



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Hacia una moderna comprensión de las asociaciones de  
consumidores: una propuesta para su optimización**

Tesis para optar el Título de  
Abogado

**Gonzalo David Dyer Mendiola**

Asesor:  
Dr. Orlando Vignolo Cueva

Lima, marzo de 2023

NOMBRE DEL TRABAJO

**Tesis 22.01.23 - Gonzalo Dyer.docx**

AUTOR

**Gonzalo Dyer**

RECUENTO DE PALABRAS

**41617 Words**

RECUENTO DE CARACTERES

**220880 Characters**

RECUENTO DE PÁGINAS

**99 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**516.7KB**

FECHA DE ENTREGA

**Jan 23, 2023 1:09 PM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Jan 23, 2023 1:12 PM GMT-5****● 17% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 15% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 13% Base de datos de trabajos entregados
- 7% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

**● Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Material citado
- Bloques de texto excluidos manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 8 palabras)

## Aprobación

La tesis titulada “Hacia una moderna comprensión de las asociaciones de consumidores: una propuesta para su optimización” presentada por el bachiller Gonzalo David Dyer Mendiola, en cumplimiento de los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Dr. Orlando Vignolo Cueva.





*Para mis padres.*





## Resumen

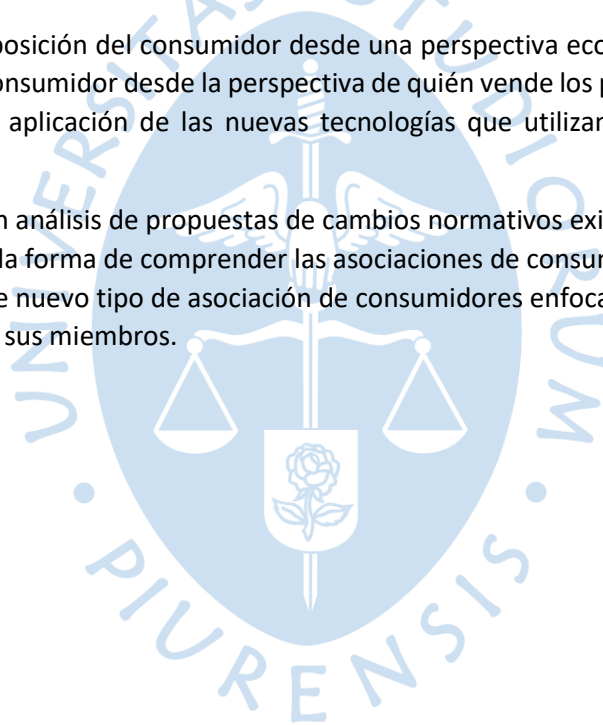
En el presente trabajo de investigación se estudió las asociaciones de consumidores, cómo se comportan actualmente, el sistema de protección al consumidor en el que se encuentran inmersas y su marco normativo.

La tesis toma en consideración conocimientos de marketing digital, análisis de “Big Data” y gestión pública, así como entrevistas con jefes de área de Indecopi y de una asociación de consumidores. Asimismo, se citan resoluciones relevantes y doctrina pertinente para encontrar las definiciones más adecuadas para los conceptos jurídicos utilizados dentro del sistema de protección al consumidor.

Por otro lado, se detalla un análisis de cinco expedientes llevados por el Indecopi para determinar cómo ejecuta el procedimiento de denuncia a través de sus diversas áreas, las diferencias en la actuación de cada una y su relación con las normas que regulan el procedimiento.

Además, se estudia la posición del consumidor desde una perspectiva económica. Ello con el fin de comprender mejor al consumidor desde la perspectiva de quién vende los productos y servicios, y así encontrar opciones de aplicación de las nuevas tecnologías que utilizan, pero desde el lado del consumidor.

Finalmente, luego de un análisis de propuestas de cambios normativos existentes en el congreso, se propone un cambio en la forma de comprender las asociaciones de consumidores y una idea para la implementación de este nuevo tipo de asociación de consumidores enfocada en la autosuficiencia y en crear valor real para sus miembros.





## Tabla de Contenido

Introducción .....	15
Capítulo 1: La situación actual del consumidor .....	17
1.1 El viaje del consumidor.....	17
1.2 La posición de consumidor y de las ADC.....	18
1.3 Evolución Normativa .....	20
1.4 Relación de consumo, Consumidor y Proveedor .....	24
1.4.1 <i>Relación de Consumo</i> .....	24
1.4.2 <i>Consumidor</i> .....	25
1.4.3 <i>Consumidor desde una perspectiva económica</i> .....	27
1.4.4 <i>Proveedor</i> .....	30
Capítulo 2: Sistema de Protección al Consumidor .....	35
2.1 El fundamento del sistema: la asimetría informativa .....	35
2.2 Libro de Reclamos .....	40
2.3 Servicio de Atención al Ciudadano.....	42
2.4 Denuncia.....	43
2.4.1 <i>Naturaleza del procedimiento</i> .....	43
2.4.2 <i>Sobre el Procedimiento Sancionador</i> .....	47
2.4.3 <i>Sobre el Procedimiento Trilateral</i> .....	51
2.4.4 <i>Tipos de Procedimiento en materia de consumidor del Indecopi</i> .....	55
2.5 Arbitraje de Consumo .....	61
2.6 El Centralismo Estatal de la Protección al Consumidor y su carga.....	62
Capítulo 3: Las Asociaciones de Consumidores .....	67
3.1 Sobre su naturaleza, constitución y las normas que las rigen .....	67
3.2 Análisis del Convenio de Cooperación celebrado con Indecopi.....	72
3.3 Propuestas de cambios en la normativa que regula a las Asociaciones de Consumidores .....	73
3.3.1 <i>Propuestas en el congreso</i> .....	73
3.3.2 <i>Propuesta nueva: la Oficina de Desarrollo de Proyectos de Protección al Consumidor</i> ..	82
3.4 Una nueva naturaleza de las ADC .....	83
3.4.1 <i>Sobre la ODEPRO</i> .....	85
3.4.2 <i>Sobre los cambios normativos</i> .....	85
Conclusiones .....	89
Lista de Abreviaturas .....	93
Referencias .....	95
Anexos .....	105

Anexo 1: Segmentos de la entrevista con Edwin Aldana (Secretario Técnico de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2) .....	105
Anexo 2: Segmentos de la entrevista con Crisólogo Cáceres (Presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec).....	109
Anexo 3: Entrevista a Ángela Sevilla (Secretaria Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3) .....	114



## Lista de Tablas

1. Tipos de procedimientos llevados en el Indecopi en materia consumidor sancionador.....	55
2. Denuncias recibidas Indecopi.....	64





## Lista de Figuras

1. Procedimiento Sancionador.....	47
2. Procedimiento Trilateral.....	51





## Introducción

El consumidor de hoy en día no es el mismo que el de hace 10 años. No consumen los mismos productos ni de la misma forma. Nuestros hábitos de consumo progresan conforme progresa la tecnología y cambian nuestras necesidades.

En el 2018 el Comercio publicó una noticia indicando que mil empresas se suman anualmente al comercio electrónico. Por otro lado, la consultora Kantar Millward Brown realizó un estudio para la National Endowment for Democracy en 2018 donde revela que el 30% de peruanos ha realizado una compra desde un *ecommerce*.

Este proceso de digitalización se ha visto acelerado más aún con el Covid-19, siendo Perú el país que registró el mayor crecimiento en *ecommerce* en la región, aumentando en un 240% luego de los primeros dos meses de cuarentena en el 2020 (Tejeda, 2020).

La cantidad de transacciones diarias y el valor de estas aumenta significativamente. El diario Gestión publicó en el 2015 que las ventas producto del *ecommerce* ascenderían a 2,500 millones de dólares en tres años. La Cámara Peruana de Comercio electrónico, en el 2016, reportó que las ventas online ya habían superado los 2,800 millones de dólares (CONFIEP, 2017).

Además, la entrada al mercado de tiendas virtuales como Amazon, Linio, Juntoz; o plataformas como Rappi y Glovo, ayudan a la evolución y cambios en la forma de consumir.

Ante esta constante evolución de las relaciones de consumo en Perú, la presente tesis busca encontrar una solución para que estas relaciones entre proveedor y consumidor puedan actualizarse y autorregularse de acuerdo a las necesidades del mercado, sin tener que depender de actos de nuestro aparato político y legislativo o mucho menos, de crear nuevas leyes y reglas que solo llenarían de burocracia al sistema. Para lograr esto, se investigó el sistema legal de protección al consumidor ya existente, haciendo un análisis de cómo funciona y resaltando los fallos que se tienen actualmente y en las Asociaciones de Consumidores, que son una alternativa que pocos saben lo provechosas que podrían llegar a ser.

El sistema legal de protección al consumidor, actualmente permite mecanismos no punitivos, como el Libro de Reclamaciones, el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi, y el Arbitraje de Consumo; y también permite mecanismos punitivos, como el procedimiento llevado por el Indecopi.

El Libro de Reclamaciones permite que un consumidor comunique una queja o reclamo al proveedor y éste estará obligado a darle una respuesta en un plazo.

El Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi otorga gratuitamente al consumidor asesoría y la posibilidad de poner un reclamo en el Indecopi a fin de que este se lo comunique al proveedor. Sin embargo, este no estará obligado a dar respuesta ni se buscará constatar posibles hechos infractores a la normativa.

El Arbitraje de Consumo es una (relativamente nueva) forma de solución de controversias entre proveedores y consumidores. Este no permite la imposición de una multa al consumidor; sin embargo, abre la posibilidad para el pago de una indemnización al consumidor sin necesidad de que este acuda al poder judicial.

Además, también existen las Asociaciones de Consumidores (en adelante, ADC), que son personas jurídicas reguladas por el Código Civil, cuya finalidad es representar a los consumidores. Estas dan opinión sobre posibles cambios normativos y pueden representar a los consumidores de

forma colectiva o privada. Asimismo, son los únicos que pueden presentar una denuncia por intereses difusos.

Por otro lado, nuestro sistema legal de protección al consumidor también permite un mecanismo punitivo, el procedimiento sancionador del Indecopi. Este es el mecanismo legal al que puede acudir un consumidor a fin de obtener un resarcimiento por algún hecho ocurrido con un proveedor; y, abre el espacio para que se le imponga una multa.

El presente trabajo de investigación es el resultado de años de recopilación de data y experiencias en el sistema planteado. Se entrevistó además al presidente de la Asociación de Consumidores más relevante del país (ASPEC) y a los puestos más altos de diversas áreas de consumidor dentro del Indecopi.

Por otro lado, se estudiaron expedientes de múltiples áreas resolutorias del Indecopi para comparar cómo es que cada una interpreta y lleva el procedimiento administrativo. Se realizó un desagregado paso por paso descomponiendo así todo el procedimiento para encontrar similitudes y diferencias en la forma.

Además, se revisaron resoluciones relevantes y doctrina pertinente, a fin de encontrar las definiciones más adecuadas para los conceptos jurídicos utilizados en el presente estudio. Conceptos como “Consumidor”, “Proveedor” o “asimetría informativa” resultan pertinentes ya que son la columna teórica sobre la que se apoya el sistema de protección al consumidor estudiado.

Por último, se estudió la posición del consumidor desde la perspectiva de la Economía, Marketing Digital y Gestión Pública. Ello con el fin de comprender mejor al consumidor desde la perspectiva de quién le vende los productos y servicios, y encontrar opciones de aplicación de estas nuevas tecnologías desde el lado del consumidor.

Por lo mencionado, esta tesis propone un cambio en el sistema de protección al consumidor que permitirá a los consumidores comprender y administrar su posición de una forma más clara, justa y realista. Se proponen ADC especializadas y que no dependan del Estado. Como se mencionó previamente, para llegar a la propuesta, se realizó un estudio a largo plazo del sistema y lo que algunos autores opinan sobre él, se entrevistó a diversos agentes que participan en este y se proyectó su situación a futuro considerando ideas legales, de Marketing Digital, Big Data y Gestión Pública.

## Capítulo 1: La situación actual del consumidor

### 1.1 El viaje del consumidor

El Marketing Digital enseña que los consumidores modernos pasan por cinco posibles fases en su “viaje de consumo”. Primero se deben dar cuenta que tienen una necesidad, luego realizan búsquedas de los diversos productos o servicios que les podrían satisfacer dicha necesidad, una vez elegido uno, investigan la reputación de ese producto específico y su marca. Recién allí, pasan al proceso de compra; y, si el producto resultó satisfactorio pueden dejar una buena reseña de este para los siguientes compradores que se encuentren en la situación en la que ellos empezaron (Yuzdepski, 2018).

Si analizamos el proceso, nos encontramos con los siguientes 5 pasos: 1. conciencia de necesidad, 2. búsqueda de posibilidades, 3. investigación de producto, 4. compra y 5. post compra.

Estos pasos se dan dentro de un entorno digital, en el cual existen agentes especializados para cada momento. Anuncios en plataformas sociales como Facebook o Youtube buscan causar consciencia sobre posibles necesidades. Buscadores como google te permiten encontrar productos o servicios para satisfacer esa necesidad. Páginas como Trivago o Despegar existen para que el consumidor investigue entre productos semejantes y compre. Luego, nuevamente, plataformas sociales como Facebook o algún *e-commerce* como Amazon, brindan un espacio para que dejes una reseña sobre el producto comprado.

Ahora bien, estos entornos digitales han servido de espacio para el origen de agentes especializados en cada uno de estos pasos. Por ejemplo, *Youtubers* que prueban todos los productos de un restaurante y te dan una apreciación detallada sobre cada uno. Estos *Youtubers* influyen directamente en la fase tres –investigación de producto– del viaje del consumidor. Si un consumidor desea ir a un restaurante, basta con que vea el video de este *Youtuber* para saber qué productos se le antojan de ese restaurante específico. Esto acerca al mercado un poco a lo que los economistas llaman “información perfecta sobre el producto” dentro de su ideal de mercados perfectos.

Las empresas aprovechan este fenómeno y celebran convenios con *Youtubers* para que aboguen por su marca. Ocurriendo entonces un cambio ya normalizado en el contenido de estos *Youtubers*, de forma que no solo influyen a favor de la empresa sobre un consumidor que se encuentra en la investigación de productos; sino, que también pueden causar la sensación de necesidad sobre productos, poniendo así a otros usuarios en la fase uno del viaje de consumo.

Cabe precisar que no es motivo de esta tesis juzgar la actividad empresarial o el sistema capitalista. Tampoco es objetivo de esta tesis analizar la actividad de los “*influencers*” o si estos cumplen con la regulación sobre publicidad, cuando se dedican a ella.

Como se mencionó, el objetivo es aprovechar las herramientas que tenemos del sistema de protección al consumidor, poniendo a las ADC en un lugar que impacte sobre los agentes que participan en él. Una Asociación de Consumidores debe ser consciente de estos fenómenos y en vez de luchar contra ellos, utilizarlos para su beneficio.

De esta forma, desde una posición más fuerte que la de un individuo, una Asociación de Consumidores de viajes nacionales podría contratar a una famosa youtuber de viajes para que les haga una investigación sobre los mejores lugares para viajar en el 2022; y, al mismo tiempo, coordinar con agencias de viajes para reservar pasajes y estadías con descuentos.

## 1.2 La posición de consumidor y de las ADC

El proveedor siempre va a tener una posición más ventajosa frente al consumidor, ya que conoce más sobre el producto o servicio que ofrece; y, tiene más poder de negociación. Esto sumado a que antes, cuando un consumidor tenía un problema con el producto o servicio adquirido, buscaba que solucionen solo su problema, no le interesaba mejorar el sistema, ya que sentía que ese sistema era solo del proveedor y ellos solo intervenían en la adquisición del producto o servicio en particular.

Sin embargo, esta desconexión entre el consumidor y proveedor actualmente ya no se da, en tanto ambos son partes de la relación de consumo que mantienen y el consumidor actualmente tiene conciencia de ello. Esto se ve más claramente en servicios de pago periódico como Office, Spotify o Netflix, o productos que tienen sinergias con otros de la misma marca, como el Iphone y los AirPods. El acto de consumo ya no es un solo acto, hay una búsqueda de permanencia de la relación de consumo. Por lo que los consumidores tienen cada vez más incentivos para involucrarse con el sistema del proveedor.

Sin embargo, todavía existe una asimetría informativa entre el consumidor y el proveedor. Es por ello que el Estado creó las normas de protección al consumidor. Estas le dan ciertos derechos al consumidor que, de ser vulnerados, le permiten involucrar a la administración pública para solucionar su problema frente al proveedor.

Estas normas hacen posible que los consumidores actúen para solucionar cualquier problema ocurrido en su relación de consumo. Sin embargo, los consumidores no conocen de forma perfecta sus derechos, o algunos incluso deciden abusar de estos; y, presentan denuncias infundadas, gastan recursos propios, de la administración pública y de los proveedores. Esta mala gestión de su posición de consumidor genera ineficiencias y pérdidas innecesarias por ambos lados.

Otro fenómeno detectado de la posición de consumidor como individuo es que se encuentra limitado a los términos enmarcados en su relación de consumo. Si una consumidora muy instruida y atenta observa que Ripley sistemáticamente vulnera los derechos de sus consumidores, no podría acudir a la administración pública para denunciarlo puesto que le faltaría legitimidad para obrar.

Esta es una de las cosas que soluciona una ADC. Estas son personas jurídicas privadas que pueden dedicarse a informar sobre los derechos y obligaciones en una relación de consumo; y, administrar la posición de consumidor desde una mejor posición que un solo consumidor, sin perder la protección por asimetría informativa.

Además, una ADC se encuentra facultada para defender intereses colectivos y difusos de consumidores, a nombre propio. Estas asociaciones pueden supervisar locales, analizar ofertas y constatar la idoneidad de productos; para así determinar la viabilidad de una denuncia que corrija los errores en el mercado. Es más, se encuentran incentivadas a hacerlo puesto que el Indecopi puede otorgar hasta el 50% de la multa impuesta al proveedor, a favor de la ADC.

Lamentablemente, y como se detallará más adelante, las ADC peruanas no han generado cambios sustanciales en el sistema de ningún proveedor, ni tampoco parecen buscar realizar cambios reales en el mercado a favor de los consumidores. No suelen asociarse con base en un “perfil de consumidor” ni a un tipo de productos con características semejantes. Son tan generales que incluso pueden llegar a ver temas no vinculados a relaciones de consumo.

Algunas incluso se dedican a la presentación de denuncias comunes, relacionadas a infracciones fáciles de detectar y a proveedores pequeños cuya infracción suele deberse a

desconocimiento de la normativa. Más allá de algunos casos emblemáticos (políticos) iniciados por las ADC, hoy en día no buscan generar un impacto relevante en el mercado o la regulación de este.

Por otro lado, en los últimos 10 años el Perú ha reducido su tasa de pobreza significativamente (Gestión, 2019), por lo que hay más personas con capacidad de consumo de bienes y servicios no esenciales.

Los peruanos no solo son más consumidores que antes, también están más conectados. En el 90,6% de los hogares del Perú existe al menos un miembro que tiene teléfono celular (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2019). Este incremento de consumo y la virtualidad del mismo es utilizado por las empresas para detectar patrones y realizar actos que influyan en el proceso de consumo.

Ahora bien, antes de continuar es necesario aclarar que “la protección al consumidor, lejos de constituir un obstáculo para el mercado, es una herramienta que tiene por finalidad dinamizar las operaciones de intercambio entre proveedores y consumidores, a efectos de lograr el mayor beneficio posible para todos los agentes que participan en él” (Espinoza Lozada, Et al. 2016. P. 20).

Esto debido a que un proceso competitivo eficiente ocurre cuando las transacciones diarias tienen la mayor cantidad de beneficios para ambas partes, al menor costo. El objetivo de las normas de protección al consumidor es generar dichas condiciones. No se debe pensar que su objetivo es eliminar la diferencia de información entre proveedores y consumidores. Que existan ambos agentes no es algo negativo por sí mismo, pero la normativa sí exige que los proveedores trasladen la información necesaria para una adecuada decisión de consumo (Espinoza Lozada, Et al. 2016. P. 21).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que además de la información con la que cuenta cada parte, existe también un desequilibrio en el poder de negociación de un consumidor con el proveedor. Este se evidencia en la contratación masiva de productos, pues estos tienen cláusulas generales de contratación, las cuales son establecidas e impuestas por los proveedores, sin que los consumidores puedan efectuar ninguna modificación al respecto. Espinoza Lozada, Et al. 2016. P. 22). Estas cláusulas generales de contratación quitan la posibilidad de negociación entre proveedor y consumidor, pero funcionan para reducir costos al no gastar en cada negociación individual.

No tendría sentido que un proveedor de celulares negocie con cada consumidor el precio y características de cada producto vendido. Sin embargo, una ADC podría informar anualmente al proveedor sobre fallos, fortalezas y oportunidades de mejora de sus productos, a partir de las experiencias de los usuarios de este, para realizar cambios en las condiciones generales de contratación más justas para ambas partes. Como un pequeño aumento de precio del producto a cambio de que todos los equipos vengan con un protector de pantalla en la caja, por ejemplo.

Entonces, lo que se encuentra es que dentro del mercado existen los consumidores como individuos, que se encuentran en múltiples relaciones de consumo todo el tiempo y su máxima incidencia sobre estas, por ahora, es si ingresan a una, permanecen o la finalizan. Y, por otro lado, existen las ADC, que tienen amplias facultades para representar a los consumidores, pero no han generado cambios perceptibles en el mercado.

### 1.3 Evolución Normativa

Antes de analizar el sistema de protección al consumidor actual, es útil conocer el contexto en el que nacen los primeros derechos al consumidor y cómo fue que llegamos a donde estamos. No se busca hacer un análisis a profundidad de las instituciones que regulan el mercado o velan por la protección al consumidor, sino presentar el panorama de avances en el concepto de protección al consumidor y cómo la normativa evolucionó para adaptarlo dentro del rol estatal. Mostrando así, que el derecho al consumidor es una materia moderna y en constante cambio, pero quizás no lo suficientemente rápido para actualizarse a los cambios económicos a los que la relación de consumo está estrictamente vinculada.

En el Perú, existen antecedentes que datan desde la Constitución Política de 1920, la cual en sus artículos 56° y 57° señalaba lo siguiente:

*“Art. 56º.- El Estado fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social, los establecimientos de ahorros, de seguros y las cooperativas de producción y de consumo que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares.*

*Art. 57º.- En circunstancias extraordinarias de necesidad social se podrá dictar leyes o autorizar al Ejecutivo para que adopte providencias tendientes a abaratar los artículos de consumo para la subsistencia, sin que en ningún caso se pueda ordenar la apropiación de bienes sin la debida indemnización.”*

La citada constitución no utiliza el concepto de Consumidor directamente, ni menciona o tiene en cuenta relaciones de consumo; sin embargo, de su redacción se puede deducir que sí considera la posibilidad de regular el mercado a fin de evitar un aprovechamiento injusto por parte de los proveedores de servicios, a costa de los consumidores. Esto, teniendo en cuenta que en esa época no se había trabajado ni implementado ideas de privatización de bienes o servicios. Por lo que la idea del proveedor como empresa privada no era tan común, en tanto el Estado aún permanecía como un gran proveedor de bienes y servicios.

Cabe precisar que la Constitución de 1920 utiliza el concepto de solidaridad<sup>1</sup> social, y lo menciona junto a un expreso interés por mejorar las condiciones de clases populares. En ese sentido, se observa un sistema jurídico que mantiene al ser humano como centro y no a las empresas o al sistema económico.

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1933 en su artículo 182° señala que *“Habrá un Consejo de Economía Nacional, formado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones liberales. Una ley determinará su organización y sus funciones”*.

En este momento en la historia se dio un paso más. La Constitución de 1933 estableció un mecanismo de representación para la población “consumidora”. Reconociendo así a los

---

<sup>1</sup> Sobre el principio de solidaridad, el TC en el expediente 2016-2004-AA/TC, precisó que *“la solidaridad implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial...”*. A pesar de que la Constitución de 1920 es anterior a esta cita del TC, a través del altruismo que busca fomentar sí se observa una comprensión de la sociedad no como algo externo a cada ciudadano, sino como algo de lo que forman parte y es parte de ellos.

consumidores como un grupo social con intereses válidos, y dándoles el derecho a que sus propuestas sean consideradas políticamente<sup>2</sup>.

