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

[...]

- 131.5. Transcurrido un (01) año desde el desembolso efectivo de la indemnización, el saldo no reclamado se destina a un fondo especial para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores, de información relevante para los mismos y del sistema de patrocinio de intereses de los consumidores.
- 131.6. Mediante decreto supremo se establecen los alcances y mecanismos para llevar a cabo el adecuado uso del fondo mencionado en el párrafo 131.5. Asimismo, se regulan los procedimientos de distribución del monto obtenido o de ejecución de las obligaciones en favor de los consumidores afectados.

[...]

- 131.8. Las asociaciones de consumidores que promuevan estos procesos los efectúan conforme a las normas del Código Procesal Civil y conforme al decreto supremo que reglamenta el fondo a que se refiere el párrafo 131.5".

Artículo 2. Incorporación de los artículos 130-A, 131-A y 131-B en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Se incorporan los artículos 130-A, 131-A y 131-B en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la siguiente redacción:

“Artículo 130-A. Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores promovidos por el Indecopi

El Indecopi, a través de la Comisión de Protección al Consumidor competente, previo informe sustentatorio de su secretaría técnica, se encuentra facultado para promover la interposición de una demanda judicial de indemnización por daños y perjuicios en defensa de los intereses colectivos de los consumidores que hubieran sufrido un daño derivado de una infracción a lo establecido en el presente código y demás normas complementarias de protección al consumidor, declarada por resolución firme, siendo de aplicación lo indicado en el artículo 130 y, en lo que corresponda, lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Civil.

Artículo 131-A. Otros procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos o difusos promovidos por el Indecopi

- 131-A.1. El Indecopi en su rol de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y previo informe sustentatorio, se encuentra facultado, por propia iniciativa, para promover procesos judiciales en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores que hubieran sufrido un daño derivado de hechos probados, establecidos mediante resolución firme, expedida por otras entidades públicas.
- 131-A.2. La directiva con los criterios y procedimientos de selección, evaluación y decisión, así como plazos, reglas, condiciones y demás aspectos necesarios para interponer la demanda, es aprobada por el Consejo Directivo del Indecopi, a propuesta de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. Lo expuesto también aplica para las modificaciones de la directiva.
- 131-A.3. La representación y defensa judicial del Indecopi en estos procesos judiciales es ejercida por sus propios representantes o por los apoderados que el Consejo Directivo de la institución faculte.
- 131-A.4. Los procesos judiciales a los que se refiere el presente artículo se tramitan en la vía de conocimiento ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. La segunda instancia corresponde a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. El recurso de casación es tramitado ante la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- 131-A.5. La entidad que emitió la resolución firme que contiene los hechos que sirvieron de sustento para promover la demanda referida en este artículo está obligada a colaborar con el Indecopi conforme al artículo 76 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o norma que la sustituya. Los órganos del Indecopi que tengan acceso a la información proporcionada deben respetar la confidencialidad de esta, bajo responsabilidad.

Artículo 131-B. Cómputo del plazo de prescripción para procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos o difusos

El plazo de prescripción se computa desde el día siguiente en que la resolución adquiere la calidad de firme”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de la Ley

Los artículos modificados e incorporados en la presente ley entran en vigor a los sesenta días calendario contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

SEGUNDA. Adecuación normativa

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) realiza las adecuaciones normativas necesarias sobre lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

TERCERA. Se dejan sin efecto normas

Se dejan sin efecto el Decreto Supremo 030-2011-PCM, que aprueba el Reglamento sobre procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores y del Fondo Especial creado por el artículo 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y La Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 150-2016-INDECOPI/COD, que aprueba la Directiva 003-2016/DIRCOD-INDECOPI que establece los criterios a aplicar y el mecanismo de selección de los casos para que el Consejo Directivo del Indecopi promueva procesos judiciales en defensa de intereses colectivos de los consumidores.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se derogan los párrafos 131.3, 131.4 y 131.7 del artículo 131 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Dese cuenta

Sala de Comisión

Lima, 14 de octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 17:54:01-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 22:34:29-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 11:42:01-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/10/2025 12:58:05-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 10:19:01-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 16:10:51-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 11082/2024-CR



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 09:33:46-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 13:10:03-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 14:52:30-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 14:45:43-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 16:24:10-0500