Luego, la Constitución Política del Perú de 1979 en su artículo 110° señala que:

*“El régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. Con igual finalidad, fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores.”*

La penúltima constitución del Perú continuó la idea desarrollada previamente por su antecesora de 1933 y señaló expresamente que defiende el interés de los consumidores. No los restringió como partícipes de un consejo para la economía nacional; sino que, estableció que el Estado debe defender el interés de los consumidores, reconociéndolos también como un grupo social con derechos e intereses. Sin embargo, había que especificar de quiénes era y en qué consistía dicho interés.

Posteriormente, en 1983 se emitió el Decreto Supremo N° 036-83-JUS, o las “Normas de Protección a los Consumidores”, a través del que se dictan medidas extraordinarias relacionadas con una mala situación económica que estaba soportando el país. Desarrollando así con normativa más específica cuáles serían los derechos a proteger de los consumidores.

Esta mala situación económica dio pie para la liberalización peruana, la cual fue esencialmente diseñada como un mecanismo de política económica intervencionista en búsqueda de devolver sectores económicos a los privados, quitando el protagonismo público empresarial. Como señala Orlando Vignolo (2019. p. 250):

*“La liberalización peruana se institucionalizó y produjo efectos visibles mediante la utilización de tres tipos de técnicas: (i) la desregulación estricta, (ii) la implantación de una nueva regulación normativa (neorregulación), y (iii) la privatización de un conjunto de empresas de titularidad estatal, sin que esto implique la desaparición de todas las existentes. Sin perjuicio de estas cuestiones, es claro también que la liberalización y el principio de subsidiariedad en su vertiente de supletoriedad (...) plantearon las bases exactas para el surgimiento de nuevas organizaciones administrativas regulatorias (...)” (Vignolo Cueva, 2019. p. 260).*

Este cambio es semejante al ocurrido en España décadas antes, por el que su derecho administrativo evolucionó hacia una economía de mercado en la que el control político administrativo debía respetar la iniciativa privada y se tomó el principio de subsidiariedad como orientador de la política de creación de empresas públicas. (Coscolluela, 2016. P. 104-105) Aunque es importante precisar, que en su caso se reemplazó un sistema de control preventivo a través de la

---

<sup>2</sup> Este reconocimiento a la población consumidora en Perú ocurrió antes de un famoso discurso del Presidente de Estados Unidos de Norteamérica en 1962, por el que expuso ante el Congreso que los consumidores son un grupo económico afectado por los movimientos del resto de agentes del mercado; sin embargo, no son considerados o escuchados. Esto fue relevante internacionalmente pues una de las más grandes economías del mundo reconoció a los consumidores como un grupo social con derechos e intereses específicos.

autorización, por un control posterior, en el marco de una simplificación administrativa y un fomento de la confianza administrativa en el ciudadano (Moreou, 2010. P. 249-295).

El 14 de junio de 1991, el Congreso emitió la Ley N° 25327, a través de la que delegaba facultades legislativas al Poder ejecutivo. Una de las materias de dicha delegación fue el crecimiento de la inversión privada; y, dentro del marco de dicho objetivo se señaló como punto de interés “Defender los derechos del Consumidor”.

En ese contexto, el 7 de noviembre de 1991, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 716, a través del cual se regula por primera vez una protección especial a los consumidores. Definiendo a los consumidores como: *“Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios”*. Además, concretizó dicha protección especial en seis derechos que pueden ser resumidos de la siguiente forma:

1. A una protección contra los productos que representan riesgo a su salud y seguridad.
2. Recibir toda la información necesaria para tomar una decisión de consumo adecuada.
3. A la libre elección de productos.
4. Al trato equitativo en las transacciones y protección contra métodos comerciales coercitivos.
5. Reparación por daños y perjuicios.
6. Defender sus intereses individuales o colectivos por medio de entidades públicas o privadas.

El Decreto Legislativo N° 716 previamente citado es la primera norma que regula directamente a las Asociaciones de Consumidores, derivando su constitución a las normas del Código Civil; y, especificando, de forma algo escueta, que su finalidad es la protección de los consumidores. Sin embargo, indica expresamente que además de representar a sus asociados o terceros que le hayan otorgado poder a su favor, las Asociaciones de Consumidores pueden interponer a su nombre denuncias y reclamos ante las autoridades competentes. Lo que les permite acceder a título propio, a la recién creada protección especial para los consumidores.

Finalmente, dicha norma señala que los proveedores son responsables por la idoneidad y calidad de sus productos y servicios. Ello es importante puesto que el concepto de idoneidad tiene una importancia altísima en los procedimientos de protección al consumidor actuales.

Es en el marco de esta normativa que el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ley N° 25868, el cual crea el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi. El Indecopi fue creado para ser el organismo encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger:

7. El mercado de las prácticas monopólicas, las que generan competencia desleal; y, aquellas que afectan a los agentes del mercado y los consumidores.
8. Los derechos de propiedad intelectual.
9. La calidad de los productos.
10. Otros que se le asignen.

Y es en ese contexto, que la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 65° reconoce al grupo consumidor, sus intereses y el rol estatal por defenderlos al señalar lo siguiente:

*“Artículo 65°.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.”*

A través de este artículo se reconoce constitucionalmente el concepto de consumidor, el cual es entendido por la constitución como una persona en su faceta económica la cual tiene derechos respecto a los bienes y servicios ofrecidos en el mercado. Además, es en este momento que se delega el rol de protección al consumidor a entidades específicas como el Indecopi. Ello, tomando en cuenta que para este momento ya existían industrias especializadas como las telecomunicaciones y entidades que las regulan como el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – Osiptel.

Luego, el 16 de abril de 1996, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 807. Dicha norma fue emitida considerando que, en los pocos años de existencia del Indecopi, este había demostrado que sería conveniente efectuar modificaciones en su estructura orgánica a fin de dotarlo de mayor efectividad y eficacia en su acción. Asimismo, se dictó considerando que era necesario adecuarlo a las nuevas coyunturas y exigencias de una política destinada a crear un marco institucional adecuado para el funcionamiento de una economía social de mercado. Finalmente, se buscó otorgar mayor seguridad a los agentes económicos en relación con los procesos seguidos ante Indecopi. Seguido de la promulgación y entrada en vigencia de la Ley N° 27311, que introdujo la facultad de imposición de medidas correctivas, además de la sanción. Al poco tiempo el Estado vio conveniente dictar el primer Texto Único Ordenado de Normas relacionado con el Sistema de Protección al Consumidor, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI.

Con dicha norma se unificó, simplificó y organizó toda la normativa de procedimientos existente es ese momento. Creando así un procedimiento ágil y eficiente aplicable a la Defensa del Consumidor. El Decreto Legislativo 807 sigue vigente a la fecha y es citado constantemente en las resoluciones de trámite que realiza el Indecopi.

Ahora bien, la aparición del derecho del consumidor en el Perú no fue algo aislado. En esa década surgieron muchísimos avances en la protección al consumidor. Como la aprobación de la Ley 40/1994 en España, que crea la primera entidad regulatoria para el sector energía (Vignolo, 2019. p. 35) o la primera organización de consumidores de América Latina, que surge en México (Tomilio, Álvarez. 2011. p. 458).

Esto ocurrió con fuerte protagonismo en Latinoamérica debido a la influencia de corrientes con interés en la liberalización del mercado, que ocasionó que los servicios públicos que históricamente habían pertenecido al Estado fueran privatizados (Tomilio, Álvarez. 2011) Según informes de la Oficina Regional de “Consumers Internacional” al finalizar el año 2000, quince países en América Latina y el Caribe contaban con Leyes de Protección al Consumidor. Esos países eran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Otro grupo de países ya en ese entonces estaban trabajando en la elaboración de sus propios proyectos y en la actualidad existen en la mayoría de los países del área (Tomilio, Álvarez. 2011. p.458).

Por lo que, para este punto, el proveedor de servicios era comúnmente entendido como un privado con ánimo de lucro salvo excepciones específicas en las que el Estado tomaba este rol, pero al hacerlo, era susceptible de la regulación pertinente para los proveedores.

El 24 de junio del 2008, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1033, el cual reguló la naturaleza del Indecopi, de forma tal que a partir de ese momento pasará a ser un “organismo público especializado con personería jurídica de derecho público interno, que goza de autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa. Se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (...)”.

Lo que hay que resaltar de dicha modificación es que se otorgó al Indecopi autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa; y, solo rinde cuentas a la Presidencia del Consejo de Ministros. Es decir, se liberó al Indecopi de la burocracia estatal y se le permitió manejar su infraestructura y economía. Ahora subsistirá y logrará sus fines con los ingresos obtenidos a través de las tasas que cobre por sus procedimientos y de las multas con las que sancione. Ya no dependerá de los recursos que le otorgue el Estado.

Luego, el 1 de Septiembre del 2010, que el Poder Legislativo emitió la Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código). Fue creado con la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y mecanismos efectivos para su protección. Asimismo, busca reducir la asimetría informativa; y, señala que, en el régimen de economía social de mercado, la protección se debe interpretar en el sentido más favorable al consumidor.

Como conclusión del análisis histórico realizado, se deduce que el Perú no generó un sistema de protección de derechos del consumidor de forma planeada; sino, que este ha sido desarrollado a partir de una base que se pensó extraordinaria. No generamos un sistema para contener efectos negativos de la masificación de productos generada por las industrias. El sistema se generó naturalmente por nuestra actuación ante determinadas situaciones económicas, siendo el Indecopi el organismo encargado de la ejecución de las políticas de protección al consumidor, salvo por aquellas específicas a industrias con un ente regulador más especializado.

Asimismo, en tan solo un siglo, la regulación y reconocimiento del derecho al consumidor ha evolucionado muchísimo. Se puede observar una estricta relación entre la normativa de derecho al consumidor, que tomó un rol regulador cuando los bienes y servicios pasaron a manos de los privados, con fenómenos económicos y políticos de la época. Sin embargo, se mantuvo un concepto de consumidor abstracto y no tan limitado, lo cual permite una mejor adaptación ante cualquier cambio social o tecnológico<sup>3</sup>, como las economías colaborativas.

#### **1.4 Relación de consumo, Consumidor y Proveedor**

Toda la evolución normativa analizada se dio debido a dos sujetos y las características de su relación. Por lo que es esencial comprenderlos para proponer cambios en el sistema actual.

##### **1.4.1 Relación de Consumo**

La relación entre los dos sujetos se denomina relación de consumo. El Código establece que:

*“Es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Esto sin perjuicio de los supuestos contemplados en el artículo III.”*

---

<sup>3</sup> Sobre este punto, el biólogo Edward Osborne Wilson afirmó que el gran problema con la humanidad es que tenemos emociones paleolíticas, instituciones medievales y tecnología de dioses. Nuestras entidades regulatorias en el Perú son un ejemplo de instituciones con bases medievales y les hemos encomendado la tarea de regular relaciones modernas entre proveedores y consumidores, relaciones que continuarán en constante evolución. Una evolución más rápida que la actualización normativa que permiten instituciones con orígenes arcaicos como el congreso, las comisiones o un consejo de ministros.

El artículo III del Código a su vez, especifica tres supuestos en los que se incluye la protección del Derecho de Consumidor:

1. Al consumidor que se encuentre expuesto a una relación de consumo, o en una etapa preliminar a esta.
2. A las relaciones de consumo que se celebran en territorio nacional o cuando sus efectos se producen sobre éste.
3. A las operaciones gratuitas cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

Asimismo, el Indecopi en diversas resoluciones ha profundizado sobre el concepto de relación de consumo, indicando que “una relación de consumo se encuentra determinada por la concurrencia de tres componentes íntimamente ligados y cuyo análisis debe efectuarse de manera integral, dichos componentes son: (i) un consumidor o usuario; (ii) un proveedor; y, (iii) un producto o servicio materia de transacción comercial en el ámbito de la Ley. La ausencia de uno de ellos determinará que no nos encontremos frente a una relación de consumo.”<sup>4</sup>

Asimismo, el Indecopi agregó en sus lineamientos que una relación de consumo es la “relación por la cual un consumidor adquiere o se beneficia de un producto o servicio, el cual es proporcionado por un proveedor a cambio de una contraprestación económica o con un propósito comercial. Así, esta se constituye por la concurrencia de los siguientes elementos: consumidor o usuario; un proveedor; y un producto o servicio” (Indecopi, 2015. Anexo 1).

Analizando las normas, jurisprudencia y resoluciones peruanas, encontramos que una relación de consumo puede encontrarse entre un proveedor y una persona que nunca adquirió su producto, pero que se encontró expuesto a los mecanismos de venta del mismo. Es por ello que el Indecopi añade el concepto de “usuario” junto al de consumidor. Es decir, cabe la existencia de alguien que no ha consumido el producto que vende una empresa, pero igual se encuentra dentro de una relación de consumo con dicha empresa.

Al respecto, la Sala ha expresado lo siguiente:

*“El ámbito de aplicación del Código no se encuentra restringido exclusivamente a los compradores o contratantes de un producto o servicio, pues como se ha señalado una persona puede entrar en contacto con dichas prestaciones sin que medie una relación contractual con el proveedor.*

*Anteriormente, la Sala ha tenido oportunidad de destacar que la aplicación de una noción amplia de consumidor se justifica en la finalidad última de los procedimientos sancionadores en esta materia: cautelar el interés colectivo de los consumidores a través de la evaluación de pretensiones de naturaleza individual.”<sup>5</sup>*

#### 1.4.2 **Consumidor**

Es necesario además separar el concepto de relación de consumo, con el de consumidor. La normativa define ambos conceptos por separado. Los sujetos que reciben la protección especial del Código son definidos por este mismo en su artículo IV.1 como:

<sup>4</sup> Resolución 445-2015/SPC-INDECOPI

<sup>5</sup> Resolución 342-2014/SPC-INDECOPI del 30 de enero del 2014.

*“Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.*

*Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.*

*En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.”*

El Código utiliza la definición de consumidor para incluir a aquellos que necesitarán de la protección especial que brinda y excluir a aquellos que buscan adquirir un producto a fin de realizar actividad empresarial.

Sobre el tema, es importante tener en cuenta lo mencionado por Julio Durand, respecto a que “todos los seres humanos somos consumidores e incluso las personas jurídicas pueden ser consideradas como consumidores dentro del marco conceptual de las previsiones de las leyes de protección de los consumidores” (Durand, 2010. p. 76).

Ahora bien, en la cita presentada se menciona que incluso personas jurídicas pueden ser consideradas como consumidores. Esto se relaciona con el segundo párrafo del artículo citado del Código que indica que son consumidores los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

Sobre este punto, la Resolución N° 422-2003/TDC-INDECOPI indicó que “el pequeño empresario, al sufrir los efectos de la desigualdad en la relación de consumo, califica, en ciertos casos específicos, como consumidor para efectos de la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor. Dichos casos específicos serán aquellos en los que la adquisición o el uso (...) se refieran a productos en los que no pueda esperarse un grado de conocimiento o especialización que haga desaparecer la desigualdad entre el pequeño empresario y el proveedor del bien o servicio de que se trate”.

Sobre el tema, Gustavo Rodríguez (2011. p. 315) propone un concepto simple. Él señala que:

*“En principio, la lógica de tutelar al destinatario final de un producto o servicio es evidente. Se trata del sujeto que no pretende incorporar el bien o servicio de que se trate a una cadena productiva o de comercialización, sino que agota su finalidad con el propio uso.”*

Álvaro Zegarra (2014) desarrolla el concepto un poco más, y propone una categoría de los consumidores de acuerdo a la relación que mantienen con el proveedor, “los consumidores pueden ser de cuatro tipos: 1) el consumidor directo o contractual; 2) el indirecto; 3) el potencial o asimilado; y 4) el meramente expuesto”

El primer caso queda claro, es aquel que trató directamente con el proveedor y contrató con esta la adquisición de un producto o servicio. Podría ser, por ejemplo, una madre de familia que compró “Detergente Ariel” en el supermercado.

El consumidor indirecto, es “aquel que de hecho utiliza o disfruta ciertos bienes o servicios de forma legítima, aunque no los haya contratado personalmente” (Zegarra Mulánovich, 2014). Como, por ejemplo, el padre de familia que lava la ropa con el detergente comprado por su esposa.

El tercero es aquel que se encuentra en una etapa previa al momento de consumo, pero en un contexto relacionado a este. Imaginemos, por ejemplo, al padre de familia acudiendo a un cierrapuertas de Ripley donde le prometen múltiples descuentos, pero una vez allí, se da con la sorpresa de que estos descuentos sólo son accesibles si uno adquiere la tarjeta Ripley, lo cual no fue comunicado en la invitación. Esta persona, a pesar de no haber adquirido nada aún, es considerada consumidor por la normativa actual y puede acceder a la protección del código para denunciar la publicidad engañosa de la que fue víctima.

El cuarto caso es aquel que sufre las consecuencias de un producto o servicio puesto a disposición en el mercado, pero que no se encuentra relacionado con él. Imaginemos, por ejemplo, que un padre de familia regresa a su hogar luego de haber adquirido una computadora portátil en Ripley. Al llegar, prende la laptop en la mesa al lado de su esposa, quien se encuentra con invitados. En cuanto oprime el botón de encendido, la computadora explota, lesionando a todos los presentes. Su esposa y sus invitados, a pesar de no tener ninguna vinculación con el producto adquirido, son considerados consumidores y pueden acceder a la protección del código.

Pero estudiar el concepto de consumidor va incluso más allá de si podemos acceder a la protección del código o no. El concepto de consumidor no solo ha sido estudiado desde una perspectiva legal y, aunque será de forma superficial, conviene analizar este concepto desde el foco económico.

### **1.4.3 Consumidor desde una perspectiva económica**

Daniel Dulanto (2014) precisa que:

*“la participación de los consumidores en un inicio era reducida o pasiva, los consumidores se limitaban a comprar lo que las empresas ofrecían. Posteriormente, el cliente pasó a ser un agente de cambio, donde su opinión era escuchada para procurar una satisfacción de necesidades”.*

Actualmente, el consumidor, sin perder su asimetría informativa, ha tomado un rol más protagónico y empoderado que antes. Ello debido a que ya existen plataformas donde consumidores de productos expresan su satisfacción o falta de ella de un producto adquirido. Y esto influye sobre aquellos que aún no deciden qué producto adquirir, recordemos los cinco pasos o etapas del “viaje del consumidor” mencionadas en el primer capítulo.

En el 2018, la influencer Kylie Jenner escribió un tweet:

*“Sooo does anyone else not open Snapchat anymore?”*

o en español:

*“Entoncees ¿alguien más ya no abre Snapchat?”*

Esta declaración ocasionó una caída de 1.3 billones de dólares del valor de mercado de Snapchat ese mismo día. Una sola consumidora del producto dio a entender que ya no lo utilizaba y con ello destruyó el valor de mercado de la empresa. Los consumidores han cambiado y este es un claro ejemplo de su incidencia en el mercado y el nuevo poder que tienen respecto a los proveedores.

Por lo que, dentro del estudio jurídico de las relaciones entre consumidor y proveedor, y sobre todo cuando se busca una forma más moderna de protección al consumidor, ya no es suficiente estudiarlo desde criterios legales y a partir únicamente de doctrina jurídica, sino también desde un criterio económico o de mercado.

Por lo que, desde una perspectiva de marketing digital, los consumidores han evolucionado para desarrollar las siguientes características (Montellanos, 2018):

- Hiperconectados.
- Despreocupados por su intimidad.
- Informados y escépticos.
- Comprometidos con causas.
- Conscientes de su empoderamiento.
- Habitados a una comunicación bidireccional.

Estas características pueden presentarse en mayor o menor medida en cada consumidor, lo cual lleva a realizar una categoría entre estos.

Primero están los nativos digitales. Estos son jóvenes que han crecido con internet a la mano, no conocen el mundo antes de la digitalización. Esta comprensión sobre las relaciones digitales les otorga una capacidad de adaptación intuitiva respecto de las nuevas tecnologías.

Luego están los inmigrantes digitales. Estas personas vieron la aparición del internet y cómo éste impactó en diversos aspectos de su vida. Tuvieron que adaptarse a este cambio y continúan aprendiendo y adaptándose para poder mantener su posición profesional.

Finalmente, están los analfabetos digitales. Estas personas, usualmente de avanzada edad, necesitan ayuda para utilizar las herramientas digitales y nuevas tecnologías.

Esta diferenciación entre nativos, inmigrantes y analfabetos digitales es reconocida por Morón Urbina (2019) cuando explica los desafíos del procedimiento administrativo electrónico<sup>6</sup>. Por lo que se entiende que, a pesar de ser un desarrollo del concepto de consumidor desde una perspectiva económica, las características de este estudio pueden ser utilizadas cuando se regresa a una perspectiva legal.

Ahora bien, los bajos costos para generación de contenido digital han generado un tipo de consumidor paralelo a las categorías mencionadas previamente, y es el “prosumidor”, Traducción de “*prosumer*”, término en inglés que combina “*produce*” y “*consumer*” (World Wide Words. s/f). Término utilizado por primera vez por Alvin Toffler en 1970 para describir un futuro tipo de consumidor que estaría involucrado en el proceso de manufactura de productos<sup>7</sup>. Posteriormente, Derrick de Kerckhove llamó a este proceso de involucramiento de los consumidores “customización masiva”<sup>8</sup>, en la que todos somos miembros de nichos de mercados muy específicos por lo que se requiere un input del consumidor en la planificación del producto.

---

<sup>6</sup> “*Tales inconvenientes son la brecha digital entre nativos, inmigrantes y analfabetos digitales, el cambio cultural que implica pasar del binomio (forma escrita y forma oral) al trinomio (forma escrita, verbal y electrónica), el elevado coste de inversión para las entidades (...).*”

<sup>7</sup> Ver Toffler, A., *Future Shock*, Random House, 1970. Actualmente, también se utiliza para designar a consumidores de tecnología especializados (donde “*pro*” proviene de “*professional*”).

<sup>8</sup> A pesar de que customización masiva parece la unión de términos contradictorios, la realidad ha demostrado que es posible en sectores digitales, donde dependiendo del perfil y de los actos que realiza el consumidor al utilizar determinado aplicativo, este se adapta para otorgarle más de lo que prefiere. Un ejemplo claro se ve

Ejemplos actuales de estos *prosumers* son los *bloggers* de viajes o restaurantes por Instagram o Youtube. Otro ejemplo es de propietarios de hogares con paneles solares donde la generación distribuida ocurre. Dependiendo de su ratio entre consumo y generación, estos consumidores de la red eléctrica pueden introducir el exceso generado por sus hogares en la red (Sioshansi, 2019. p. 41). El trabajo de estas personas tiene como primer paso esencial que consuman un producto.

Detallando más el concepto de *prosumer*, Bodo Lang, Rebecca Dolan, Joya Kemper y Gavin Northey (2020. p. 176-189) proponen diferenciarlos en las siguientes seis categorías:

1. “*DIY Prosumers*”. Son los sujetos que eligen hacer algo ellos mismos en vez de pactar con alguien para que lo haga por ellos. Por ejemplo, aquellos que crecen su propio alimento.
2. “*Self Service Prosumers*”. Son los sujetos que interactúan con elementos de un proveedor, pero ejecutan el servicio ellos mismos. Como aquel que utiliza un test de embarazo casero o quien llena su propio tanque de gasolina en un grifo, actividad común en otros países.
3. “*Customizing Prosumers*”. Son aquellos que eligen personalizar y customizar aquello que adquieren. Como aquel que teje un parche con diseño de su agrado en su mochila.
4. “*Collaborative Prosumers*”. Son aquellos que proveen para su comunidad sin que exista una entidad que lucre por esta actividad. Como los desarrolladores de código abierto de Linux.
5. “*Monetized Prosumers*”. Son aquellos que tienen como característica común que una entidad comercial afecte sus actividades sociales y económicas sin formalmente remunerarles dicha actividad. Son aquellos que utilizan determinada red social para promover su servicio de asesoría jurídica online, por ejemplo.
6. El sexto y último no recibió un nombre por parte de los autores, pero es aquel que participa con una entidad comercial, siendo proveedor y consumidor y aprovechando los incentivos que esta ofrezca. Son, por ejemplo, aquellos que ofrecen y al mismo tiempo se hospedan en habitaciones a través de la plataforma Airbnb.

Puede considerarse que solo algunos de los seis tipos propuestos de *prosumers* son, de hecho, productores y consumidores simultáneamente. Los “*DIY Prosumers*” no se encuentran involucrados con otro proveedor, son ellos mismos su propio proveedor y consumidor. Los “*Self Service Prosumers*” podrían ser considerados simples consumidores usando el producto que han adquirido, de la forma en que el proveedor les indicó que debe usarse. Los “*Customizing Prosumers*” van un poco más allá en cuanto al uso del producto, pero son semejantes a los anteriores en que su actividad no produce nada para otro sujeto.

Es recién con los últimos tres casos que encontramos a un consumidor que a la vez produce para otro sujeto mientras mantiene su relación de consumo. Esto es, en mi opinión, el factor determinante para ser considerado *prosumer*. El producir para otro encontrándose y haciendo uso de una relación de consumo ya existente.

Ahora bien, independientemente de si se produce o no, es inevitable ser consumidor. Incluso los ciudadanos de comunidades anarquistas como la Ciudad Libre de Christiania en Dinamarca o la Paz Ecovillage en México han tenido que adquirir paneles solares para la obtención de energía.

---

en la aplicación de celular Tik-Tok en la que el usuario obtiene constante contenido audiovisual nuevo, y el proveedor mantiene un algoritmo que se actualiza en tiempo real para decidir la siguiente pieza de contenido que ofrecerá al consumidor, de acuerdo con los actos que realice el usuario y su perfil. De esta forma, el servicio que ofrece Tik-Tok a cada consumidor es en líneas generales el mismo pues se utiliza el mismo algoritmo, pero el contenido que cada usuario obtiene es distinto.

(Caballero, 2017) Todos somos en mayor o menor medida consumidores y esta posición continúa evolucionando y adquiriendo importancia.

De este modo, una asociación de consumidores con base en intereses comunes puede reconocer y administrar de forma colectiva su posición de consumidores. Tomando la idea de customización masiva, por ejemplo, los proveedores podrán coordinar con las asociaciones de consumidores la planificación de productos que luego de uno o dos años, serán ofrecidos a un público que reúna características comunes con las de los miembros de la ADC involucrada en el proceso de creación.

#### 1.4.4 **Proveedor**

De otro lado, de acuerdo con el artículo IV.2 del Código, los proveedores son:

*“Proveedores.- Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. En forma enunciativa y no limitativa se considera proveedores a:*

1. *Distribuidores o comerciantes.- Las personas naturales o jurídicas que venden o proveen de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desarrolle en establecimientos abiertos al público. Código de Protección y Defensa del Consumidor*
2. *Productores o fabricantes. - Las personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.*
3. *Importadores.- Las personas naturales o jurídicas que importan productos para su venta o provisión en otra forma en el territorio nacional.*
4. *Prestadores.- Las personas naturales o jurídicas que prestan servicios a los consumidores.”*

El proveedor se encuentra en una posición ventajosa con respecto al consumidor, por lo que “responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda” (Contreras, 2013. p. 37).

Ahora bien, ¿son proveedores las entidades públicas que ponen a disposición servicios o productos esenciales? La Resolución 1818-2016/TDC-INDECOPI estableció que las entidades públicas que brindan servicios esenciales en el ejercicio de sus potestades no se consideran proveedores siempre que estas sean brindadas dentro del marco de una actividad asistencial y con la finalidad de garantizar derechos fundamentales. Ello porque el Estado se encuentra obligado a garantizar ciertos derechos fundamentales y las entidades a las que se refiere esta resolución están actuando de acuerdo a esa naturaleza y no en calidad de agente económico.

Ahondando en la idea, la resolución mencionada en el párrafo anterior divide los servicios públicos en dos categorías: con contenido económico y con contenido asistencial. Los servicios con contenido económico implican que el gestor de dichos servicios busca obtener un beneficio económico, mientras que aquellos con contenido asistencial tienen como fin satisfacer derechos de sectores necesitados, en los que la participación de los particulares no es posible ni atractiva.

Es en este segundo caso, cuando el Estado actúa brindando una actividad con contenido asistencial, que no actúa como agente económico. Ésta es una relación que todo ciudadano tiene con la administración pública que no tiene con ningún proveedor, en tanto la actividad de los proveedores de bienes y servicios crea relaciones de consumo las cuales siempre tienen un claro contenido económico. Asimismo, la naturaleza del proveedor es muy distinta a la del Estado, por lo que cualquier obligación que genere el proveedor para con el consumidor será una relación entre privados, muy distinta a la relación administrativa entre ciudadano y administración pública.

Entonces, en líneas generales se comprende que el consumidor es todo aquel que actúe con la finalidad de adquirir un bien en el mercado como destinatario final; y, como contraparte, el proveedor es todo aquel que actúa con la finalidad de poner a disposición bienes en el mercado y realiza este actuar de manera habitual. Asimismo, el Código permite acceder a su protección especial a todo aquel que se encuentre expuesto a una relación de consumo.

El Código además indica que, en caso de duda sobre el destino final de algún producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta. También permite que microempresarios, que cabrían dentro de la definición de proveedor, se vean protegidos por su normativa siempre y cuando puedan evidenciar una situación de asimetría informativa y que no se trate de productos o servicios relacionados con su giro de negocio.

Cabe preguntarse, sin embargo, qué ocurriría con los bienes que son usados tanto por un proveedor como por un consumidor. Un claro ejemplo es el de un taxista y padre de familia, cuyo vehículo falla por motivos de fábrica. Su herramienta de trabajo, el carro, se encuentra relacionado con su giro de negocio; sin embargo, dicho bien no es utilizado solamente para usar taxi.

Al respecto, la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) ha manifestado lo siguiente:

*“Es por tales motivos que es absolutamente admisible la posibilidad que algunos productos y/o servicios puedan ser sometidos a un uso mixto, es decir, empresarial y particular. Por ello, el Código expresamente señala en el punto 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del Código que, en caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se calificará consumidor a quien lo adquiere o utiliza. Ello quiere decir entonces que en el caso que un bien que sea empleado para el uso personal o familiar y, a la vez, para uno empresarial o comercial, deberá calificarse al usuario como consumidor.”<sup>9</sup>*

Por lo que los bienes de uso mixto, como sería el carro de un taxista y padre de familia, sí obtienen la protección que ofrece el Código. Lo indicado por la Sala, se encuentra en armonía con el artículo V.2 del Código, que regula el principio pro consumidor, y señala que las normas de protección al consumidor deben ser interpretadas desde una perspectiva tuitiva hacia el consumidor.

Es necesario resaltar además el concepto de habitualidad al que se refiere el código. O más específicamente, la expectativa o apariencia de dicha habitualidad. El artículo IV.8 del Código señala que:

*“Se considera habitual aquella actividad que se realiza de manera común y reiterada de tal forma que pueda presumirse que se desarrolla para continuar en el mercado. Este concepto no está ligado a un número determinado de transacciones que deban realizarse. Las actividades de venta de productos o contratación de servicios que se realicen en locales abiertos son considerados habituales por ese simple hecho”.*

---

<sup>9</sup> Resolución 1697-2017/SPC-INDECOPI del 10 de mayo de 2017.

Al respecto, Julio Durand señaló que:

*“Esta definición no hace distinciones entre personas naturales y jurídicas y cuando establece que es necesario conducir un establecimiento abierto al público, o tener la condición habitual esto quiere decir que la ley alude a un profesional de la actividad comercial. El concepto de habitualidad no está relacionado a un número determinado de transacciones sino al hecho que pueda presumirse que alguien desarrolle actividad comercial para continuar en ella”* (Durand, 2008. p. 149).

Del análisis realizado podemos concluir que los conceptos de “relación de consumo”, “consumidor” y “proveedor” son pilares sobre los que se apoya el sistema de protección al consumidor; y, si bien tienen una definición sólida en la normativa, sus casos límite dependen de jurisprudencia y criterios establecidos por resoluciones del Indecopi y por lo tanto son mutables. Un ciudadano no especializado en la materia no conocerá los últimos criterios.

Por otro lado, las ADC presentan una oportunidad para que el consumidor asuma esta evolución y desde una posición colectiva, se relacione con los proveedores de formas innovadoras que favorezcan a ambas partes volviendo más eficiente el mercado. Inclusive, estas pueden impactar de formas más rápidas y efectivas en el sistema económico que la regulación, por ejemplo, con la creciente economía colaborativa.

La economía colaborativa y sus modelos de negocio requieren la existencia de tres categorías de agentes: los prestadores de servicios, los usuarios de dichos servicios y las plataformas que los conectan a tiempo real y facilitan las transacciones (Parlamento Europeo, 2017. p. 17).

En un caso de servicio de transporte privado, por ejemplo, estos agentes serían el conductor y propietario del vehículo (prestador de servicio), el consumidor de la plataforma y del servicio de transporte (usuario) y la entidad que administra la base de datos e interfaz que permite su conexión (plataforma).

Como se puede observar, en este caso específico se generarían múltiples relaciones, desde la perspectiva del consumidor, este recibe un servicio de intermediación por parte de la plataforma, que funciona como un nexo entre las partes. Esta relación puede tornarse muy compleja dependiendo de las características de la plataforma, pero en esencia ésta debe ofrecer un servicio de acceso a su interfaz y otro de mediación, en tanto éste se compromete a ofrecer la oportunidad de celebrar un negocio jurídico con un tercero (Gallardo Rodríguez, 2002. p. 1477).

Además, el usuario mantiene una relación con el prestador del servicio. Relación que también puede tornarse de consumo cuando se toma en cuenta la habitualidad y la posible presunción de que quien desarrolla esta actividad comercial la realiza para continuar en ella.

Por último, existe una relación entre el proveedor del servicio y la plataforma. Al igual que el usuario, este utiliza el servicio de acceso y corretaje ofrecido por la plataforma, pero se encuentra en el otro lado del espectro, en vez de consumir, busca ofrecer sus servicios a un consumidor. Por lo que, si bien es usuario de la plataforma, no puede ser considerado consumidor ya que la utiliza para proveer un servicio.

Entonces, de acuerdo con el análisis del concepto de proveedor previamente realizado, podemos encontrar aquí dos proveedores de servicios. La plataforma, que ofrece acceso a su interfaz y mediación; y, el proveedor del servicio de transporte al usuario. Si el consumidor experimenta algún problema con su actividad de consumo, es posible identificar en qué punto de la actividad esta ocurrió y qué proveedor es responsable por ello.

Sin embargo, la realidad rara vez es tan sencilla. Existen plataformas que proponen la conexión entre individuos que ofrecen acceso temporal a algún bien físico en desuso sin requerir un pago por su uso. Como es el caso de la aplicación “Couch Surfer”, por la que poseedores de inmuebles otorgan un uso temporal de los mismos a viajeros sin pedir nada a cambio. Sin embargo, existe un sistema interno de puntos y reputación, que luego les servirá para cuando ellos quieran utilizar el servicio.

Por otro lado, existen plataformas que entrevistan y filtran a quienes quieren ser proveedores de servicios dentro de estas, les exigen utilizar bienes de trabajo con los colores y logo de la marca cuando realizan el servicio y hasta pueden mantener un sistema de jerarquía respecto a cada uno de estos proveedores. ¿Se ha desnaturalizado la relación, convirtiéndolos en trabajadores de la plataforma?

Sobre este último caso, algunos congresistas parecen considerar que sí. Véase el Proyecto de Ley N° 018-2021-CR que busca otorgar beneficios laborales a las personas que realizan el servicio de reparto, mensajería y movilidad a través de plataformas digitales.

Aunque pueda estar bien intencionado, el problema de regular específica y directamente este nuevo fenómeno de interrelación entre múltiples agentes con fines de consumo, más allá del posible desconocimiento técnico del legislador y los cuestionamientos sobre el rol del Estado en cuanto a iniciativas privadas, es que ignora la rapidez con que los privados generan nuevas formas de organizarse y la lentitud con la que los aparatos estatales de regulación funcionan.

Véase, por ejemplo, los aplicativos “Move to earn” o “Muévete para ganar<sup>10</sup>”, como Stepn, Dotmoovs, MoveZ, etc. Estas plataformas otorgan una cantidad de bienes virtuales fungibles y transferibles a los usuarios que, conectados a la aplicación, realicen actividad física de acuerdo a ciertos parámetros. Contrario a los bienes virtuales fungibles internos de una entidad (como los “rappi créditos”), estos son transferibles a terceros no relacionados a la entidad que los emite y hasta intercambiables por dinero. Por lo que son activos susceptibles de especulación financiera<sup>11</sup>, siendo esta especulación la que determina el valor de estos bienes virtuales y con ello, el incentivo para que el usuario utilice la aplicación. Sin perjuicio de la utilidad que la plataforma otorgue a los estos bienes virtuales, por supuesto. Aquí es el mismo usuario quien consume, pero a su vez es quien ofrece el servicio que otorga lucro en la plataforma, y una gran parte de su lucro depende de un mercado financiero secundario. La plataforma por su parte ofrece el servicio de acceso a cambio de la data del usuario, ya sea identidad, salud, geolocalización, etc; y, además, puede incluir anuncios y publicidad pagada dentro de la interfaz.

O ideas aún más complejas como “Holochain”, que se define como una “estructura de código abierto” que pone al usuario como proveedor y como plataforma, juntándose los tres roles de la economía colaborativa en un solo agente, pero a su vez, en todos los agentes de la red. Su propósito es *“permitir a los humanos interactuar unos con otros por consentimiento mutuo y un grupo de reglas compartido, sin necesidad de intermediarios que regulen dichas reglas”* (Holo, s/f). Sirviendo como una meta-plataforma para las plataformas entre pares que generarán quienes usan y mantienen la red.

<sup>10</sup> En esta traducción el término “ganar” se refiere a la obtención de un beneficio económico, no a la victoria frente a oponentes.

<sup>11</sup> El 18 de julio de 2022, STEPn cuenta con una capitalización de mercado de USD 605,814,541 y un volumen de transacción de USD 648,952,006 en las últimas 24 horas. Cada uno de sus 6 billones de tokens tiene un valor aproximado de USD 1.10.

Por ejemplo, una de las plataformas generadas dentro de Holochain es la “Internet of Energy Network” o “Red del Internet de la Energía”, una interconexión de sistemas de redes eléctricas que optimizan el uso de energía entre distintos domicilios y hasta comunidades. Aparatos conectados a esta red pueden comunicarse entre sí para determinar en qué momento consumir energía, evitando ineficientes picos de consumo y generando ahorro para todos los involucrados mediante consumo eficiente (D’Aoust, 2021).

Estos son solo algunos ejemplos de nuevas tecnologías que impactarán la forma en que el consumidor y el proveedor se relacionan y evolucionan. La aparición de plataformas que sirven de intermediarios entre consumidor y proveedor fue tan solo el inicio de las nuevas relaciones que se forman utilizando la interconexión entre pares que permite la virtualidad. Procurar que sea el Estado quien dirija la actividad económica va en contra del principio de subsidiariedad horizontal, y también es sumamente ineficaz. Inclusive, utilizar normativa para encajar nuevas formas de relacionarse en instituciones ya existentes no solo es ineficaz, también es dañino para el desarrollo de la sociedad.

La evolución de estos conceptos va de la mano con lo indicado en el informe de la Unión Europea sobre la economía colaborativa, en el que expresa que

*...el uso de tecnologías descentralizadas podría permitir operaciones y conexiones eficaces entre pares en la economía colaborativa, teniendo como resultado la creación de mercados o redes independientes y sustituyendo, en el futuro, el papel de los intermediarios que, hoy en día, desempeñan las plataformas colaborativas (Parlamento Europeo, 2017. p. 16).*

En ese sentido y como se mencionó previamente, es en este punto donde las ADC presentan una oportunidad para que el consumidor asuma esta evolución. Independientemente de si el Estado regula directamente estos nuevos fenómenos, toma una posición menos imperativa, regulando con definiciones, arriesgando la generación de barreras burocráticas o proponiendo un nuevo proceso para afrontar el problema regulatorio; los consumidores tienen la capacidad de utilizar las ADC para determinar y resolver sus relaciones con cualquier nuevo tipo de proveedor o plataforma que aparezca. Al no estar limitados por el principio de vinculación positiva a la ley, su evolución, que depende de la iniciativa privada, será más rápida y efectiva para cuidar sus propios intereses.

## Capítulo 2: Sistema de Protección al Consumidor

En el presente capítulo se explicará el Sistema de Protección al Consumidor. Se expondrá más sobre el concepto de asimetría informativa en el que se basa la especial protección de los consumidores y se profundizará sobre cada una de las herramientas relacionadas al Indecopi que la normativa ha creado para proteger los intereses de los consumidores. Ello para informar cómo actúa en la actualidad una ADC con respecto a cada herramienta.

El Sistema de Protección al Consumidor no son sólo las normas que regulan la actividad de los proveedores y establecen los derechos de los consumidores. Es también la interrelación entre los mecanismos de protección al consumidor, con la normativa y las entidades de la administración pública. Para esta investigación, el sistema de protección al consumidor será definido como toda la maquinaria estatal, comunicada entre sí, que tiene como finalidad prevenir y corregir toda actividad que pueda vulnerar derechos de los consumidores. Es decir, un sistema legal cuyo objetivo es proteger a los consumidores.

Los mecanismos de protección al consumidor vinculados al Indecopi, con los que cuenta el Estado peruano son los siguientes: libro de reclamos, servicio de atención al ciudadano, denuncia; y, arbitraje de consumo. Existen otras entidades estatales además del Indecopi que también realizan alguna actividad dentro del sistema de protección al consumidor, que se mencionarán más adelante, pero estas realizan su actividad en industrias muy específicas y no han tenido tanta interacción con las ADC, por lo que el estudio se concentrará en el Indecopi.

Asimismo, es posible que los consumidores y los proveedores lleguen a acuerdos mediante una conciliación extra judicial y podría ser tentador considerarla como un mecanismo de protección al consumidor. Sin embargo, la figura de la transacción extrajudicial no tiene como finalidad única el prevenir o corregir una actividad que vulnere derechos de los consumidores; y si bien podría lograr dicho fin, no ha sido creada para ello. No es una figura exclusiva del sistema de protección al consumidor; sino, es una figura en la que se apoya el sistema para obtener sus fines. Lo mismo ocurre con el poder judicial.

### 2.1 El fundamento del sistema: la asimetría informativa

Todas estas entidades y procedimientos que conforman el Sistema de Protección al Consumidor se apoyan en que existe una asimetría informativa entre el proveedor y el consumidor. Al respecto, Víctor Baca señaló que

*“...en las sociedades industrializadas dichas relaciones se transforman, dando paso al contrato en masa, donde una de las partes estipula su contenido y conoce mucho mejor las características y condiciones del producto o servicio, al dedicarse profesionalmente a la actividad, frente a la otra parte que, en buena medida, se limita a aceptar el contrato que se le ofrece sobre la base de la información que conoce, que puede ser incompleta, insuficiente o, incluso, engañosa” (Baca Oneto, 2013. p.30).*

Aquí Víctor Baca introduce un concepto importante para analizar la asimetría informativa. El contrato en masa. Sería muy oneroso para los proveedores negociar cada contrato individualmente. De tener que hacerlo, sería lógico que eleven los precios de los productos para contrarrestar el inconveniente de tener personal dedicado a la negociación con cada consumidor, lo cual no le conviene a nadie.

Este contrato en masa presenta condiciones estandarizadas de contratación, también llamadas “cláusulas generales de contratación”. Las entidades que regulan cada actividad, estudian estas cláusulas y pueden prohibir o regular diversas condiciones.

Entonces, tenemos a un proveedor que conoce todos los elementos con los que se generó su producto, estudió a un público objetivo a quién vendérselo, conoce las características de este público, eligió el día, hora y condiciones en que la oferta será recibida; y tiene un contrato tipo que ha estandarizado para estos consumidores. Por el otro lado, tenemos a una persona con una necesidad, la cual busca satisfacer con este producto en cuestión. Esta diferencia de información es la asimetría informativa.

El artículo II del Título Preliminar del Código establece como finalidad que *“los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses.”* Asimismo, el artículo IV.7 del mismo cuerpo legal define la asimetría informativa como *“la característica de la transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores”*.

Otros autores han resaltado la importancia de este concepto en el sistema de protección al consumidor, como León Thorne al señalar

*“...tales bienes y servicios (por lo general) no forman parte de su actividad económica. Por el contrario, forman parte de la actividad económica del proveedor. La misión del Estado es contribuir en la corrección de la asimetría que se deriva de este desigual conocimiento de los bienes y prestaciones que recibe el consumidor”* (Thorne León, 2010. p. 61-68).

Sobre este pilar de asimetría informativa se ha construido la normativa vigente de protección al consumidor; y es sobre dicha problemática que el presente trabajo propondrá una visión distinta de las asociaciones de consumidores. Recordando siempre que es debido a la asimetría informativa que el consumidor requiere un sistema de protección.

Por otro lado, y defendiendo una perspectiva distinta, Gustavo Rodríguez, afirma: *“En realidad, el equívoco de quienes dan el salto a favor de una medida estatal orientada a superar el “problema” de la información asimétrica es que asumen que los proveedores no responden a la incertidumbre generada en el consumidor”* (Rodríguez, 2016. p. 27). En ese sentido, dicho autor propone un mercado sin instrumentos de regulación legal, puesto que considera que los proveedores son conscientes de la asimetría informativa y se encuentra en su interés corregirla; además, indica que *“...siendo cierto que en un principio los consumidores no cuentan con información equivalente a la de los proveedores, es dudoso que este dato se convierta en los hechos, ...”* (Rodríguez, 2010. p. 30). Esta idea de autorregulación por parte de los proveedores discrepa del enfoque que se viene realizando en el Perú. Este nuevo enfoque nace en tanto difiere en los efectos que tiene la asimetría informativa en el mercado y por tanto en la forma en que esta problemática debe ser atacada.

Profundizando en las ideas de Gustavo Rodríguez, este considera que:

*“En efecto, basta que un proveedor anuncie el precio de su producto para que un competidor no tenga un incentivo de cobrar un precio mayor salvo que este precio incrementado responda a una característica o valor agregado especial de su oferta. (...) Igualmente, la empresa que vende el producto X de buena calidad tiene el incentivo natural de publicitar este hecho a fin de distinguirse de otras ofertas”* (Rodríguez, 2016. p.31)

En el análisis citado, se estudia la asimetría informativa respecto a dos conceptos: calidad y precio. Desde el lado de los proveedores, Gustavo Rodríguez propone un sistema de autorregulación basado en la idea de que los proveedores tienen incentivos para corregir la asimetría informativa y que estos se encuentran en mejor posición para corregirla que la administración pública. El mercado se regula solo, ¿no?

El problema reside en que el citado autor mantiene un concepto errado de asimetría informativa. Al proponer un ejemplo, contempló únicamente el precio y la calidad como conceptos en los que habría asimetría informativa y este ocurre en un mercado perfecto donde los precios y calidad son conocidos por todos; por lo que considera posible que los proveedores ofrezcan una solución a través de garantías, publicidad directa por parte del proveedor y reseñas por parte de otros consumidores. Sin embargo, existen otros conceptos sobre los que la asimetría informativa no solo es insuperable, sino que también es conveniente para el vendedor no solucionarla.

Al respecto, en un caso en el que la Sala marcó un precedente relacionado a la carga de la prueba, señaló lo siguiente:

*“...Una situación distinta ocurre en casos, por ejemplo, de intervenciones quirúrgicas de alto riesgo que implican la resolución de problemas técnicos de especial dificultad para la ciencia médica, en el que la asimetría informativa entre el proveedor dotado de conocimientos técnicos especializados y el consumidor no instruido en estas materias se torna más profunda y evidente. En dicha hipótesis, se justifica la aplicación de la doctrina de la carga probatoria dinámica, por ser la prueba del defecto denunciado demasiado onerosa, cuando no imposible, para el consumidor”<sup>12</sup>*

En el caso citado, la Sala entiende que puede existir grados de asimetría informativa. En una intervención quirúrgica de alto riesgo que implique problemas técnicos especialmente difíciles, incluso para especialistas en el tema, la asimetría informativa es mayor a aquella relacionada a la compra de un café.

En ese sentido, un consumidor no solo se encuentra en peor situación para evaluar el precio y la calidad de un producto que el proveedor, sino que existe una infinidad de conceptos que el proveedor conoce que el consumidor no y puede aprovechar la situación.

Estos conceptos pueden ser, por ejemplo, la diferencia entre la transmisión Triptronic de Volkswagen, de 6 u 8 velocidades y la transmisión 9G-Tronic de 9 velocidades de Mercedes. En una primera lectura, e influenciados por el prestigio de una marca -que afecta las expectativas del producto- podría pensarse que el sistema de transmisión 9G-Tronic es mejor. Pero, ¿mejor para qué?

Un consumidor, por más diligente que sea y sin importar cuanta información busque o cuantas reseñas lea en su etapa de investigación de compra, no podrá tener la certeza de saber en qué casos la transmisión Triptronic le es más conveniente que la 9G-Tronic. Por lo que, si un representante de Volkswagen le informa que en las calles de Lima la transmisión 9G-Tronic falla por la humedad y la Triptronic no, este podría confiar en el vendedor, quien está incentivado a exagerar las bondades de su producto por la comisión que el proveedor -su empleador- le otorgará por la venta. El consumidor adquirirá el Volkswagen y jamás confirmará si la transmisión de Mercedes falla por la humedad.

En el caso expuesto, la asimetría informativa no fue utilizada por el proveedor en detrimento del consumidor para vender un producto defectuoso o de menor calidad, o a un mayor precio. Sino,

<sup>12</sup> Resolución 1177-2013/SPC-INDECOPI.

esta fue utilizada para alterar los intereses del consumidor y así vender un bien que este, en un mercado sin asimetría informativa, podría no haber adquirido. No hay garantía en los productos que pueda cubrir esa facultad que tiene el proveedor para aprovecharse del que no sabe.

Pero eso no es todo. El poder que tiene el proveedor sobre el consumidor llega mucho más allá. La empresa de asesores McKinsey, indicó que *“Internet es una herramienta vital para las empresas de consumo, principalmente por dos razones: le permite interactuar con sus clientes y puede ser fuente de información de sus clientes”* (Banfi, et al, 2013). La primera razón es la que generó el puesto “community manager”, una persona cuyo trabajo es contestar mensajes y comentarios en las redes sociales de determinado proveedor. Generando así una interacción directa entre proveedor y consumidor. La segunda es la que generó la creación de la analítica digital y el uso de las herramientas de análisis de Big Data.

La analítica digital es la recopilación, medición, análisis, procesamiento e interpretación de datos digitales que ilustran el comportamiento de usuarios en sitios web o móviles (AT Internet, s/f). Previamente se mencionó que el consumidor digital moderno es despreocupado respecto a su intimidad, la analítica digital es el aprovechamiento de esta despreocupación.

Incluso es posible dar un paso más allá, con el análisis de Big Data. *“Para ponerlo simple, Big Data son bloques de datos más largos y complejos, especialmente de nuevas fuentes. Esta data puede ser tan voluminosa que los softwares procesadores de data tradicionales simplemente no pueden procesarlos. Pero estos masivos volúmenes de data pueden ser usados para solucionar problemas de negocio que no podrían haberse atacado antes”* (Oracle, s/f). Ya existen múltiples bases de datos gigantes sobre la actividad de consumo virtual y esta puede ordenarse de acuerdo al perfil de cada consumidor.

Como explica Julio Casas, ingeniero de inteligencia artificial en IBM, hoy existe un ecosistema de bases de datos relacionales que permiten entender el comportamiento personal de más de 8 millones de peruanos. Por ejemplo, *“permite no solo entender cuándo un peruano se está divorciando y necesita mudarse de casa para independizarse, sino que puede predecir a dónde se mudará y si tomará alquiler o comprará una nueva propiedad”* (Casas, 2019).

La identidad digital de los consumidores, es decir, la data de sus atributos (como historial médico y hábitos de compra), preferencias (cómo el deporte que practica) y rasgos (como el género con el que se identifica), ya es procesada por los proveedores a través de la analítica digital. Por lo que puede concluirse que los proveedores son conscientes de la evolución del consumidor digital, y aprovechan esta digitalización.

Ello es parte de la asimetría relacional entre el consumidor y el proveedor. Este último ha estudiado al consumidor al punto en que lo puede predecir con un grado muy alto de certeza; y utiliza esta información para decidir cuándo y bajo qué condiciones venderle un producto. Esta asimetría es la que fundamenta la especial protección al consumidor y el actual involucramiento del Estado.

Las ADC son una alternativa del lado del consumidor para afrontar los posibles abusos de la asimetría informativa por parte de los proveedores. Estas asociaciones pueden utilizar las mismas herramientas de analítica digital que los proveedores, pero a favor de los consumidores.

Por ejemplo, una asociación de consumidores automotores podría presentar una plataforma de comparación de productos de común adquisición en una zona determinada, a fin de que los consumidores compartan sus experiencias de consumo y así incrementar la información para el

siguiente comprador. A partir del contenido que los mismos consumidores aporten a la plataforma, podrían descifrar qué vehículos presentan fallas comunes de fábrica.

De lo analizado concluimos que la asimetría informativa continuará existiendo siempre que existan proveedores y consumidores. Esta podrá ser disminuida en mayor o menor medida, pero nunca superada en tanto el proveedor siempre ostentará una posición privilegiada respecto al producto que vende. Por lo que el sistema de protección al consumidor podrá mutar, pero no desaparecer y las ADC son una alternativa de protección al consumidor que puede utilizar las mismas herramientas que los proveedores, pero en beneficio del consumidor.

Es posible argumentar que la asimetría informativa no es el único fundamento para la existencia del sistema de protección al consumidor. Ciertamente, es necesaria la existencia de fenómenos más abstractos como mercados, lo que a su vez requiere la existencia y protección del derecho de propiedad privada y el de libre empresa, lo que por su parte es la base para que sean los particulares los protagonistas de la vida económica y social del país (Vignolo, 2019. p.93).

Ahora bien, sobre este punto, que se incentive que sea la iniciativa privada la que tome protagonismo en el mercado está incluido dentro del principio de subsidiariedad que debe cumplir el Estado, pero como bien señala Orlando Vignolo:

*“Considero que la clave de la cuestión está en no seguir percibiendo a las iniciativas públicas y privadas en la realidad económica como dos fuerzas contrapuestas –en la que los defensores de una u otra ensalzan y vitorean a la que les atañe- que no pueden usarse conjuntamente desde el protagonismo de la última y la suplencia de la primera como medios de servicio en favor del interés público. En otras palabras, el principio de subsidiariedad social no implica una especie de “confrontación” entre el Estado y el privado. Todo lo contrario: el instituto presenta e infiere la necesaria confluencia de los sectores público y privado destinada a alcanzar importantes objetivos de interés público”* (Vignolo, 2019. p. 96).

Habiendo mencionado esto, cabe precisar que la actividad empresarial recibe el mismo tratamiento legal independientemente de si el sujeto que la realiza es un privado o el Estado. Por lo que incluso si es una empresa pública quien realizó una infracción a algún derecho del consumidor, esta es sancionable de acuerdo a la legislación vigente.

Por lo que luego de esta importante aclaración, sí, es posible argumentar que existen otros fundamentos distintos a la asimetría informativa para sostener el sistema de protección al consumidor, ya que el sistema entero existe dentro de un conjunto de normas ya establecidas y de las que depende. La misma Constitución en su artículo 65 establece que el Estado defiende el interés de los consumidores garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha profundizado sobre el artículo de la Constitución recién mencionado, indicando que:

*“Esta disposición constituye uno de los principios generales del régimen económico de la Constitución, entre los cuales también está la libre iniciativa privada y la libre competencia de los agentes económicos, las cuales se deben ejercer en el marco de una economía social de mercado.*

*De esta manera, la Constitución vela, de un lado, por los agentes económicos que se encargan de realizar la oferta de productos y/o servicios en el mercado (...) y, por otro lado, protege a los consumidores que producen la demanda de dichos productos y/o servicios”* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2021. p. 5).

Por lo que efectivamente, para tener un sistema de protección al consumidor es necesario que exista libre iniciativa privada y libre competencia de agentes económicos, entre muchos otros conceptos. Sin embargo, es la asimetría informativa entre el consumidor y el proveedor lo que realmente hace necesaria la posibilidad de intervención estatal en su relación y, por lo tanto, lo que fundamenta la existencia de las normas específicas para la protección al consumidor.

## 2.2 Libro de Reclamos

El Libro de Reclamaciones (en adelante, el LDR) es una herramienta creada para permitir a los consumidores tener un canal de atención directo con el proveedor. El LDR tiene un formato simple que permite al consumidor describir los hechos y solicitar al proveedor un modo de corrección de la posible infracción; todo ello, sin que se involucre a la administración pública. Sin embargo, esta sí mantiene un nivel de control<sup>13</sup>, asegurándose que los proveedores cuenten con un aviso que publicite la existencia del LDR; y, por supuesto, que cuenten con el LDR.

Profundizando un poco en normativa, los artículos del Código en el que se encuentran mencionadas las obligaciones principales de los proveedores con relación al LDR son el 150° y el 151°. El artículo 150° del Código establece que los establecimientos comerciales deben contar con un LDR, en forma física o virtual y que el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo 006-2014-PCM, (en adelante el Reglamento del LDR) establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada.

De otro lado, el artículo 151° del Código establece que los establecimientos comerciales deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del LDR y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente. En concordancia con el artículo 9 del Reglamento, se establece que los proveedores virtuales deberán colocar como mínimo un aviso fácilmente identificable en la página de inicio del portal web donde establecen sus relaciones de consumo, el mismo que deberá contener un vínculo que dirija al Libro de Reclamaciones Virtual, utilizando el formato establecido en el Anexo III del Reglamento.

Sobre ese último punto, considero importante expresar que el Código cometió un error material, puesto que el Anexo II del Reglamento es el que contiene un formato del aviso del LDR y no el Anexo III como expresa la norma.

Como se indicó previamente, la finalidad del LDR es crear un mecanismo directo de comunicación entre el consumidor y el proveedor. Una vez plasmado el reclamo en el LDR, el proveedor tendrá un plazo de 30 días calendario para enviar una respuesta en la que se pronuncie sobre todos los hechos señalados por el consumidor. La respuesta no debe ser necesariamente satisfactoria para el consumidor; sin embargo, ésta sí debe ser completa.

El Código establece que, en casos que lo requieran, los proveedores podrán extender el plazo de respuesta para el LDR; sin embargo, no existe normativa o algún precedente vinculante actual que regule los casos en los que un proveedor puede optar por esta opción.

---

<sup>13</sup> Además de la normativa, a través de la Resolución N° 2589-2012/SC2-INDECOPI, la sala resumió las obligaciones que el Código establece para los proveedores, indicando que estos deben poner a disposición el Libro de Reclamaciones cuando les es solicitado; y, que deben difundir su existencia en cada establecimiento comercial.

El beneficio específico que generó el LDR en el sistema de protección al consumidor, es que es un canal formal, establecido y regulado por la administración pública pensando en empoderar al consumidor. Ha sido creado de forma que sea fácil y rápido presentar un reclamo. Su existencia le recuerda al consumidor que si no se encuentra satisfecho con alguna circunstancia este puede buscar una solución tratando directamente con el proveedor y sin la necesidad de involucrar al aparato estatal.

Por otro lado, el proveedor puede tener conocimiento de las contingencias que están generando sus productos o servicios en los consumidores. Además, se le otorga la oportunidad de subsanar cualquier tipo de conducta sin el riesgo de imposición de multa, como sí ocurriría en el caso de la denuncia.

Asimismo, a través del Reglamento del LDR se creó el Sistema de Reportes de Reclamaciones (en adelante, el SIREC), el cual tiene por objetivo que los proveedores cuyo ingreso anual supere las 3000 UIT, reporten los reclamos y quejas interpuestas por los consumidores en el LDR. Ello permite hacer un análisis estadístico e identificar tendencias.

Por ejemplo, se puede identificar errores comunes de los proveedores en el “*Cyber Monday Perú*”, que ocasionaron diversos reclamos; y, así prevenir que ello vuelva a ocurrir el siguiente año.

Es necesario precisar, que el uso del LDR es una vía compatible con el resto. Usar el LDR no excluye el uso de otros mecanismos del sistema de protección al consumidor. Es decir, es posible que un consumidor decida interponer un reclamo y al mismo tiempo presentar una denuncia en el Indecopi.

Una posible contingencia de este mecanismo es que en caso el consumidor no consigne como mínimo su nombre, DNI, domicilio o correo electrónico, fecha del reclamo y el detalle del mismo; el reclamo se considerará como no presentado de acuerdo al artículo 5° del Reglamento del LDR.

Es una contingencia debido a que un consumidor podría omitir consignar su DNI; pero sí completar todos los demás campos, incluyendo su nombre y número telefónico, el cual permite identificarlo. El proveedor que reciba el reclamo podría entenderlo por no puesto; y, por un error que aparentemente es intrascendente, la finalidad del LDR se vuelve obsoleta.

Al respecto, la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) corrigió dicho defecto en su Resolución N° 3085-2014/SPC-INDECOPI, en la que hace una interpretación finalista del Reglamento del LDR y ordena que el proveedor se encontrará obligado a atender el reclamo cuando cuente con elementos suficientes que le permitan brindar una respuesta al consumidor.

Como puede verse, el Libro de Reclamaciones es un mecanismo que beneficia tanto al consumidor como al proveedor. Sin embargo, muchos consumidores aún no saben de la existencia de este ni sus alcances.

Las ADC de hoy en día no difunden la existencia del Libro de Reclamaciones; o, al menos, no lo hacen de forma efectiva. Así como el Indecopi da cursos gratuitos al público en general respecto del Libro de Reclamaciones y cómo funciona esta herramienta de protección al consumidor, las ADC podrían realizar actividades de difusión de este mecanismo. Asimismo, podrían tener un contacto directo con proveedores de un sector específico para detectar patrones de reclamos desde una perspectiva del consumidor.

En caso existan ADC más especializadas, algunos consumidores podrían incluso prescindir del LDR, en tanto no sería necesario que un consumidor presente un reclamo, si no, que comunique a la asociación a la que pertenece para que esta le informe si tiene razón, en qué medida; y, como ya se encuentra en contacto constante con el proveedor, que le comunique el caso a fin de solucionarlo. En tanto la ADC realice un filtro real y sólo comunique al proveedor los casos en los que realmente hubo una vulneración, este cambio es provechoso tanto para el consumidor como para el proveedor.

### 2.3 Servicio de Atención al Ciudadano

Si el consumidor considera que requiere de un tercero que lo asesore, este puede acudir al Servicio de Atención al Ciudadano (en adelante, el SAC). El personal de dicha área del Indecopi se encuentra capacitado para explicarle sus derechos y las diferentes vías que puede tomar un consumidor que se considera vulnerado. Además, el SAC se encuentra facultado para realizar citas de conciliación y actuar como un conciliador imparcial entre el consumidor y el proveedor.

Si bien es cierto que existe una asimetría informativa entre el proveedor y el consumidor, no podemos afirmar que todo proveedor, por ser proveedor, sabe con certeza si los hechos por los que reclama el consumidor configuran una infracción. Por lo que incluso, los mismos proveedores pueden aprovechar la oportunidad para preguntar al personal del SAC sobre la normativa del Código, o por casos análogos a alguno que tengan y así evaluar con mayor información alguna propuesta conciliatoria.

Virtualmente, la página web del Indecopi cuenta con un segmento dedicado al SAC<sup>14</sup>, en el que se ofrecen los siguientes servicios virtuales:

1. **Orientación e información:** Informa sobre todos los temas que abarca el Indecopi, sobre el estado de expedientes, sobre la dirección, horario de atención y funciones del Indecopi; y, sobre los trámites y requisitos de sus procedimientos. Asimismo, permite otorgar citas de lectura de expedientes concursales.
2. **Atención de reclamos:** Informa sobre las posibles formas de presentar un reclamo, que son cuatro: Vía telefónica, personalmente, vía internet y vía el Aplicativo de Indecopi.
3. **Envío de documentos:** A través de esta misma plataforma e indicando los datos de la persona que enviará el documento, un usuario puede presentar un escrito virtualmente al Indecopi.
4. **Solicitud de citas concursales:** A través de esta misma plataforma e indicando los datos de la persona que solicita la cita, un usuario puede reservar una cita para procedimientos concursales.
5. **Casillas de notificación:** Informa sobre el servicio de casillas de notificaciones del Indecopi. No es un servicio de notificación virtual, sino un servicio de casilla interna en las oficinas del Indecopi.
6. **Consulta de expedientes concluidos.** Informa sobre expedientes tramitados en el Indecopi, permitiendo búsqueda por número de expediente, por denunciante, denunciado, rubro, etc.
7. **Indicadores de gestión:** Se informa sobre el número de visitantes al SAC y sobre el tiempo de espera; y, el porcentaje de satisfacción de los usuarios.
8. **Chat a tiempo real** a fin de realizar consultas con personal de Indecopi.

---

<sup>14</sup> A la fecha, el portal se encuentra en la dirección <https://indecopi.gob.pe/web/atencion-al-ciudadano>. Consultado por última vez el 1 julio de 2021.

El motivo por el que se considera al Servicio de Atención al ciudadano una parte del Sistema de Protección de Consumidor, es debido a que el Indecopi busca que esta sea la primera experiencia que tiene un usuario cuando ingresa a su portal virtual o real.

Este es el primer momento en el que pueden interceder el Indecopi, el consumidor y el proveedor. Hay que recordar que con el Libro de Reclamaciones únicamente dialogan el consumidor y el proveedor.

No tiene sentido ignorar los esfuerzos realizados por este equipo de personas; sino que también es necesario resaltar lo importante que es este primer filtro. Si un usuario obtiene una mala experiencia aquí, estará predispuesto negativamente si decide acudir a alguno de los otros mecanismos, como la denuncia.

Dentro de las finalidades del Indecopi, descritas en el primer capítulo de esta investigación, se encuentra la protección de los consumidores. La existencia del SAC no es obligatoria por ley; sin embargo, existe debido a la necesidad de informar a los consumidores y proveedores sobre sus derechos, obligaciones y las características de los posibles procedimientos que podrían llevarse en Indecopi.

Cabe precisar que, por algunos inconstantes periodos, el Indecopi ha exigido que personal del SAC revise el escrito de denuncia antes de la presentación de la misma. Cuando se daba esta situación, el personal de mesa de partes solo recibía escritos de denuncia previamente validados por el SAC.

El beneficio de esto es que todas las denuncias que entrarán tendrán al menos todos los elementos de admisibilidad. Sin embargo, aquí el Indecopi confunde la finalidad de dos áreas distintas, al exigir que sea el SAC quien realice este trabajo y no el órgano competente, dentro del procedimiento establecido.

Una ADC, en cambio, podría ser quien redacte denuncias con conocimiento de estos criterios de admisibilidad y logre el beneficio que se está buscando sin la necesidad de introducir trabas burocráticas en el procedimiento.

De lo analizado concluimos que el SAC es un buen primer filtro que permite al consumidor encontrar una solución rápida y al proveedor conocer las posibles contingencias que generan sus productos; y, ofrecer soluciones en casos concretos sin estar frente a la posibilidad de una sanción.

## **2.4 Denuncia**

### **2.4.1 Naturaleza del procedimiento**

Existe discusión respecto a la naturaleza del procedimiento administrativo que lleva el Indecopi en los casos de protección al consumidor. Víctor Baca señaló que:

*“las características especiales de este procedimiento, en el cual el denunciante no se limita a pedir una sanción, sino que participa en el procedimiento, en virtud del cual incluso puede obtener una medida correctiva, ha llevado a algunos autores a entender que estamos ante un procedimiento mixto, mezcla entre uno sancionador puro y uno trilateral.”* (Baca, 2013. p.57).

Ambos procedimientos se encuentran regulados por el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimientos Administrativos (En adelante, el TUO de la LPAG). Un procedimiento sancionador es

aquel en que la Administración Pública utiliza su facultad de establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

Un procedimiento trilateral es aquel seguido entre dos o más administrados, ante una entidad de la administración pública, a fin de que esta última resuelva una controversia cuya tutela se le ha encomendado.

En otras palabras, el procedimiento sancionador<sup>15</sup> le permite a una entidad pública dar inicio a una investigación, en la que se informa al administrado los motivos por el que está siendo investigado y le permite defenderse. Finalizada la investigación, la entidad encargada podrá decidir la aplicación de una sanción o declarar que no existe infracción alguna. El procedimiento trilateral tiene como protagonistas a las partes y la entidad pública da inicio al procedimiento para resolver la controversia resuelta entre dichos administrados.

Sin embargo, antes de iniciar con el análisis de cada procedimiento, conviene revisar un punto específico en común que tienen todos los procedimientos administrativos sobre el que no se ha escrito tanto. El ejercicio de la petición administrativa.

El inciso 20 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú señala como derecho fundamental de la persona a formular peticiones ante la autoridad competente, la cual está obligada a dar una respuesta. Asimismo, el artículo 117 del TUO de la LPAG, señala que cualquier administrado

---

<sup>15</sup> El artículo 253° del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
  2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
  3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
  4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
  5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.
- Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad pública, la cual será responsable de dar una respuesta por escrito.

En ese sentido, los administrados tienen una facultad reconocida por la constitución por la que pueden acudir a la administración pública a fin de presentar solicitudes, contradecir actos, pedir información, formular consultas y solicitudes de gracia. Y la entidad correspondiente se encontrará obligada a dar una respuesta.

Asimismo, el artículo 114 del TUO de la LPAG señala que el procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por norma o por la finalidad del procedimiento corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado.

Así, Orlando Vignolo (2011. p. 270) desarrolla los deberes de la actuación pública ante la posibilidad de un inicio de procedimiento, e indica que:

*Los numerales 104.1 y 104.2 de la LPAG imponen un par de deberes formales que deberán ser cumplidos por el órgano encargado de esta actuación. Estos pueden resumirse en lo siguiente: el acto de inicio deberá contener razones de justificación basadas “en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia” – existe una densidad mínima de los motivos-, y, en segundo lugar, debe concretarse la notificación del mismo con unos determinados datos imprescindibles –el señalamiento de la naturaleza jurídica del procedimiento, el plazo máximo para culminar su tramitación, y los derechos y obligaciones del privado involucrado en su desarrollo-, luego de lo que la notificación debe ser dirigida no solo al interesado, sino a los “administrados (...) cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar.”*

Es decir, el acto de inicio de procedimiento realizado por la administración pública deberá encontrarse fundamentado y cumplir con informar a los administrados las cuestiones esenciales del procedimiento que se llevará a cabo. Pero no solo eso, esta notificación debe ser dirigida a todos los administrados cuyos intereses puedan ser afectados por los actos a ejecutar, y no solo al que realizó la petición administrativa. Inclusive, podría darse el caso de que el ciudadano que envió la comunicación a la administración pública luego no sea parte del procedimiento que esta inicie.

Es por ello que, el autor citado, luego señala que la denuncia permite a un sujeto comunicar a la autoridad competente hechos que considera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación directa de alguno de sus intereses (Vignolo, 2011. p. 271). Puesto que la sola conducta de denunciar no necesariamente le otorga al denunciante la condición de interesado.

En ese sentido y de acuerdo con lo analizado, la solicitud de inicio de todo procedimiento administrativo es un ejercicio de la potestad de petición que otorga la constitución a todos los ciudadanos. Estos pueden comunicar hechos infractores a fin de que la administración pública inicie un procedimiento que podría incluso no vincularlos. Sin embargo, es discutible si en el sistema de protección al consumidor, específicamente en las peticiones dirigidas a Indecopi, esta entidad cumple con respetar el derecho de petición administrativa de los ciudadanos.

Dicha duda se incrementa al analizar la directiva N° 001-2021-COD/Indecopi, la cual señala en su artículo 11 los requisitos para denunciar en órganos resolutores de protección al consumidor e incluye elementos como la identificación del bien o servicio por el que se denuncia y su valor, la enumeración de los defectos del mismo, la fecha o periodos de ocurrencia de cada uno de éstos, la

expresión concreta de una medida correctiva y medios probatorios que lo sustenten; restringiendo así, aunque de una forma indirecta, que los denunciantes sean los interesados<sup>16</sup>.

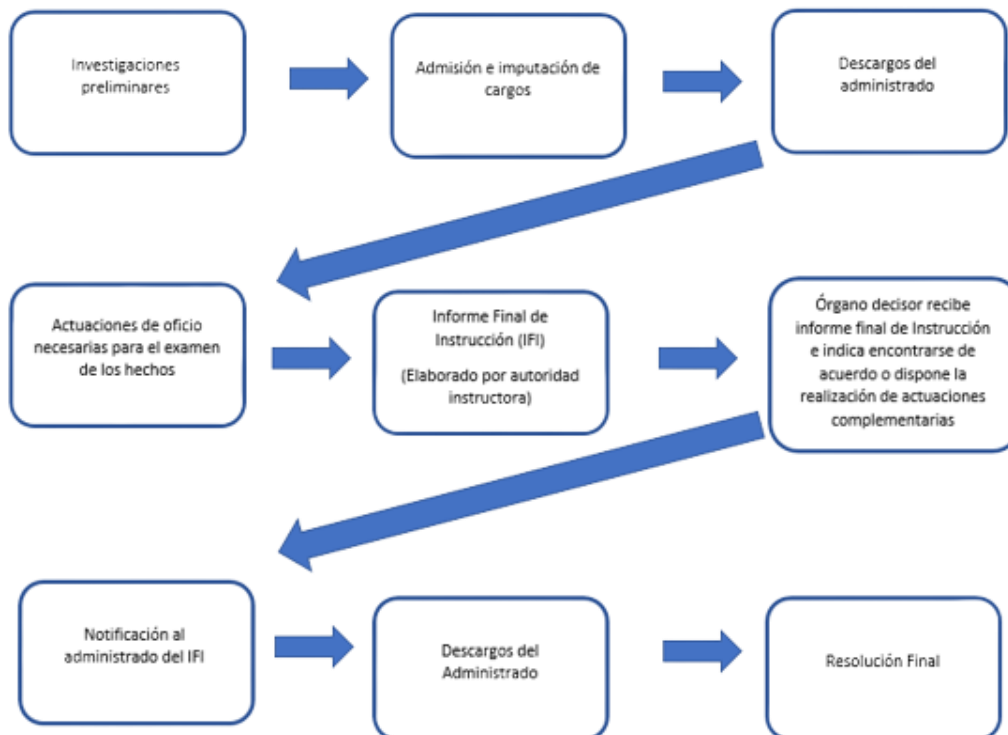
Por lo que, teniendo ello en cuenta, se detallará cada procedimiento a fin de dilucidar la naturaleza del procedimiento realizado por el Indecopi y el cumplimiento normativo dentro del mismo. No es el propósito de esta tesis encontrar una concordancia doctrinaria respecto de la naturaleza del procedimiento administrativo de protección al consumidor; sin embargo, es necesario comprender el procedimiento que actualmente un consumidor experimenta cuando lleva su caso a Indecopi y contrastarlo con la normativa correspondiente.



---

<sup>16</sup> Sobre este punto, es pertinente indicar que como se detallará más adelante, los órganos resolutivos del Indecopi actúan de formas distintas, siendo posible que alguno específico, como la CC3, sí respete este derecho independientemente de la actuación de otros órganos de la misma entidad.

### 2.4.2 Sobre el Procedimiento Sancionador



Fuente: Artículo 253° del TUO de la LPAG (2019). Elaboración propia.

El TUO de la LPAG regula en su artículo 229° el ámbito de aplicación del procedimiento sancionador. En dicho artículo establece la facultad de imponer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

Respecto de la potestad sancionadora de la administración pública, cabe señalar que:

*“Como refiere Tomás Cano Campos: en ejercicio de la potestad sancionadora, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados”* (Alarcón; et al. 2017).

Es decir, la administración pública toma un hecho previamente tipificado como infracción e impone sanciones. Esta actuación de la administración pública es análoga a la relación entre supuesto de hecho y consecuencia jurídica estudiado en el derecho penal. La autora Alarcón (Alarcón; et al. 2017) incluso detalla lo siguiente:

*“El derecho sancionador público es tradicionalmente identificado con el derecho penal. Esto es explicable debido a la presencia de la pena a lo largo de la historia del pensamiento de las sociedades, y no solo me refiero al pensamiento jurídico, sino a que la pena y su aplicación son un tópico en la literatura, el teatro, la filosofía, la psicología, etc. Pero el derecho sancionador público o ius puniendi abarca otras manifestaciones distintas al derecho penal. De ellas, las que más sobresalen debido a la trascendencia que vienen adquiriendo en las últimas décadas y a la modernización del derecho actual, son el derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario”*

Asimismo, la similitud entre las sanciones realizadas por el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son evidentes. Sobre este punto, la autora Lucía Alarcón (2014. p. 195) señaló que:

*“Lo único que cambiaría es su gravedad, que, por cierto, no puede resultar poca cosa. Y también está claro que las penas y las sanciones administrativas son por igual castigos, su sustancia es la misma. Lo diferente es su intensidad, que puede llegar a ser muy distinta. Las antiguas teorías que defendían la existencia de diferencias ontológicas entre el injusto penal y el administrativo están hoy completamente superadas”.*

Aunque la discusión jurídica a la que se refiere corresponde al orden español, en tanto luego hace énfasis en la evolución del derecho penal y el derecho administrativo sancionador en España que empezaron separados e incomunicados para luego tener un acercamiento que culminó en la comprensión de una misma naturaleza punitiva de penas y sanciones, así como una igualdad en garantías para los ciudadanos (Alarcón, 2014. p.145), las semejanzas conceptuales también son aplicables al sistema peruano.

Sin embargo y por supuesto, sí existen diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sobre las que no se profundizará. Únicamente cabe resaltar que además de que las sanciones administrativas no pueden privar de libertad, estas resoluciones tienen efectos incluso si se presenta una demanda contencioso administrativo contra ellas; salvo que el juez otorgue una medida cautelar, por supuesto.

Además, existe la posibilidad de iniciar y resolver un procedimiento administrativo sancionador luego de un proceso penal absolutorio y viceversa, sin que se vulnere el *principio non bis in idem*. Sobre esto, Tomás Cano (2001. p. 224) señaló lo siguiente:

*“Cuando se respeta la preferencia de la vía penal y los tribunales de este orden consideran que los hechos enjuiciados son constitutivos de delito, la administración no podrá imponer posteriormente sanción alguna. (...) Las distintas normas administrativas permiten, sin embargo, la reanudación del procedimiento administrativo sancionador cuando el penal ha concluido con sentencia (o resolución firme) absolutoria que no declare tal inexistencia o falta de participación. Aunque ello no viola la prohibición de doble sanción, pues ninguna se ha impuesto previamente...”.*

Ahora bien, la percepción pública respecto a lo que ocurre en un procedimiento administrativo sancionador es semejante a aquella de un juicio por materia penal. Tenemos a un sujeto siendo juzgado por una actividad para determinar si esta cumple los supuestos para imponer una condena. El Tribunal Constitucional ha señalado, respecto del objeto de la potestad sancionadora, que es:

*“investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados<sup>17</sup>”.*

En el caso particular del procedimiento administrativo sancionador, la condena puede ser una multa. Al respecto, el Tribunal Constitucional se encuentra de acuerdo con ello al expresar lo siguiente:

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída sobre el expediente N° 01873-2009-PA/TC.

*“(...) la potestad sancionadora regula las facultades de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a imponerse a los administrados<sup>18</sup>.”*

El TUO de la LPAG enmarca la potestad sancionadora en los siguientes principios: (i) legalidad, (ii) debido procedimiento, (iii) razonabilidad, (iv) tipicidad, (v) irretroactividad, (vi) concurso de infracciones, (vii) continuación de infracciones, (viii) causalidad, (ix) presunción de licitud, (x) culpabilidad; y (xi) Non bis in ídem.

Sobre estos, Guzmán Napurí (2016. p. 24) ha señalado en que:

*“Los principios de ambas modalidades de responsabilidad se aplican de manera distinta, habiéndose ajustado los principios generales de la potestad punitiva del Estado para ser coherentes con las particularidades de la función administrativa, que es eminentemente distinta a la función jurisdiccional, no solo por la diversidad de detentadores de la primera, sino además por la propia naturaleza de las sanciones administrativas.*

*Basta con analizar principios como el de retroactividad benigna o el de tipicidad para notar que los mismos deben ajustarse a las particularidades de la responsabilidad administrativa. A ello debemos agregar un principio fundamental de los procedimientos administrativos, que es el principio de verdad material, el que se contrapone al de verdad legal, propio de los procesos judiciales, aplicable incluso a los procesos penales, lo cual queda claro de la revisión del Código Procesal Penal.*

Sobre este mismo punto, Morón Urbina (2019. p. 16) señaló que:

*“Aportar y actuar los medios probatorios tendentes a verificar la verdad material de los hechos es eventualmente interés de los afectados por el acto a dictarse, pero por sobre todo y aun sin que medie pedido u ofrecimiento de parte, resulta una obligación para la propia Administración Pública en virtud del deber de oficialidad imperante en el procedimiento administrativo”*

La precisión realizada por estos autores es importantísima. La administración pública, incluso cuando ya tiene pruebas suficientes para sancionar a un proveedor, no puede dejar de investigar algún indicio que la lleve a cambiar de sentido la resolución final. Esto ocurre debido a que opera por el principio de verdad material, por el que la administración pública debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones; es decir, si puede investigar y encontrar certeza respecto de algún hecho controvertido, debe hacerlo.

Este principio es aplicable tanto en el procedimiento sancionador como en el trilateral, ambos al ser procedimientos administrativos tienen concordancias, pero, lógicamente, también tienen diferencias. El TUO de la LPAG ha establecido particularidades del procedimiento sancionador. Estas particularidades se encuentran tanto en las entidades que llevan el procedimiento, como en las actuaciones que pueden o deben realizar en el mismo.

A fin de evitar que una misma entidad sea juez y parte, la normativa exige una diferenciación entre el sujeto que conduce la fase instructora -la “Secretaría Técnica” en los procedimientos del Indecopi- y la que decide la aplicación de la sanción – la “Comisión”-<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída sobre el expediente N° 1182-2005-PA/TC.

<sup>19</sup> Debido a que se encuentra bajo análisis el procedimiento del Indecopi, se denominará “Secretaría Técnica” a la entidad que conduce la fase instructora y “Comisión” a la entidad que decide la aplicación de la sanción.

De otro lado, estas particularidades pueden notarse desde el inicio del procedimiento sancionador, pues este inicia siempre de oficio. Si bien otra entidad o incluso un administrado puede realizar una petición, esta no da inicio al procedimiento ni obliga a la entidad a hacerlo.

El plazo de prescripción de las infracciones al Código es de dos años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que cesó. En un procedimiento sancionador, este plazo se suspende a través de la notificación al administrado de los hechos imputados; y, el cómputo se reanuda inmediatamente si el trámite del procedimiento se mantiene paralizado por 25 días hábiles por causa no imputable al administrado.

Ahora bien, para la realización de una correcta imputación de cargos, la Autoridad Administrativa se encuentra facultada a realizar investigaciones preliminares, sin que sea necesario notificar al administrado investigado, o al que realizó la petición.

Una vez decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la Secretaría Técnica realiza la notificación de cargos al administrado bajo investigación, dándole un plazo no menor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación, a fin de que presente sus descargos.

Sobre ello, Guzmán Napurí (2016. p.10) resaltó que:

*“Todo procedimiento de oficio requiere de la emisión de un acto administrativo denominado acto de inicio a fin de conferirle validez. Como todo acto administrativo, el acto que da inicio a un procedimiento de oficio debe estar debidamente motivado -máxime si puede restringir derechos- y basarse en un objeto lícito, así como física y jurídicamente posible. En determinados casos, la acción de la Administración se encontrará sometida a plazos de prescripción o caducidad, razón por la cual la misma deberá tener cuidado al ejercer la facultad de inicio del procedimiento de oficio, puesto que el acto de iniciación devendría en nulo”.*

Por lo que cabe precisar que si el administrado que sería sancionado ha subsanado la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo, se exime su responsabilidad. Morón Urbina (2019. p. 522) precisó dos requisitos para que ocurra ello:

*“(i) Un requisito temporal, que exige que la subsanación voluntaria de la conducta infractora se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de cargos. Pudiendo ser incluso durante el desarrollo de una actividad inspectiva de la autoridad que produce en el administrado la convicción del ilícito ejecutado.*

*(ii) Un requisito de fondo, que exige que la subsanación de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea, es decir, que debe ser realizada sin provenir de un mandato de la autoridad. Es decir, no sería voluntaria si ya existiera un requerimiento o medida correctiva de la autoridad u otro documento similar mediante el cual se le solicite al administrado subsanar el acto u omisión que puede ser calificado como infracción.”*

En el caso del procedimiento llevado por el Indecopi, la resolución que iniciaría el procedimiento es la resolución de admisión a trámite. En esta, la Secretaría Técnica presenta un resumen de los hechos señalados por el denunciante o aquellos investigados de oficio, y subsume los actos que habría realizado el proveedor denunciado dentro del artículo de la normativa de protección al consumidor que habría vulnerado con dicho acto. El procedimiento efectivamente inicia cuando esta es notificada al denunciado.

Transcurrido el plazo correspondiente para la presentación de los descargos, independientemente de si han sido presentados o no, la Secretaría Técnica realizará de oficio todas las actuaciones que considere necesarias para el examen de los hechos. La finalidad de la investigación será la recopilación de datos relevantes para determinar la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

Una vez finalizada la recolección de pruebas, la Secretaría Técnica formula un informe final de instrucción en el que detalla las conductas infractoras que considere que se encuentren acreditadas, se indica la norma que prohíbe la conducta; y, se propone una sanción. En caso la Secretaría Técnica no encuentre una conducta infractora, puede proponer la declaración de no existencia de infracción.

El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado bajo investigación, a fin de que formule sus alegatos finales en un plazo no menor de cinco días hábiles. Recibido dicho informe y lo presentado por el administrado, la Comisión podrá decidir la aplicación de la sanción u ordenar a la Secretaría Técnica que realice actuaciones complementarias que considere necesarias para resolver el procedimiento.

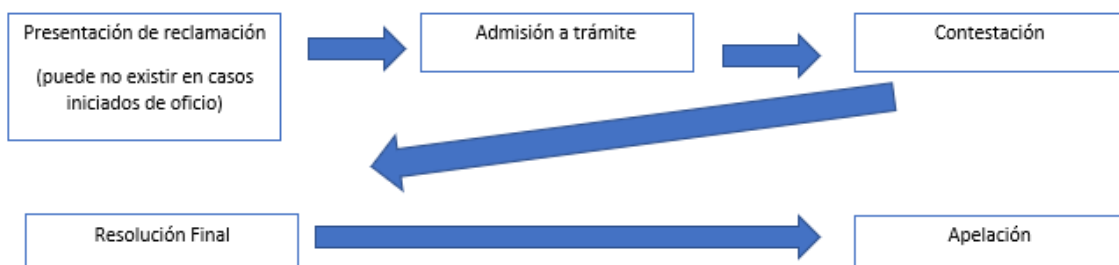
En caso la Comisión se pronuncie sobre el fondo del procedimiento, emitirá una resolución aplicando una sanción, u ordenando el archivo del procedimiento. Esta Resolución Final será notificada tanto al administrado bajo investigación, como a la entidad o administrado que formuló la solicitud.

En este caso, la imposición de sanciones es compatible con el dictado de medidas correctivas que busquen reponer a su estado anterior la situación alterada por la infracción cometida. Sobre esto, hay que tener en cuenta la diferenciación entre una medida correctiva y la sanción. Pues es un error considerar la medida correctiva como una sanción o pena accesoria (Morón, 2010. p. 135).

Lo que busca la medida correctiva es corregir la situación injusta que generó el infractor, reponiendo las cosas a su estado anterior. Cuando una empresa vendedora de vehículos mintió sobre las características de uno de sus modelos, la devolución del dinero a los consumidores a cambio del vehículo es la medida correctiva, y la multa impuesta por el acto es la sanción (Morón, 2010. p. 31).

Cuando el sancionado recurra o impugne la Resolución Final emitida, la resolución del recurso impugnativo presentado no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

### 2.4.3 Sobre el Procedimiento Trilateral



El TUO de la LPAG también regula el procedimiento trilateral, indicando en su artículo 227° que: “El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la presente Ley.”

El inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG hace referencia a las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Por lo que, de acuerdo con la normativa, el procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración o aquellas personas jurídicas bajo régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa.

Al respecto, Víctor Baca (2013. p. 57) señaló que:

*“Los procedimientos trilaterales están regulados en la LPAG, y son aquellos procedimientos en los cuales la Administración resuelve una controversia entre dos particulares, en un ámbito cuya tutela se le ha encomendado. (...) En estos procedimientos la Administración asume el rol de tercero imparcial, frente a dos privados que tienen una controversia (...).”*

En concordancia con esa misma idea, Richard Martin (2001. p. 225) señala que:

*“conforme a la definición dada del procedimiento administrativo trilateral, los sujetos intervinientes en dicho procedimiento son de un lado, una administración pública que actúa zanjando el conflicto suscitado, y de otro lado, dos o más administrados que concurren ante esta administración, a raíz de la existencia de un conflicto de intereses entre ambos”.*

Este mismo autor enumera las características del procedimiento trilateral. Propone que es un procedimiento especial, en el sentido en que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta, cuyo contenido requiere una tramitación distinta. En segundo lugar, señala que la materia de dicho procedimiento debe corresponder a una propia de la administración pública. Y en tercer lugar indica que las autoridades que resuelven este tipo de procedimientos deben ser imparciales.

Por otro lado, Hugo Gómez (2011. p.22) propone otras características para el procedimiento trilateral. Siendo estas:

- Se inicia de oficio o a pedido de parte.
- La reclamación o denuncia debe cumplir con los presupuestos de admisibilidad y procedencia correspondientes.
- Si el reclamado o denunciado no presenta descargos, se considera rebelde, lo que supone considerar como ciertos los hechos y alegaciones invocados en la reclamación o denuncia.
- Los hechos alegados por las partes pueden ser probadas por ellas. No obstante, la autoridad puede actuar pruebas de oficio por verdad material e interés público.
- El reclamante o denunciante puede solicitar medidas cautelares.
- El procedimiento puede concluir si las partes concilian o transan extrajudicialmente. Sin embargo, la autoridad puede continuar de oficio si el asunto controvertido puede afectar a terceros o al interés público.
- El reclamante o denunciante puede impugnar la decisión que declara infundado su reclamo o denuncia.

En ese sentido, podemos deducir que el procedimiento trilateral es aquel en el que una entidad de la Administración Pública resuelve una controversia entre administrados sobre la que tiene un interés particular puesto se encuentra vinculada con la temática que le corresponde regular.

El procedimiento trilateral se inicia mediante la presentación de una reclamación o también puede ser iniciado de oficio. Esta es una primera diferencia a resaltar con el procedimiento sancionador, el cual es siempre iniciado de oficio. La reclamación deberá cumplir con los requisitos de todo escrito presentado en un procedimiento administrativo<sup>20</sup>, así como el nombre y dirección de cada reclamado, los motivos de la reclamación y la petición de sanciones u otro tipo de acción afirmativa. En caso de verlo necesario, la administración pública puede emitir una medida cautelar en cualquier momento del procedimiento, incluso antes de la notificación al reclamado.

Una vez admitida a trámite la reclamación, la Secretaría Técnica otorgará al reclamado un plazo de quince días, contado a partir del día siguiente de notificado a fin de que presente una contestación. Todo hecho relevante que no haya sido específicamente negado por esta contestación, se tendrá por aceptado. Asimismo, es posible que la autoridad administrativa permita la entrega de la contestación luego del vencimiento del plazo, en caso lo considere apropiado y razonable.

Cabe resaltar que el TUO de la LPAG, en su artículo 232, prohíbe expresamente la réplica a las contestaciones de las reclamaciones. Sí es posible citar a las partes a una conciliación; es más, durante el desarrollo del procedimiento la administración debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia (art. 229° LPAG). Asimismo, la transacción extrajudicial y el desistimiento son figuras aceptadas en el procedimiento bajo análisis.

De otro lado, el TUO de la LPAG, al establecer el principio de verdad material señala que, en el marco de los procedimientos trilaterales, la autoridad administrativa estará facultada a verificar por cualquier medio disponible, la verdad de los hechos propuestos por las partes (sin que ello sustituya el deber probatorio correspondiente a cada una de ellas). Asimismo, señala que esta facultad es obligatoria cuando el procedimiento pueda involucrar al interés público.

Por lo que, a pesar de que el TUO de la LPAG prohíba la réplica a las contestaciones, si un administrado presenta una contestación con pruebas relevantes para el procedimiento, la entidad administrativa estará obligada a contemplarlas bajo el principio de verdad material.

El procedimiento finaliza con la emisión de una resolución final. Dicho acto es impugnabile de dos formas: (i) mediante la presentación de un recurso de apelación, el cual será resuelto por el superior jerárquico; y, (ii) mediante la presentación de un recurso de reconsideración, en caso no exista un superior jerárquico.

Habiendo explicado ya el procedimiento sancionador y el trilateral, corresponde señalar la propuesta de Hugo Gómez (2011. p.22), quien señala que *“cuando decimos que el Procedimiento Ordinario de protección al consumidor (...) y el Procedimiento Sumarísimo de protección al consumidor (...) son procedimientos trilaterales sancionadores lo que estamos afirmando es que en ellos existen dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y la otra trilateral, donde se discuten intereses privados”*.

Gómez sostiene esta idea bajo la premisa de que la legislación peruana reconoce de modo expreso a los procedimientos trilaterales sancionadores. En tanto señala que el numeral 18.2 del

---

<sup>20</sup> Regulados por el artículo 122 del TUO de la LPAG. Algunos de estos son: los nombres y apellidos, documento de identidad y domicilio del administrado, la expresión concreta de lo pedido, el órgano o entidad al que está dirigido, etc.

artículo 18 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas califica como “trilateral sancionador” al procedimiento de investigación y sanción de conductas anticompetitivas iniciadas por denuncia de parte.

Aunque la idea de un procedimiento trilateral sancionador podría explicar cómo es que el Indecopi realiza actos correspondientes a ambos tipos de procedimiento, dentro de la tramitación de un mismo expediente, en caso se cuestione ante un tribunal la validez de estos actos, esta propuesta sería meramente doctrinaria. Ello debido a que el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1205, publicado en el año 2015, modifica este reconocimiento de “trilateral sancionador” que realizaba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, indicando ahora lo siguiente:

*“El procedimiento sancionador promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento de investigación, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio”.*

Ante este cambio normativo, el fundamento utilizado por Hugo Gómez (2011) para argumentar la existencia de un procedimiento trilateral sancionador fue eliminado. La norma fue modificada para denominar como procedimiento sancionador a aquellos promovidos por denuncia de parte, eliminando la idea de un posible procedimiento trilateral sancionador.

Por lo que, considerar la posibilidad de un procedimiento trilateral sancionador, cuyo detalle no se encuentra regulado por la normativa, implica considerar que la administración pública puede tomar características de cada tipo de procedimiento y aplicarlas a su criterio en cada caso concreto. Lo cual generaría incertidumbre jurídica, arriesgaría la predictibilidad de la administración pública y vulneraría la vinculación positiva de ésta respecto de la ley.

En ese sentido, y habiendo analizado ambos procedimientos, solo queda resaltar que el Código establece en su artículo 106° que el Indecopi tiene a cargo procedimientos sancionadores y de liquidación de costos y costas. Asimismo, su subcapítulo II establece reglas para el procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor, especificando en su artículo 107° que los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por iniciativa de la autoridad, por denuncia de un consumidor, o de una ADC.

#### 2.4.4 Tipos de Procedimiento en materia de consumidor del Indecopi

Dependiendo de la materia, la cuantía o el interés; una denuncia puede iniciar un procedimiento ordinario o sumarísimo. A continuación, se presenta una tabla detallando a qué órgano corresponde llevar el procedimiento, de acuerdo a materia y cuantía:

	OPS 1	OPS 2	OPS 3	CC1	CC2	CC3
<b>INTERÉS</b>	- Conductas que afectan intereses particulares.			- Conductas que afectan intereses particulares. - Conductas que afectan intereses difusos o colectivos.		
<b>MATERIA</b>	(i) incumplimiento de medidas correctivas; (ii) incumplimiento de acuerdos conciliatorios; (iii) incumplimiento de liquidación de costas y costos; (iv) servicio de transporte; (v) servicio de turismo; (vi) servicio de telecomunicaciones; y, (vii) seguros, incluido el Seguro	(i) servicios bancarios y financieros; (ii) planes de salud; (iii) planes de salud; (iv) sistemas de pensiones; (v) mercados de valores	Los demás segmentos económicos que no sean competencia de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 y 2.  Demora o falta de entrega de productos o servicios	(i) servicios bancarios y financieros; (ii) mercados de valores en tanto se refiera a inversiones que califican como consumidores; (iii) sistemas de pensiones; (iv) planes de salud; (v) servicios de	Procedimientos e investigaciones en materia de Protección al Consumidor que contemplen los <u>demás segmentos económicos que no sean de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1</u>  <b>especial inclusión de los servicios de salud a animales/mascotas</b>	Investigar, iniciar y resolver Procedimientos Administrativos Sancionadores por propia iniciativa  Falta /demora injustificada en la entrega de un bien/producto/servicio

	Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT)			salud humana;  (vi) seguros, incluido el SOAT y CAT.		
<b>CUANTÍA</b>	<b>Menor a 3 UIT's</b>			<b>Mayor a 3 UIT's</b>		

Fuente: Indecopi (2018). Elaboración propia.

Cabe precisar que las denuncias llevadas por los OPS son de naturaleza sumarísima. Los llevados por las Comisiones son procedimientos ordinarios, salvo el caso de las apelaciones que es sumarísimo.

Ahora bien, ¿cómo realmente funciona un procedimiento en materia de consumidor llevado por Indecopi? Para dar una respuesta real, se revisaron cinco expedientes de procedimientos de protección al consumidor llevados por el Indecopi. Analizaremos entonces los pasos de un procedimiento sumarísimo de OPS2, dos procedimientos ordinarios de CC2, un sumarísimo de CC2 y un ordinario de CC3<sup>21</sup>.

El expediente N° 31-2020/PS2, llevado por el OPS2, fue un procedimiento sumarísimo y tuvo los siguientes pasos:

1. Presentación de la denuncia por parte de un consumidor.
2. Resolución admitiendo la denuncia e imputando cargos.
3. Recepción de descargos por parte de los denunciados.
4. Citación a las partes a una audiencia de conciliación.
5. Audiencia de conciliación.
6. Citación a las partes a otra audiencia de conciliación.
7. Segunda audiencia de conciliación.
8. Resolución Final que resuelve:
  - a. Archivar un extremo de la denuncia.
  - b. Sancionar por cuatro extremos de la denuncia.
  - c. Ordena medidas correctivas.

El expediente N° 904-2019/CC2, llevado por la CC2, fue un procedimiento ordinario y tuvo los siguientes pasos:

<sup>21</sup> Estas resoluciones han sido tomadas como ejemplo; y fueron seleccionados de cientos de expedientes administrativos de cada una de estas áreas, de las cuales son representativas.

1. Presentación de la denuncia por parte de un consumidor.
2. Resolución de la Secretaría Técnica (en adelante, la ST) admitiendo la denuncia e imputando cargos.
3. Recepción de descargos por parte de los denunciados.
4. Resolución Final emitida por la Comisión que resuelve:
  - a. Precisar que dos extremos de la denuncia son analizados de acuerdo al artículo 30° del Código, dejando sin efecto la imputación sobre los artículos 18° y 19° realizada.
  - b. Declarar infundados los dos extremos de la denuncia.
  - c. Denegar las medidas correctivas.

El expediente N° 1310-2019/CC2, llevado por la CC2, fue un procedimiento ordinario y tuvo los siguientes pasos:

1. Presentación de la denuncia por parte del consumidor.
2. Resolución de la ST admitiendo la denuncia e imputando cargos.
3. Presentación de descargos.
4. Resolución Final emitida por la Comisión que resuelve:
  - a. Precisar que algunos extremos denunciados por la consumidora se encuentran referidos a la secuencia de una misma conducta infractora. Por lo que todos estos hechos denunciados se evaluarán en conjunto como un solo extremo referido a que el denunciado no habría contado con un botiquín para primeros auxilios ni habría trasladado al hijo de la denunciante a la clínica.
  - b. Declarar improcedente un extremo referido a la falta de atención de reclamos.
  - c. Declarar fundado un extremo de la denuncia.
  - d. Declarar infundados dos extremos de la denuncia.
  - e. Denegar las medidas correctivas solicitadas.
  - f. Sancionar al proveedor denunciado.

El expediente N° 626-2017/PS1, fue un procedimiento sumarísimo llevado por el OPS1, el cual luego ingresó a la CC2 como apelación y tuvo los siguientes pasos:

1. Presentación de la denuncia en OPS.
2. Resolución de OPS admitiendo a trámite e imputando cargos.
3. Resolución de OPS incluyendo de oficio a nuevos proveedores.
4. Resolución Final de OPS.
5. Apelación.
6. Resolución de la ST de la CC2 admitiendo la apelación.
7. Resolución Final de la Comisión que resuelve dar por finalizado el procedimiento por haber llegado las partes a un acuerdo conciliatorio que soluciona la controversia materia de denuncia.

El expediente N° 081-2019/CC2, fue un procedimiento ordinario llevado por la CC3 y tuvo los siguientes pasos:

1. La Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) llevó a cabo acciones de supervisión y emitió un informe a la ST de la CC3.
2. Resolución de la ST de la CC3 imputando cargos contra el proveedor.
3. Presentación de descargos a la imputación de cargos.
4. Notificación del Informe Final de Instrucción (IFI) al Proveedor.
5. Presentación de descargos al IFI.
6. Resolución Final de la Comisión que resuelve sancionar al proveedor.

Del análisis realizado observamos que el OPS no cuenta con una Secretaría Técnica. Las resoluciones de trámite del procedimiento y la resolución final son emitidas por el mismo órgano. Asimismo, notamos que se encuentra dispuesta a finalizar un procedimiento anticipadamente en caso las partes concilien. También observamos que tiene el poder para sancionar al denunciado y ordenar medidas correctivas.

Sobre este punto, cabe precisar que si bien la normativa exige una diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y aquella que resuelve el procedimiento, ello no significa que deba existir dos órganos distintos, en tanto dichas autoridades se pueden encontrar dentro del mismo órgano (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017. P.17), como podría ocurrir con el OPS por ejemplo.

En las resoluciones de CC2 vemos que el trámite del procedimiento lo realiza la ST, pero nunca emite un IFI. Asimismo, también permiten la terminación anticipada del procedimiento por conciliación y tienen el poder para sancionar al denunciado y ordenar medidas correctivas.

Respecto a CC3 notamos que no hay un consumidor específico involucrado en tanto el procedimiento inició expresamente de oficio. Por esta particularidad y en este caso específico no parece haber confusión respecto a qué tipo de procedimiento realiza esta área.

Entonces podemos contestar parcialmente nuestra pregunta sobre ¿cómo funciona un procedimiento en materia de consumidor llevado por Indecopi? La respuesta es que depende de cada área. La CC3 es un procedimiento sancionador puro<sup>22</sup>. Pero ¿qué ocurre con los OPS y las comisiones que no ven casos de oficio?

Para resolver esta interrogante, es importante tener en cuenta qué dice la ley al respecto. La “Ley de represión de conductas anticompetitivas – DL 1034”, indica en su Título V, Capítulo I, artículo 18.2: *“En el procedimiento trilateral sancionador promovido por una denuncia de parte...”*. Dando a entender entonces que existe un procedimiento mixto, resultado de la combinación entre un procedimiento trilateral y uno sancionador.

Espinoza Espinoza (2009. p. 309) se encuentra en desacuerdo e indica que serían procedimientos trilaterales que presentan la particularidad de imposición de sanciones. Indica que el procedimiento trilateral *“en absoluto, excluye el poder sancionador de la Administración Pública, por ello no se requiere crear una suerte de (tautológico) procedimiento trilateral-sancionador”*.

El procedimiento de protección al consumidor ciertamente toma características del procedimiento trilateral y otras del sancionador por lo que no encajan en ninguno de los dos. Este fenómeno genera inseguridad jurídica para los que participan del procedimiento, especialmente respecto de los proveedores, quienes son los únicos que pueden salir perdiendo cuando se inicia un procedimiento en alguna de las áreas de protección al consumidor.

Imaginemos, por un momento que, impulsados por presión por parte de los proveedores, el Tribunal Constitucional (en adelante el TC) decide que es inaceptable realizar este procedimiento sin enmarcarlo estrictamente en un Sancionador o Trilateral. Entonces, el TC decide que es un procedimiento sancionador e invalida todos los actos administrativos dentro de un procedimiento de protección al consumidor del Indecopi que lo tomaban como trilateral o mixto. Muchos

---

<sup>22</sup> Esta también es la opinión de la secretaria técnica de este órgano, véase la transcripción de su entrevista en el Anexo 1.

procedimientos resultarían nulos y tendrían que volverse a llevar. La cantidad multas, acuerdos conciliatorios, medidas correctivas, y resoluciones en general que resulten nulas sería masiva.

Este caso hipotético es de hecho bastante posible si se considera que el Código en su artículo 106º reconoce expresamente los procedimientos seguidos por Indecopi como sancionadores. No solo ello, su Subcapítulo II denominado “Procedimiento Sancionador en Materia de Protección al Consumidor” inicia indicando que los procedimientos sancionadores se inician de oficio.

Al respecto, y como se ha visto previamente; el Indecopi recibe cada vez más denuncias. La carga procesal aumenta en mayor medida que la capacidad de resolución de expedientes que tiene dicha institución.

Una deficiencia del sistema de protección al consumidor que se puede verificar es la falta de conocimiento y educación de los consumidores. Estos presentan denuncias mal redactadas y no tienen conocimiento de qué es y qué no es una infracción. Muchas veces su pretensión principal se encuentra ligada al pago de una indemnización, la cual no puede ser otorgada por el Indecopi en el marco de una denuncia por protección al consumidor.

Hay que recordar que el Indecopi, como entidad de la administración pública, tiene una vinculación positiva a la ley; es decir, solo puede hacer lo que la ley le permite. El artículo 114º del Código permite al Indecopi que, sin perjuicio de la sanción administrativa impuesta, dicte en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Sobre este punto, el artículo 115.7º del Código señala que las medidas correctivas reparadoras<sup>23</sup> tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior.

Este es el punto más importante en el que podría actuar una ADC. Para saber por qué, primero hay que saber que no es obligatoria la firma de un abogado para la presentación de una denuncia por infracción a los derechos del consumidor en el Indecopi. Además, debe tenerse en cuenta que, para algunos abogados, el Derecho de Protección al Consumidor es una materia nueva y no muchos consumidores están dispuestos a recurrir a un abogado para redactar una denuncia.

Luego, hay que saber que el Indecopi tiene una directiva que regula requisitos que debe contener una denuncia en materia de protección al consumidor. Es la Directiva N° 006-2017/DIR-COD, y lo regula en su artículo 4.2º. Los requisitos más importantes pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1. Identificación del denunciante y de ser el caso, su representante junto a los poderes correspondientes.

---

<sup>23</sup> Estas medidas correctivas o reparadoras pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

Reparar productos.

Cambiar productos por otro idéntico o similar.

Entregar un producto idéntico o similar.

Cumplir la prestación u obligación asumida, u otra de efectos equivalentes.

Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales.

Devolver la contraprestación pagada por el consumidor.

Devolver los pagos indebidos o en exceso.

Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.

Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.

2. Identificación del denunciado, indicando un domicilio<sup>24</sup>.
3. Identificación del bien o servicio materia de denuncia. Indicando expresamente su valor.
4. Enumeración de cada una de las infracciones que habría cometido el proveedor, expuestas de manera ordenada, clara y concreta. Además, deberá señalar la fecha de ocurrencia de cada infracción.
5. Los hechos que sustentan cada infracción, expuestos de manera ordenada y precisa.
6. Los medios probatorios que sustenten cada alegación.

Esto quiere decir que, en un primer momento, se indica que el consumidor no requiere que un abogado revise su caso para que ésta pueda proceder. Sin embargo, la misma norma establece una serie de requisitos formales que dificulta que los consumidores puedan realizar denuncias sin contar con alguien que les explique y respalde su pretensión. Hay que tener en cuenta que, un consumidor puede ser una persona sin educación universitaria, o incluso sin educación escolar.

De acuerdo con la información institucional del Indecopi (2020. p. 35)<sup>25</sup>, los consumidores peruanos se distribuyen, según su más alto grado académico, de la siguiente forma:

1. Post grado universitario: 2.1%
2. Superior, Universidad Completa: 11.8%
3. Superior, Universidad Incompleta: 12.3%
4. Superior Técnico Completa: 15.6%
5. Secundaria Completa: 43.2%
6. Primaria Completa: 14.8%
7. Educación Inicial: 0.2%

Es pertinente resaltar aquí los puntos 4, 5 y 6 de los requisitos de admisibilidad de la denuncia. El punto 4 obliga al consumidor denunciante a que enumere las infracciones que habría cometido el proveedor, señalando la fecha. El requisito de la fecha servirá a la entidad para evaluar la procedencia por prescripción de determinadas imputaciones (la acción para presentar la denuncia prescribe a los dos años de ocurrido el hecho infractor). Pero más allá de que el consumidor deberá conocer el Código, este deberá ser capaz de identificar qué es una infracción y qué no. Y como se ha visto previamente, solo el 5.3% de los consumidores afirma conocer muy bien la normativa del Código.

Es verdad que el Indecopi sabe sobre esta limitación que tienen los consumidores, y tiene ello en consideración al momento de admitir una denuncia. No se requiere que los consumidores indiquen el hecho infractor y el artículo en el que se subsume de forma expresa. Pero sí es necesario que de la redacción de la denuncia el asistente encargado del expediente pueda deducir los posibles

<sup>24</sup> En caso el denunciante ignore el domicilio actual del proveedor, este deberá adjuntar una Declaración Jurada en la que señale que agotó las gestiones destinadas a conocerlo y que en caso el Indecopi tampoco logre ubicarlo, se encuentra dispuesto a correr con gastos de publicación.

<sup>25</sup> Es relevante notar que más del 80% de consumidores nunca ha escuchado sobre la Ley de Protección y Defensa del Consumidor, o bien ha escuchado de ella, pero no sabe de qué se trata, la mayor familiaridad con la ley está correlacionada con el nivel socioeconómico. Más específicamente, Indecopi señala que “el nivel de percepción de conocimiento de los derechos como consumidor requiere mejorar. Si bien el 86.2% afirmó conocer en diverso grado sus derechos, solo el 22.7% afirmó conocerlos: “muy bien” (5.3%) y “relativamente bien” (15.8%)”. Es penoso corroborar que las cifras de estos últimos dos indicadores son prácticamente idénticas a las del informe institucional del 2015, en el que también se indicaba, con exactamente las mismas palabras, que ambos debían mejorarse.

hechos infractores, imputarlos en la resolución admisorias y así proteger el derecho de defensa del denunciado.

En caso el asistente encargado no tenga claro algún punto de la denuncia, o verifique que falta cumplir con alguno de los requisitos de admisibilidad, puede requerir a la parte denunciante que subsane su denuncia. Para ello deberá realizar un requerimiento de información que el denunciante tendrá que subsanar en un plazo de dos días hábiles bajo perjuicio de declarar inadmisibles su denuncia.

A través de las actuaciones indicadas previamente, el Indecopi busca ayudar al denunciante a hacer valer su denuncia y suplir así su desconocimiento respecto del procedimiento; sin embargo, resulta en tiempo que los empleados de la administración pública deben destinar a subsanar problemas que no habrían ocurrido si los denunciantes se encontrasen debidamente asesorados.

Si los consumidores tuviesen una mayor confianza en la protección de las ADC, estos podrían acercarse a una para que los represente en la presentación de su denuncia. Ello no ocurre con las ADC actualmente. No existe un prestigio por parte de las ADC actuales que impulse a los consumidores a acudir a ellas para la representación de sus intereses. Es más, la sola existencia de las ADC está tan poco difundida que una gran cantidad de consumidores no evalúan la posibilidad de acudir a una.

De lo analizado concluimos que la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor continúa en discusión; y, esta discusión repercute en si es que el Indecopi está o no facultado para realizar actos que realiza en el procedimiento. Ello podría implicar una contingencia a nivel constitucional, por debido proceso, que pone en riesgo todo el sistema de protección al consumidor pues este tiene un gran punto de apoyo en el Indecopi. Este es un motivo para aumentar la relevancia de las ADC en el sistema de protección al consumidor.

## 2.5 Arbitraje de Consumo

El Indecopi, a través de su escuela presentó un Libro denominado “Arbitraje de Consumo”. En este, define el arbitraje en general como:

*“medio alternativo de resolución de conflictos heterocompositivo cuyo objeto sea de carácter disponible, el cual se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes. Poseyendo así un origen voluntario y privado, que permite detraer, temporalmente de la jurisdicción estatal, el conocimiento de la controversia sometida a arbitraje, para efectos de encargar su decisión a un tribunal arbitral (...) elegido por las partes”* (Espinoza; Et al. 2016. p. 110).

Posteriormente, establece que las características del arbitraje son las siguientes:

1. Importa una alternativa frente al recurso a los juzgados y tribunales estatales.
2. Es un mecanismo privado de resolución de conflictos.
3. Las partes pueden elegir y controlar el recurso al arbitraje.
4. Las partes aceptan la obligatoriedad del futuro laudo arbitral.

Además, luego, señala que existen tres tipos de clasificación del arbitraje: Voluntario y forzoso; Ad Hoc e Institucional; y, de derecho y de conciencia.

El arbitraje voluntario funciona como regla general y nace de la autonomía de la voluntad de los que participan. Por otro lado, el arbitraje forzoso implica que la ley obligue a las partes a recurrir

a un arbitraje para determinada materia o competencia, lo cual es inconstitucional de acuerdo con el TC, pues al imponerse obligatoriamente un arbitraje se estaría vulnerando el derecho de acceso a la justicia y al juez natural<sup>26</sup>.

El arbitraje Ad Hoc se caracteriza porque la gestión y administración del arbitraje es cumplida por los árbitros y las partes. Es decir, las formalidades y reglas del arbitraje como la fijación del lugar, los plazos, las fechas, etc. Serán elegidos por estos. En cambio, en el Arbitraje Institucional las partes eligen a una institución para que se encargue del arbitraje; y, se ciñen a las reglas de la institución.

Finalmente, el Arbitraje de Derecho es aquel en que el árbitro deberá aplicar la normativa jurídica vigente en el caso que tiene a cargo. De otro lado, en el arbitraje de conciencia los árbitros no están obligados a aplicar el derecho positivo.

El arbitraje de consumo se encuentra regulado en los artículos 137° a 144° del Código. Además, se reglamentó a través del Decreto Supremo 046-2011-PCM. Es un sistema nuevo y voluntario. Es decir, para poder llevar el procedimiento al sistema arbitral de consumo ambas partes deben dejar constancia por escrito (o cualquier medio fehaciente) de su voluntad de someterse a dicho sistema (art. 140° del Código).

Es importante tener en cuenta que, en tanto no existe normativa que limite las materias que pueden ser analizadas por el arbitraje de consumo; y, que el artículo 137° del Código indica que se crea el Sistema de Arbitraje de Consumo (en adelante, el SISAC) con el objetivo de resolver de manera sencilla, gratuita, rápida y con carácter vinculante, los conflictos entre consumidores y proveedores; se puede concluir que cualquier caso de consumidor puede ser analizado mediante este sistema.

Cabe preguntarse entonces, ¿podrían analizarse casos que afecten a un público difuso?, como, por ejemplo, si la Universidad de Piura no contase con Libro de Reclamaciones y un alumno desease plasmar un reclamo.

El Código reguló dicho supuesto, indicando que el sometimiento de una controversia de esa naturaleza (intereses colectivos) no impide a la autoridad competente basarse en los mismos hechos como indicios de una infracción a las normas de consumidor y así iniciar investigaciones y procedimientos que tengan por objeto la protección del interés colectivo de los consumidores.

En ese sentido, el caso puesto como ejemplo podría verse en el SISAC; sin embargo, si una ADC o la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 tomase conocimiento de ello, podría iniciar un procedimiento en contra de la Universidad de Piura en atención al público difuso. Dicho procedimiento podría llevarse incluso simultáneamente al arbitraje de consumo.

De lo analizado concluimos que el arbitraje de consumo presenta una oportunidad distinta, novedosa e interesante. Con oportunidades atractivas para los consumidores y las ADC, como la indemnización y la posibilidad de utilizar un espacio ajeno al Indecopi para solucionar controversias.

## **2.6 El Centralismo Estatal de la Protección al Consumidor y su carga**

Si bien existen múltiples entidades estatales además del Indecopi que velan por la protección del consumidor, como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), la Superintendencia de Banca y

<sup>26</sup> Resolución 10063-2006-AA del Tribunal Constitucional. P.38.

Seguros (SBS) y la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD); estas se encuentran especializadas en un tipo de relación de consumo específico y no buscan *“defender, promover y fortalecer la competencia en los mercados, la creatividad e innovación y el equilibrio en las relaciones de consumo. En favor del bienestar de la ciudadanía, de forma transparente, sólida, predecible y en armonía con la libertad empresarial”* (Indecopi. s/f). Estas son entidades especializadas de acuerdo a la materia y su impacto ocurre en una industria específica.

El Indecopi, en cambio, además de ser competente para todos los casos de protección al consumidor no relacionados a las materias específicas de los otros organismos, cumple el rol de autoridad de la competencia en los mercados, su actividad puede generar cambios en el tratamiento de las relaciones de consumo, y en la delimitación de conceptos como consumidor y proveedor.

El segmento del Indecopi dedicado a la protección del consumidor se compone por Órganos Sumarísimos, Comisiones y una Sala.

Los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor (en adelante, los OPS), fueron creados por el Código para que puedan dar trámite a procedimientos más simples de forma rápida. El siguiente es un detalle de las denuncias recibidas por estos anualmente, desde el 2012 al 2016.

1. 2012 – 7898
2. 2013 – 9 945
3. 2014 – 11 213
4. 2015 – 13 232
5. 2016 – 14 745

Como se puede apreciar, la carga que estos reciben ha ido incrementando considerablemente cada año. Este incremento no significa necesariamente que esté empeorando la conducta de los proveedores. Desde una perspectiva económica, un motivo para explicar esto es que la economía peruana incrementa anualmente y que con ello incrementan las transacciones diarias. Cada transacción diaria tiene la potencialidad de transgredir algún derecho del consumidor, por lo que más transacciones diarias podrían implicar más denuncias en el Indecopi.

El Indecopi cuenta con independencia económica y administrativa, por lo que esta entidad depende de sí misma para decidir su infraestructura, su crecimiento y solucionar sus problemas.

A continuación, mostramos un cuadro de las denuncias concluidas por los OPS anualmente, desde el 2012 al 2016.

1. 2012 – 7 285
2. 2013 – 8564
3. 2014 – 11 908
4. 2015 – 12 408
5. 2016 – 13 992

Lo primero que se percibe al realizar una comparación, es que los OPS suelen resolver menos casos de los que ingresan. Como se puede ver a continuación:

Año	Denuncias Recibidas	Denuncias Resueltas
2012	7 898	7 285
2013	9 945	8564
2014	11 213	11 908
2015	13 232	12 408
2016	14 745	13 992

Fuente: Indecopi (2017). Tabla de elaboración propia.

Si bien se ve que han aumentado los esfuerzos de los OPS y a fin de cada año, conforme aumentaban las denuncias, también lo hacían los casos resueltos; lo cierto es que, esto no resulta ser suficiente, pues todavía quedan casos que no llegan a terminar.

De los números presentados concluimos que el Indecopi debe proyectarse a resolver cada año más procedimientos que el año pasado; y, de acuerdo a los cuadros analizados previamente, las denuncias presentadas incrementan más rápido que la capacidad de los OPS para resolverlas.

No es coincidencia, que el Plan Estratégico Institucional 2018-2024 (en adelante, PEI) del Indecopi exprese como uno de sus objetivos estratégicos institucionales el reducir la incidencia de denuncias en materia de consumo presentadas por los consumidores (Indecopi, 2021).

Inclusive, fundamentan este objetivo debido a *“el desconocimiento de los derechos y obligaciones genera que los agentes (consumidores y proveedores), desarrollen una conducta y/o tomen decisiones no adecuadas que podrían ser perjudiciales en las relaciones de consumo, ocasionando la presentación de reclamos y denuncias ante el Indecopi. (...) En tal sentido, para el cumplimiento del presente objetivo, se busca: i) informar de manera oportuna a consumidores y proveedores sobre derechos y obligaciones en materia de protección al consumidor, ii) resolver expedientes en materia de protección al consumidor de manera oportuna, iii) desarrollar mecanismos alternativos de solución de controversias; y, iv) supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los agentes económicos en materia de protección al consumidor”* (Indecopi. 2021)

Lamentablemente, el PEI expresa que este objetivo será monitoreado a través del *“ratio de reclamos presentado respecto a las denuncias presentadas ante el Indecopi”*. Existen muchísimas formas de afectar esta *ratio* sin cumplir con informar a los consumidores y proveedores sobre la normativa, sin resolver expedientes de forma oportuna, sin desarrollar mecanismos alternativos de solución de controversias; y, sin supervisar el cumplimiento de derechos y obligaciones en materia de consumidor.

Cabe agregar además que la *ratio* planteado no tiene ninguna relación con la resolución de expedientes de forma oportuna. Esta forma de monitorear la actividad de los órganos resolutivos a fin de comprobar si están cumpliendo los objetivos planteados es inútil. Entonces, la entidad que centraliza los procedimientos de protección al consumidor en el Perú se plantea como objetivo reducir la incidencia de denuncias presentadas por los consumidores. Expresa que el motivo del problema es la falta de información por parte de los consumidores y proveedores sobre sus derechos y obligaciones. Por lo que propone informar a ambos grupos, resolver los expedientes ya existentes, desarrollar mecanismos de solución de controversias; y, supervisar el cumplimiento de los derechos y obligaciones en el mercado.

Su forma de medir que sus órganos otorguen logren estos cuatro puntos será de acuerdo la *ratio* de reclamos presentados respecto de las denuncias.

Pongámonos en la situación de él o la jefa del órgano resolutorio que debe lograr estos objetivos anuales. No tiene la facultad para hacer campañas de información sobre derechos y obligaciones, ni para supervisar el cumplimiento de estos fuera de un expediente que ya se encuentre a su cargo. Únicamente puede resolver sus expedientes de forma oportuna, y mantener una relación pacífica con los denunciantes de forma que no se presenten reclamos.

A fin de año podría haber reducido considerablemente la presentación de reclamos y como el criterio de medición es ese, habrá logrado el objetivo planteado. Pero, ¿realmente logró lo que se esperaba? El Indecopi propuso en su plan que es el desconocimiento de los derechos y obligaciones lo que genera que los proveedores desarrollen conductas ilícitas y que los consumidores presenten denuncias sin fundamento. ¿Esto se ha solucionado? Pues no.

Y este es el problema con el centralismo estatal que ocurre en la protección al consumidor. Pueden plantearse objetivos reales y con buen fundamento, pero a fin de cuentas su impacto se decidirá por la actividad de un empleado público que trabajará de acuerdo a cómo lo miden; y, que no tiene un incentivo personal para ir más allá.

Los objetivos son planteados por la misma institución que lleva a cabo los procedimientos, decide los criterios de medición y luego examina si cumplió estos criterios para determinar así si logró las metas que esta misma se planteó. La determinación de objetivos, la realización de la actividad, la forma de medición y el mismo acto de medir se encuentran en manos de una misma entidad. En esto consiste el centralismo de la protección al consumidor por parte del Estado, específicamente, del Indecopi.

El Indecopi presenta como fundamento de la cantidad de denuncias, que los consumidores y proveedores desconocen sus derechos y obligaciones. Es de su interés tener mayor conocimiento sobre esto. Al presentarse una denuncia que resulta fundada, el consumidor que se vio perjudicado ha perdido tiempo para obtener un resarcimiento, mientras que la empresa por cometer el error es sancionada. En una denuncia infundada tanto el consumidor como el proveedor perdieron tiempo y dinero. Menos denuncias, favorecen a todos.

Incluso si hay un incumplimiento, es conveniente para el consumidor, el proveedor y la administración pública, que no se llegue a una denuncia. Pero para que ello ocurra, los otros mecanismos de protección al consumidor deben funcionar de forma satisfactoria tanto para el consumidor como para el proveedor.

Las Asociaciones de Consumidores presentan una opción de descentralización de este poder; y, a la vez, de disminución de denuncias. En tanto los consumidores podrían tener un representante colectivo que solucione sus conflictos con el proveedor sin necesidad de acudir a una denuncia. Además, los proveedores podrán acudir a una agrupación identificada de sus consumidores para informar y dialogar sobre cualquier problema en su servicio o producto.

Estas asociaciones presentan así la posibilidad de un mecanismo alternativo de solución y prevención de conflictos debido a que abren la puerta a una relación directa entre consumidores y proveedores.

Las Asociaciones de Consumidores como figura legal ya existen; y, de hecho, hay cientos de estas asociaciones en el Perú. ¿Por qué no ocurre esto?



## Capítulo 3: Las Asociaciones de Consumidores

### 3.1 Sobre su naturaleza, constitución y las normas que las rigen

El título 2 de la sección de Personas Jurídicas del Código Civil Peruano contempla los artículos que afectan a las Asociaciones de todo tipo dentro de la jurisprudencia peruana. Su artículo 80 define una asociación como:

*“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”.*

Dentro de las otras exigencias normativas a la asociación están el tener un estatuto, un registro de sus miembros y libros de actas donde consten las sesiones de su asamblea general.

Si se desea crear una ADC, primero se debe constituir la asociación como persona jurídica, esta debe estar, por supuesto, en Registros Públicos. Además, como se mencionó previamente, la ADC debe llevar obligatoriamente dos libros: Libro de Actas y Libro de Registro de Asociados.

El artículo 77 del Código Civil Peruano establece que la existencia de la persona jurídica comienza el día de su inscripción en el registro respectivo, por lo que será a partir de esta fecha que una ADC existirá legalmente.

Ahora bien, el punto 6 del artículo IV del Título Preliminar del Código nos indica que

*“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.”*

El Código define a una ADC como una organización cuya finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios. Asimismo, le reconoce la facultad de interponer reclamos y denuncias a nombre de sus asociados o de quienes le hayan otorgado representación; y, le suma la defensa de intereses difusos o colectivos de los consumidores.

En el primer capítulo de este documento se ejemplificó un caso en que un consumidor muy bien informado observaba una injusticia sistemática realizada por un proveedor, pero que no lo afectaba directamente. Esta persona natural no podría denunciarlo en tanto le faltaría legitimidad para obrar. Sin embargo, el artículo citado del Código nos indica que una ADC sí tendría legitimidad al poder defender intereses difusos o colectivos de los consumidores.

Puede hacerlo incluso a tal punto, que en algunos casos no tiene que acreditar un perjuicio o daño a los consumidores, solo la potencialidad de este. Como es por ejemplo en el caso de la inclusión de una cláusula abusiva por parte de un proveedor. Esto fue recogido en los Lineamientos de Protección al Consumidor publicados por el Indecopi en el 2019; y, en la Resolución N° 2440-2018/SPC-INDECOPI.

Las ADC son, de acuerdo con la legislación actual, los únicos privados facultados para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Si bien la Superintendencia de

Banca y Seguros puede regular las cláusulas generales de contratación de entidades financieras, o la CC3 del Indecopi puede investigar y sancionar posibles vulneraciones colectivas y difusas, estas son entidades estatales. Las ADC son los únicos privados con la legitimidad para obrar en defensa de estos intereses.

¿Qué son, entonces, los intereses colectivos y difusos? El artículo 82 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, establece que “interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor”

De acuerdo con ello, Maite Grünstein Aguirrezabal (2008. p. 69-91) señala que

*“los intereses difusos se refieren al sujeto no como individuo sino como miembro de un grupo que puede ser más o menos amplio, pero indeterminado o de muy difícil determinación”.*

Respecto a los colectivos, para Jesús González Pérez (1995. pp. 338-392) un interés colectivo es el que trasciende al individual y en el que encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico e interés difuso es el que corresponde a una serie de sujetos indeterminados, entre las que no existe vínculo jurídico.

Por otro lado, Carlos Mávila (2012. pp.1–13) señala que son derechos colectivos:

*“los que pertenecen a un número indeterminado, pero determinable de titulares, entre los que existe una relación jurídica base que los vincula, sea entre ellos o con la parte contraria”.*

María del Pilar Hernández (1997. p. 89) profundiza un poco más la idea, indicando que:

*“de interés colectivo se puede hablar desde dos puntos de vista, primero, subjetivo, en tanto el énfasis se ponga en el hecho de la comunidad de intereses y segundo, objetivo en cuanto la acentuación se realice en el bien apto para satisfacer un mayor número de intereses pero más aún, el interés colectivo no puede ser considerado la suma de intereses individuales”. Luego, simplifica la idea y expresa que interés colectivo es “el interés de una pluralidad de personas en un bien idóneo para satisfacer una necesidad común”.*

De lo analizado, se concluye que los intereses difusos corresponden a un conjunto indeterminado o de muy difícil determinación de personas que se verían afectadas en caso se vulnera. Un ejemplo muy claro puede ser el medio ambiente. Los colectivos, en cambio, pertenecen a un grupo de personas entre los que existe alguna relación ya sea directa, entre ellos, o indirecta, en tanto todos se relacionan con un tercero. Por ejemplo, los consumidores de productos Apple.

Las ADC, además, tienen la posibilidad de registrarse ante el Indecopi. Desde registrada, deberá permanecer en actividad un año para luego celebrar un Convenio de Cooperación con el Indecopi. Es luego de la suscripción de dicho convenio que la ADC se encuentra legitimada para obtener un porcentaje de las multas impuestas por los casos que persiga, ya sea en representación de una persona natural o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores.

La norma marco que deberá considerar una ADC que desee suscribir un convenio con el Indecopi es la Directiva N° 009-2013/DIR-COD-INDECOPI, denominada “Normas sobre Registro, Reconocimiento y participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores”.

Dicha directiva define a una ADC como una:

*“organización constituida de acuerdo a lo señalado en el Código Civil y cuya finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores”.*

Dicha definición no detalla ni agrega elementos accesorios a la del artículo IV del Título Preliminar del Código citado previamente.

Por otro lado, respecto a la finalidad de las ADC, la directiva bajo análisis indica que:

*“la actuación de las asociaciones de consumidores se encuentra orientada a la defensa de los intereses difusos y colectivos de los consumidores, de los derechos de sus asociados y de todos aquellos que hayan otorgado poderes de representación para tales efectos, dentro de los límites y excepciones previstas por el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Asimismo, dichas agrupaciones deberán participar y desarrollar sus actividades de acuerdo al principio de buena fe, asegurando de esa manera el respeto y libre ejercicio de los derechos de los consumidores.”*

Como puede verse, la directiva es bastante holgada al momento de regular la naturaleza de las ADC.

Respecto a su ámbito de actuación, la directiva señala en su artículo 3 qué órganos del Indecopi pueden tramitar denuncias en defensa de intereses colectivos y difusos; siendo estos los siguientes:

1. Comisión de Protección al Consumidor<sup>27</sup>;
2. Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal;
3. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas;
4. Comisión de Defensa de la Libre Competencia; y,
5. Comisión de Normalización y Eliminación de Barreras no Arancelarias.

Sobre este punto, cabe acotar que el artículo 153.3° del Código permite a las ADC promover los procesos en defensa de intereses difusos o colectivos de los consumidores en vía judicial. Es decir, esta institución tiene el poder de seguir un proceso administrativo, y en caso lo pierda, iniciar un proceso contencioso administrativo a fin de continuar la discusión ante un juez. |

Como se ha explicado previamente, pero es ciertamente importante recordar, el incentivo que tienen las ADC para presentar denuncias en el Indecopi es que, de imponerse una multa, se les otorgará un porcentaje que puede llegar hasta el 50% de la misma<sup>28</sup>.

La Directiva citada no regula detalladamente la actuación y finalidad de las ADC; sin embargo, sí tiene un interés bastante alto en establecer límites y obligaciones relacionadas con la adquisición de un porcentaje de las multas; y, la finalidad que se le da a ese dinero.

El artículo 27° de la Directiva indica que los porcentajes entregados a las ADC deben utilizarse en la implementación de acciones relacionadas con la promoción y defensa de los intereses de los consumidores. Señala además que el Indecopi puede establecer prioridades; y, les impone un monto máximo del 5% para el funcionamiento de la organización.

<sup>27</sup> La directiva fue publicada el 20 de noviembre de 2013, de forma previa a que se realice la división de Comisiones.

<sup>28</sup> Como indica el artículo 26° de la Directiva 009-2013/DIR-COD-INDECOPI.

Sobre este punto, el DS-32-2011-PCM, denominado “Reglamento sobre Condiciones del Destino del Monto para el Funcionamiento de las Asociaciones de Consumidores” tiene como finalidad establecer las condiciones de uso del 5% mencionado previamente.

Al respecto, el artículo 2° del decreto supremo mencionado señala que el monto correspondiente al 5%:

1. Puede ser utilizado para solventar los gastos relativos a las acciones propias de información y representación de los consumidores y usuarios;
2. Puede ser utilizado para solventar gastos corrientes. Asimismo, expresa que no puede destinarse más de treinta por ciento de la suma percibida en sueldos y salarios;

Además, indica que el Convenio de Cooperación Institucional celebrado con el Indecopi establecerá con precisión el uso que se debe dar a dicho monto.

Con relación a ello, el DS-32-2011-PCM también obliga a las ADC que remitan a la Contraloría General de la República y al Indecopi el sustento documentado del uso de los recursos que hubiesen recibido. De acuerdo con el presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, ASPEC), sí sustentan esta documentación. E inclusive, señala que las entidades públicas pueden llegar con un mínimo aviso, tomar un lugar en sus instalaciones y pedir que les entreguen la documentación de forma completa y ordenada.

Como puede percibirse del análisis realizado, la normativa que regula a las Asociaciones de Consumidores es extensa al regular el uso que se le da al porcentaje de la multa; sin embargo, es parca cuando le corresponde regular la naturaleza, actuación y los logros que se debería esperar de las ADC.

Actualmente, las ADC utilizan esta libertad con intereses y alianzas políticas. Se comunican con congresistas para lograr cambios normativos que, bien o mal desarrollados, les darán relevancia política y aprobación ciudadana. Inclusive, a veces desarrollan temas no relacionados con consumidores, ya que los ciudadanos acuden a estas entidades en busca de soluciones de todo tipo.

De lo analizado concluimos que la normativa que regula las ADC no se encuentra especializada. Si bien los convenios permiten una distinción de las ADC respecto a otras asociaciones, estas no tienen incentivos para profesionalizarse y dedicar todos sus esfuerzos a participar en el sistema de protección al consumidor.

Asimismo, se observa que la normativa no regula mucho sobre la naturaleza sobre las ADC. Por lo que al recurrir a la doctrina se puede encontrar algunas ideas iluminadoras.

Por ejemplo, los autores españoles Luis Gálvez Muñoz y José Ruiz González (2009) afirman que “el desarrollo de la denominada sociedad de consumo, especialmente en las últimas décadas, ha supuesto la aparición y el reconocimiento de unos intereses de los consumidores distintos a los individuales, los denominados intereses generales, colectivos o difusos, para cuya defensa, la actuación personal de éstos a través de los procedimientos judiciales previstos en la legislación resulta claramente insuficiente. De acuerdo con ello, desde el Derecho Comunitario, a través de distintos instrumentos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que el conjunto de los ordenamientos nacionales establezca procedimientos rápidos, baratos y eficaces y, sobre todo, que las asociaciones de consumidores y usuarios puedan actuar en defensa de estos intereses, que sobrepasan el interés individual de un consumidor y que pueden afectar a la esencia del modelo económico de la Unión”.

Los autores citados proponen que las ADC son entidades que pueden actuar en defensa de intereses colectivos o difusos, que sobrepasan la legitimidad para obrar –y el interés- de un consumidor individual. Ello, en respuesta al desarrollo de una sociedad de consumo en constante evolución.

Por otro lado, Gustavo Galván (2006, pp. 9-23) señala que:

*“El costo de obtener información sobre la calidad de un producto o servicio que no puede ser asumido de manera individual por ningún consumidor, pese a que es de interés común, sí puede ser cubierto por un ente abstracto que reuniendo recursos de los consumidores que lo integran y de otras fuentes, cuenta con la capacidad económica suficiente para realizar los estudios necesarios a efectos de obtener la información requerida”.*

Aquí, Galván propone a las ADC como una solución al paso de investigación de producto por el que pasa el consumidor moderno. Siendo estas asociaciones quienes pueden reunir recursos de múltiples consumidores y realizar estas investigaciones a un menor costo por consumidor y con mejores resultados.

Además, continúa, afirmando que *“en cuanto a la información, las asociaciones de consumidores no agotan su actuación al realizar las acciones necesarias para generarla, sino que también cumplen un importante papel en lo referido a su difusión”*. Es lógico que, dentro de la actuación de una ADC, la actividad de obtener información vaya de la mano con la de difundir la información obtenida. Y, por último, coincidiendo con los autores españoles, agrega que *“otra función importante de las asociaciones de consumidores es la de representar los intereses individuales o colectivos de los consumidores ante los órganos administrativos y jurisdiccionales”*.

En la entrevista realizada al presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (en adelante, ASPEC), este se encontró de acuerdo con que su actuación real abarcaba más de lo que se esperaría de una ADC. Ello, por demanda social. En sus palabras:

*“Mucha de esa información tiene que ver con abusos que se dan en la sociedad, no necesariamente tiene que ver con temas de consumo. Hay muchos abusos que se dan en la sociedad. Y sí efectivamente nosotros nos metemos en eso porque la gente nos pide que lo hagamos. Y cuando nosotros decimos oye hemos conseguido esto, la respuesta inmediata de la gente es... alguno te felicita, pero la mayoría te dice sí, has conseguido esto, pero ¿por qué no has hecho esto?” (Anexo 2)*

ASPEC es la más grande ADC del Perú, existe desde 1994 y ha participado en denuncias mediáticas; pero, no tiene una base de consumidores homogénea. Es decir, sus miembros no se han unido por ser “consumidores de carros japoneses” o “consumidores de videojuegos”, ellos son solo “consumidores”, así como todos. Abarca a todos los que desean unirse, al igual que el resto de ADC peruanas.

Como se ha visto, ello es un problema en su actuar, puesto que, al no tener un ámbito de actuación específico, sus miembros perciben a esta asociación como una entidad poderosa que logra resultados; y, demandan que actúe de mil formas que pueden incluso no estar relacionadas con temas de consumo.

Entonces, habiendo analizado la normativa actual que regula a las ADC, su naturaleza y cómo son percibidas en el país, corresponde ahora estudiar su relación con el ente que centraliza la

protección al consumidor en el Perú. Recordemos que, a fin de obtener un porcentaje de las multas impuestas, las ADC pueden celebrar un convenio de cooperación con el Indecopi.

En el siguiente punto, se estudia rápidamente uno de estos convenios a fin de comprender un poco más sobre la relación que tienen las ADC y el Indecopi.

### 3.2 Análisis del Convenio de Cooperación celebrado con Indecopi

Además de la regulación por normas, el convenio que celebran las ADC con Indecopi regula otro paquete de derechos y obligaciones. En el presente punto, se analizará el convenio de cooperación celebrado entre una Asociación de Consumidores y el Indecopi.

El convenio de cooperación (Indecopi; ASDIUC, 2017, Convenio de cooperación Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y la Asociación de Defensa de los Intereses de Usuarios y Consumidores (ASDIUC) establece como objeto el:

*“integrar esfuerzos de ambas instituciones para la promoción, difusión y defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores y de aquellos que se vean afectados de forma particular”.*

Este objeto es genérico y sigue la línea de la normativa analizada previamente.

Luego, el convenio señala objetivos específicos que deberá cumplir la ADC en aplicación del objetivo indicado previamente. Estos objetivos específicos son los siguientes:

1. “Erigir una relación de cooperación a fin de promover, desarrollar y difundir publicaciones, labores de investigación y/o programas de difusión en beneficio de los consumidores.
2. Propiciar la activa participación en las labores de verificación de las conductas adoptadas por los proveedores en el mercado, que permita iniciar las acciones correspondientes en defensa de los intereses de los consumidores.
3. Favorecer que LA ASOCIACIÓN pueda disponer de un porcentaje de las multas administrativas impuestas por EL INDECOPI en los procesos promovidos por LA ASOCIACIÓN, que no podrá exceder el 50% del valor de la multa establecida (...).”

Luego, la cláusula cuarta indica que *“Para el cumplimiento del objeto del presente Convenio, EL INDECOPI y LA ASOCIACIÓN asumen como compromiso conjunto velar por los derechos de los consumidores, cuando éstos se vean afectados, así como difundir y promover la defensa de éstos.”*

Luego, en la cláusula sexta, se establecen los compromisos de la asociación. Dicha cláusula recoge algunas de las obligaciones recogidas en las normas analizadas previamente. Tales como destinar los fondos percibidos al financiamiento de programas en defensa de los consumidores, presentar al Indecopi el informe de resultados sobre el uso de fondos recibidos, difundir publicaciones en defensa de los consumidores, etc.

De lo analizado, se aprecia que el convenio con el Indecopi otorga beneficios a las ADC, pero incluso cuando los perciben estos no son suficientes ni pueden ser utilizados en darle sostenibilidad a una ADC. Ello fue confirmado por el presidente de ASPEC. En el sistema actual, las asociaciones necesitan encontrar otros medios de financiamiento.

Además, al firmar este convenio las ADC obtienen la posibilidad de ganar un porcentaje de la multa impuesta, la cual deberá ser usada de acuerdo a criterios relacionados con la consecución de

sus fines de protección al consumidor. Esto presenta dificultades en tanto es una fuente de ingresos variable y difícil de predecir, además, que se debe tener un gran cuidado al ejecutar estos fondos ya que al provenir de fondos públicos su mal uso puede conllevar una sanción.

El Indecopi, por otro lado, gana que una entidad privada investigue y detecte fallas en el mercado; y, esté incentivada para hacerlo en tanto ello le permitirá continuar existiendo y crecer.

Por lo que, si bien la suscripción de un convenio con el Indecopi abre la posibilidad de obtener financiamiento por parte de esta entidad para lograr determinados fines de la asociación, del análisis realizado se concluye que resulta ineficiente y arriesgado que una ADC se cree con la finalidad de suscribir un convenio y representar a consumidores en denuncias con el objetivo de obtener un porcentaje de la multa.

### **3.3 Propuestas de cambios en la normativa que regula a las Asociaciones de Consumidores**

Habiendo ya estudiado a las ADC y la normativa actual que las regula. Corresponde ahora realizar una propuesta que mejore el sistema de protección al consumidor a través de cambios en la regulación de las ADC.

Para ello, el presente capítulo contiene una investigación y análisis crítico de Proyectos de Ley actuales que buscan afectar a la regulación de las ADC vista en el capítulo anterior. Luego, se expondrá de forma detallada una propuesta que tiene como objetivo mejorar el sistema de protección al consumidor peruano.

#### **3.3.1 Propuestas en el congreso**

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, del Congreso de la República, tiene bajo análisis dos proyectos de ley que podrían modificar la regulación de las ADC. Estos son:

1. El Proyecto de Ley N° 1190/2016-CR, "Ley que Fortalece el Funcionamiento de las Asociaciones de Consumidores"; y,
2. El Proyecto de Ley N° 577/2016-CR. "Ley que Declara de Interés Nacional la Creación del Fondo Especial de Financiamiento para Asociaciones de Consumidores".

#### **Proyecto de Ley N° 1190/2016-CR: "Ley que Fortalece el Funcionamiento de las Asociaciones de Consumidores"**

El primer proyecto<sup>29</sup> mencionado propone realizar modificaciones directas a la normativa que regula las ADC. Propone la "Ley que Fortalece el Funcionamiento de las Asociaciones de Consumidores". Esta se resume en tres cambios:

1. Que ante un allanamiento los proveedores no puedan ser exonerados del pago de los costos cuando el procedimiento sea promovido por una Asociación de Consumidores.
2. Que la Gerencia Legal junto con el órgano resolutorio correspondiente sean quienes puedan interponer demandas judiciales para la defensa de intereses colectivos y difusos de los consumidores y que las asociaciones de consumidores puedan promover dichos procesos.

---

<sup>29</sup> Proyecto de Ley N° 1190/2016-CR

3. Que el monto de multa a ser entregado no sea menor al treinta por ciento (30%) y que se pueda destinar hasta el 50% del dinero percibido por multas al funcionamiento de la ADC que lo recibió.

El proyecto resalta el papel fundamental de las ADC por sus funciones específicas en relación con la defensa de los legítimos intereses de los consumidores. Indica que las ADC *“son instrumentos a través de los cuales los consumidores pueden participar en aquellas cuestiones que ocurren en el mercado y podría afectarles”*. De este modo, las ADC tienen una importante dimensión institucional dentro del sistema económico peruano, puesto que son actores esenciales cuando se busca garantizar los intereses y derechos de los consumidores.

Una ADC es una agrupación de consumidores, de una forma similar a que un sindicato es una agrupación de trabajadores. Es la persona jurídica creada para representar los intereses específicos de un grupo poblacional determinado. Es necesario que se agrupen debido a que se enfrentan a un contrincante que los supera en conocimiento y recursos.

Ahora, teniendo ello en cuenta, se realizará un análisis punto por punto de las propuestas de cambio del proyecto de ley.

1. Que ante un allanamiento los proveedores no puedan ser exonerados del pago de los costos cuando el procedimiento sea promovido por una ADC.

El artículo 112° del Código, señala que se considera una circunstancia atenuante especial el allanamiento. Asimismo, indica que *“cuando el proveedor se allana a la denuncia presentada o reconoce las pretensiones en ella contenidas, se da por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponerse una amonestación si el allanamiento o reconocimiento se realiza con la presentación de los descargos; caso contrario la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.”*

Siguiendo esa línea, la Directiva N° 006-2017/DIR-COD-INDECOPI señala en su punto 4.7.1° a), que *“Los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por denuncias de Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad”*.

Y en su punto 4.7.1 e), señala que *“cuando el denunciado presente el allanamiento o reconocimiento, dentro del plazo para realizar sus descargos, se impondrá una amonestación; y la exoneración de costos del procedimiento”*.

Es decir, a través de dicha directiva la Presidencia del Indecopi obliga a sus órganos resolutiveos a imponer una amonestación y exonerar de los costos del procedimiento al proveedor denunciado, en casos de allanamiento. Ello cuando el Código les daba la potestad, mas no la obligación, de amonestar cuando lo consideren pertinente.

Pongámonos en el caso de una persona que adquirió un vehículo valuado en US\$ 420 000, el cual tiene desperfectos de fábrica que hacen su disfrute imposible; y, decide acudir a un estudio de abogados para obtener la devolución de su dinero.

Si el estudio de abogados hace un buen trabajo y prepara una buena denuncia con suficientes medios probatorios como para que el órgano resolutiveo se vea en la obligación de declarar fundado el caso, el proveedor denunciado solo tendrá que allanarse en sus descargos para evitar ser multado;

y, al allanarse también evitaría correr con los costos del denunciante que se vio obligado a acudir a este estudio jurídico.

El consumidor, quien ha visto frustradas sus expectativas respecto del vehículo, podrá obtener como medida correctiva la devolución del dinero pagado por el vehículo y de los intereses correspondientes. Sin embargo, deberá correr con los costos del estudio de abogados contratado.

El proveedor, quien no realizó bien su trabajo y puso a disposición del consumidor un bien no idóneo, tendrá que devolver al consumidor el monto pagado por este y los intereses que generó el dinero en ese tiempo. Será amonestado y tendrá que devolver las costas -que actualmente ascienden a S/.36.00- al denunciante.

En un análisis en conjunto, podemos ver que el consumidor, víctima de un error del proveedor, ha perdido tiempo y dinero en corregir la situación en que se encontró luego de la adquisición de un bien con desperfectos. El proveedor que vendió dicho bien; en cambio, perderá la venta realizada y deberá corregir los desperfectos del vehículo en caso requiera volverlo a poner a la venta. El órgano resolutorio que vería el caso no podría multar al proveedor denunciado por su error ni podrá ordenar que pague los costos de representación legal del denunciante.

Así es como funciona la figura del allanamiento actualmente.

El documento bajo análisis señala, respecto de la imposición de una amonestación en vez de una multa, que *“el texto actual transmite un mensaje a los proveedores que nos parece muy peligroso y consideramos que se les dice que, si cometen una violación a las normas del consumidor, pero se allanan apenas son denunciados, simplemente podrán ser reprendidos por la autoridad. Es decir, ni siquiera el Indecopi les aplicará una sanción más benigna de carácter pecuniario, sino que, de plano, pueden concluir el proceso con un simple regaño. Esta sola posibilidad de que la empresa infractora salga del Indecopi con un mero reproche le quita a la sanción uno de sus principales atributos, esto es, que sea disuasiva”*.

Luego, respecto de la exoneración del pago de costos, señala que *“por definición, el pago de costos y costas, representa el gasto total en patrocinio en el que incurre el administrado (consumidor) para denunciar una infracción y obtener un pronunciamiento de la autoridad, el mismo que por ningún motivo deberá ser desconocido por más que el proveedor se allane”*.

Posteriormente concreta la situación a las ADC, indicando que sería más grave aún *“porque usualmente sus denuncias están referidas a la defensa de intereses colectivos y/o difusos que han sido conculcados por el proveedor y cuya probanza es más compleja. (...) Si a todo lo anterior le añadimos los honorarios de los abogados que se van a enfrentar a los estudios más reputados del país, quienes defienden generalmente a los proveedores, resulta más evidente el daño irremediable que esta norma recientemente modificada implica por cuanto ningún letrado va a querer patrocinar este tipo de denuncias debido al riesgo de acabar trabajando gratuitamente”*.

Para finalizar, el proyecto concluye que *“por ello proponemos que, en todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas, **con excepción de los procedimientos promovidos por una asociación de consumidores, en cuyo caso se ordena al pago de las costas y costos en que hubieran incurrido en el procedimiento.**”* La sección en negrita sería la modificación de la normativa.

En resumen, el proyecto propone que en los procedimientos promovidos por una ADC no se pueda exonerar el pago de los costos del procedimiento. Realiza dicha propuesta debido a que los

procedimientos que siguen las ADC usualmente se refieren a intereses colectivos y/o difusos; y, que se podría desincentivar a los abogados de ver estos casos debido al riesgo de estar trabajando gratuitamente.

Personalmente, considero que la normativa actual respecto del allanamiento crea situaciones injustas para los consumidores, en beneficio de los proveedores que actuaron de forma dolosa o negligente. La propuesta legislativa no soluciona ese problema; inclusive, cabe decir que cambia muy poco la situación actual. Además, cabe resaltar que también existen consumidores que abusan de su derecho generando denuncias sin fundamento con el objetivo de obtener algún beneficio.

En un primer punto, se verifica que en su exposición de motivos el proyecto critica que la sola posibilidad que la empresa infractora termine un procedimiento con un “mero reproche” le quita a la sanción su atributo de disuasiva. Sin embargo, no hace nada para cambiar dicha situación. Su propuesta de cambio solo se refiere al pago de costos.

Segundo, el proyecto de ley fundamenta principalmente su cambio propuesto en que la mayoría de los casos que ve una ADC son difusos o colectivos. El punto 4.7.1 a) de la Directiva 006-DIR-COD-INDECOPI, señala expresamente que *“los efectos del allanamiento y reconocimiento no serán aplicables para los casos de defensa de intereses colectivos o difusos, incluidos los iniciados por Asociaciones de Consumidores, así como los casos iniciados a instancia de la autoridad”*. Es decir, dicho supuesto ya había sido previsto por el Indecopi y no se está afectado a las ADC cuando persiguen proteger intereses difusos o colectivos.

Sin embargo, cabe resaltar un punto. Quizás sin saberlo, por su redacción, el proyecto amplía la figura recogida en la directiva del Indecopi citada previamente. La directiva ordena que solo en los casos de defensa de intereses colectivos o difusos será aplicable lo expuesto anteriormente. Sin embargo, el proyecto de ley indica que es en los “procedimientos promovidos por una Asociación de Consumidores”. Es decir, si una ADC representa a un consumidor por un interés particular, el órgano resolutorio no podrá denegar los costos aun así el proveedor denunciado se allane en sus descargos.

Ello beneficiará a las ADC, puesto que los consumidores tendrán un incentivo más para acudir a estas.

2. Que sea el órgano resolutorio correspondiente quien inicie procesos judiciales para la defensa de intereses de los consumidores.

El proyecto de ley, en su exposición de motivos, señala que *“se hace necesario modificar el Código a fin de poner fin a una distorsión y debilidad en el sistema de protección al consumidor toda vez que si los órganos administrativos y resolutorios del Indecopi están separados y cada uno de ellos se ocupa de los temas que le son propios, no se entiende la razón jurídica por la cual su Consejo Directivo, que es una instancia absolutamente administrativa, tiene que dar su aprobación para el inicio de un proceso judicial. Esa es una de las razones por las cuales estos procesos no han sido promovidos hasta la fecha.”*

Luego, señala que es por ello que se propone que el Indecopi, **“por decisión firme en sede administrativa del órgano resolutorio correspondiente, se encuentre legitimado para promover de oficio procesos judiciales relacionados a los temas de su competencia en defensa de los intereses difusos de los consumidores”**. La sección en negrita sería la modificación de la normativa. Asimismo, propone el mismo cambio al artículo respecto a los intereses colectivos, siempre especificando que los ADC puede promover estos procesos.

No se hará un análisis más profundo respecto de este punto puesto que no tiene la finalidad de modificar la regulación de las ADC, que es el punto conceptual común estudiado en este capítulo. Sin embargo, es útil señalar que las ADC sí se encuentran relacionadas con este cambio puesto que éstas pueden promover que el órgano resolutorio correspondiente ordene el inicio a estos procesos.

3. Que el monto de multa a ser entregado no sea menor al treinta por ciento (30%) y que se pueda destinar hasta el 50% del dinero percibido por multas al funcionamiento de la ADC que lo recibió.

Previo al análisis de este punto, el proyecto de ley dice algo que vale la pena resaltar: *“Desde la dación del Código de Protección y Defensa de Consumidor Ley 29571 no se han dado normas que fortalezcan el trabajo de las asociaciones de consumidores, por el contrario, la forma de participación de estas ha sido desincentivada.”* Por lo que es importante resaltar que es el propósito de este capítulo el análisis de proyectos de ley que buscan remediar dicha situación; y, la formulación de una nueva propuesta que fortalezca de forma real el trabajo de las ADC.

Ahora bien, el proyecto destaca la necesidad de fortalecer el trabajo de las asociaciones e indica que una forma de hacerlo es aumentar el porcentaje de dinero que éstas pueden recibir a efectos de ser utilizado para su funcionamiento y del desarrollo de su finalidad. Posteriormente indica que, para acceder al porcentaje, la ADC debe litigar ante la Administración Pública un promedio de dos años; y, que normalmente recibe porcentajes menores al 50% de la multa, y si la empresa sancionada decide llevar el caso al Poder Judicial, aumentan los años de litigio.

Luego, indica que, por razones de probidad, las ADC no deben aceptar aportes de empresas por lo que en el Perú la mayoría de éstas se solventan con aportes de sus miembros y donaciones de otras instituciones sin fines de lucro.

En resumen, el proyecto propone un ejemplo por el cual una ADC obtiene S/1000.00 por su participación en un procedimiento y hace énfasis en cómo, de acuerdo con la normativa actual, únicamente se podría destinar S/ 15.00 para sueldos y salarios de la asociación. En ese sentido, el proyecto considera que es necesario modificar los porcentajes de forma que puedan recibir hasta S/. 225.00 por cada mil soles en vez de S/.15.00<sup>30</sup>.

En detalle, el proyecto de ley propone y analiza el siguiente ejemplo<sup>31</sup>:

- a) La ADC “X” obtiene S/. 1000.00 como porcentaje de la multa:
  - a. S/. 950.00 (95%) debe destinarse a la “promoción y defensa de los consumidores”.
  - b. S/. 50.00 (5%) debe destinarse al “funcionamiento de la asociación”.
- b) Ese monto de S/.50.00 se descompone de la siguiente forma:
  - a. S/. 35.00 (70%) debe destinarse en información y representación de consumidores.
  - b. S/. 15.00 (30%) puede destinarse en sueldos y salarios.

De ello se concluye que por cada S/. 1000.00 que la asociación obtiene como porcentaje de la multa, únicamente puede destinar S/. 15.00 al pago de sueldos y salarios.

<sup>30</sup> Adicionalmente, señala la problemática del tiempo de cobro, puesto que el proveedor sancionado puede acudir a un órgano judicial luego de ser multado, lo cual aumenta en años el tiempo que tomaría recibir el pago correspondiente.

<sup>31</sup> De acuerdo con el proyecto de ley, tanto el ejemplo como las consideraciones fueron propuestas por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios.

Luego, el proyecto de ley considera cuatro puntos:

- a) Los litigios ante el Indecopi toman en promedio dos años.
- b) Las resoluciones finales de los mismos pueden ser contradichas en sede judicial.
- c) El porcentaje que se asigna normalmente es entre el 15% y 20%<sup>32</sup>.
- d) El procedimiento para la entrega a la ADC del porcentaje de la multa debería durar 60 días hábiles que en la práctica no se respeta.

Con base en lo expuesto anteriormente, es que el proyecto propone modificar la normativa de forma que el porcentaje a ser entregado sea mínimo 30% a favor de la ADC y que en vez de un 5% utilizado para su funcionamiento, este sea 50%.

Aplicando dichos datos en el ejemplo realizado previamente, ocurrirían los siguientes cambios. El monto inicial varía, puesto que esos S/. 1000.00 correspondían a un porcentaje “usualmente asignado”, 15% o 20% como se indicó previamente. Se tomará que ese monto era el 20%, por lo que al ser el mínimo un 30%, el número con el que se trabajará es de S/. 1500.00.

De esos S/. 1500.00 un 50% puede ser utilizado para el funcionamiento de la asociación; es decir, S/. 750.00. De ese monto, el 30% podrá ser destinado en sueldos y salarios; por lo que, aplicando solamente los cambios normativos en el mismo ejemplo, la ADC podría destinar hasta S/. 225.00 en vez de S/.15.00.

Esta modificación no es por sí misma negativa o positiva. Como beneficios permite que las ADC contraten a mejores profesionales para su administración; y, les permitirá tener una mejor infraestructura, lo que conlleva un crecimiento de las mismas. Ello les otorgará más poder sobre el mercado, pueden decidir utilizarlo únicamente para continuar creciendo y así obtener mayores ingresos; y, pueden utilizarlo para generar cambios en el mercado que beneficien a los consumidores. Idealmente se dedicarían a ambos, en vez de la primera más que la segunda.

Conforme las ADC actualmente han venido trabajado, y como se puede apreciar en los siguientes segmentos de las entrevistas llevadas con el Secretario Técnico de la CC2, el presidente de Aspec, y la Secretaría Técnica de la CC3 (anexo 1)<sup>33</sup>:

Segmento de entrevista a Edwin Aladana, Secretario Técnico de la CC2:

*“¿Qué podrían hacer las Asociaciones de Consumidores para mejorar y facilitar más el trabajo de la Secretaría Técnica? Entiendo que un punto sería la profesionalización.*

*Que es un desarrollo natural de cómo ellos ejecutan su labor. Es la experiencia que van tomando. Es nutrirse de todo lo que nosotros podemos hacer. Y nosotros también aprendemos de ellos mucho. Las Asociaciones de Consumidores son también ojos y oídos y brazos afuera. Hay muchas cosas que ellos también cubren, su labor es*

<sup>32</sup> Sobre este punto, es pertinente informar que el porcentaje de las multas se otorga con base en la participación y trascendencia del mercado que realizó la ADC. Una alta participación y alta trascendencia en el mercado otorgan entre 40% y 50% de la multa. Una alta participación con baja trascendencia en el mercado; y, una baja participación con una alta trascendencia en el mercado, otorgan entre 20% y 40% de la multa. Una baja participación con una baja trascendencia en el mercado otorga entre el 10% y 20% de la multa. Al afirmar ello, la ADC Aspec está admitiendo que los casos que sigue no requieren una alta participación de su parte, y tienen una baja trascendencia en el mercado.

<sup>33</sup> Para todas las entrevistas, véase el Anexo 1.

*importante porque ellos concientizan al público. Tienen llegada al público.*

*Lo que debería hacerse es fomentar más convenios de cooperación, potenciar esos convenios de cooperación. Que no se limiten solamente a presentación de denuncias y acceso a presupuesto sino también capacitaciones mutuas, revisión de jurisprudencia que ya se ha emitido, emisión de investigaciones. Necesitamos estudiar más.” (Anexo 1)*

Segmentos de entrevista a Crisólogo Cáceres, Presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec

*“Ahora, cómo defino a una asociación de consumidores. Como un grupo de personas que tiene que tener mucha fe, tiene que tener mucha mística para hacer lo que hacemos acá. Porque nosotros nos enfrentamos a todo. No solo nos enfrentamos a las empresas nos enfrentamos al estado que no nos comprende y en lugar de apoyarnos hace todo lo posible por no ayudarnos.”*

*“Vamos por partes. Primero que nada, hay que saber que las Asociaciones de Consumidores a diferencia de lo que sucede en otros países no reciben financiamiento por parte del estado. No hay fondos concursales como ocurre en Argentina, como ocurre en Chile, como ocurre en España. Nada. Entonces el único financiamiento entre comillas que reciben las Asociaciones de Consumidores es el que reciben por el porcentaje de las multas. El porcentaje de las multas se caracteriza porque se le da una parte infinitesimal a las Asociaciones de Consumidores porque los comisionados deciden “no pues, no le quiero dar” (Anexo 2).*

Segmentos de entrevista a Ángela Sevilla, Secretaria Técnica de la CC3:

*“Ahora las Asociaciones de Consumidores, o sea nosotros tenemos ahí un tema. Un tema en el sentido de cuál debe de ser la participación de las Asociaciones de Consumidores porque tú una vez que inicias la investigación, activas todo el aparato de supervisión del estado. (...). Entonces no es tan inmediata la conclusión de una investigación, la cual puede demorar semanas o meses.*

*Entonces qué sucede en los casos en los cuales puede haber un evento mediático que se dispara. ¿Qué es lo que normalmente hacen? Y no debería ser así, algunas asociaciones de consumidores. Porque evidentemente deberían hacer una labor mucho más de investigaciones. Recolectan información de medios o de redes sociales y sobre la base de eso interponen una denuncia.*

*Como interponen una denuncia y por el diseño que tenemos de la normativa, las Asociaciones de Consumidores son considerados como una parte del procedimiento. Por lo tanto y de acuerdo a la división de competencias, las denuncias que ellos presentan aun*

*cuando sea sobre la base del resguardo de intereses generales se considera una denuncia de parte. Por lo tanto, se tramita ante una comisión de parte.*

(...)

*...has activado el mecanismo de supervisión e investigación. Estás en el tema y de pronto viene una asociación de consumidores con una noticia y activa un procedimiento de parte. Entonces ¿cómo queda todo tu procedimiento de investigación ya iniciado y ya activado? En la que el estado ya ha generado un inicio.” (Anexo 3).*

De acuerdo a lo analizado, concluimos que luego de los cambios que propone este proyecto de ley, las ADC obtendrían beneficios en su financiamiento, pero no se atacaría el problema de fondo en tanto no se ha modificado la forma de relacionarse que tienen las ADC y el Indecopi, quien continúa siendo el mayor punto de apoyo de todo el sistema de protección al consumidor.

Las ADC, o más bien, los fondos que reciben estas asociaciones, son fondos que provienen del estado y por tanto son susceptibles de fiscalización. Si bien la ADC no es una entidad delegada del Indecopi, puede recibir fondos públicos los cuales no podrá distribuir de cualquier forma. El proyecto de ley bajo análisis aumenta los fondos que recibe, pero no modifica la restricción que se le puede dar a estos recursos.

Es tentador considerar que, junto al aumento de recursos, se brinde una nueva dirección para el uso de estos. Más allá de fines administrativos como los sueldos, o actos generales como informar o representar a los consumidores, podría considerarse aumentar los recursos de estas asociaciones para que realicen un acto específico con estos nuevos fondos.

Pero considero que ello sería un error. La principal cualidad que tiene una ADC por sobre las entidades estatales con las que comparte fines de protección al consumidor, es que la ADC tiene autonomía privada y su actuación no está restringida a lo que la ley le permite. Utilizar el sistema de distribución de fondos para direccionar su actuación a fines más específicos es una forma indirecta de quitarles esta autonomía.

**Proyecto de Ley N° 577/2016-CR. “Ley que Declara de Interés Nacional la Creación del Fondo Especial de Financiamiento para Asociaciones de Consumidores”**

El segundo proyecto<sup>34</sup> mencionado propone, como su nombre lo dice, declarar de preferente interés nacional la creación de un fondo económico destinado al financiamiento de proyectos y actividades que realicen a favor del interés de los consumidores con el fin de promover y fortalecer las ADC.

Este proyecto puede resumirse mencionando únicamente sus puntos más importantes, los cuales son los siguientes:

1. Se creará un fondo económico destinado a promover el fortalecimiento de las ADC registradas y reconocidas por el Indecopi.
2. Ello mediante financiamiento de proyectos y actividades que desarrollan a favor del interés de los consumidores.
3. El fondo económico sólo podrá ser utilizado por ADC debidamente registradas.

---

<sup>34</sup> Proyecto de Ley N° 577/2016-CR.

El proyecto de ley afirma ser una respuesta a una demanda de las ADC respecto de un financiamiento permanente; y, lo hace bajo la premisa de que la protección de los derechos de los consumidores es una responsabilidad de todos, por lo que la participación ciudadana es fundamental.

En su exposición de motivos, el proyecto informa que se basa en la experiencia del Servicio Nacional del Consumidor (en adelante, Sernac) de la República de Chile, la cual muestra un buen ejemplo de inversión en Fondos Concursables.

En un primer momento, es necesario definir el concepto de fondo concursable. El portal del gobierno peruano los define como “Programas que asignan recursos no reembolsables, con el objetivo de promover una actividad determinada beneficiando a emprendimientos, generando eficiencia, efectividad y cobertura en la asignación de recursos públicos (Gobierno del Perú, 2020).

Un ejemplo de Fondo Concursable peruano es el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (en adelante, el Fidecom). El Fidecom cuenta con 200 millones de soles para promover la investigación y desarrollo de proyectos de innovación productiva de utilización práctica en las empresas. Su misión es contribuir con el incremento de la competitividad del país a través del financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades para la innovación productiva.

El Fidecom tiene por objetivo cofinanciar proyectos orientados a:

1. Promover la investigación y desarrollo de proyectos de innovación productiva de utilización práctica para las empresas.
2. Desarrollar y fortalecer las capacidades de generación y aplicación de conocimientos tecnológicos para la innovación y el desarrollo de las capacidades productivas y de gestión empresarial de los trabajadores y conductores de microempresas. (Innovate Perú, s/f).

Tanto empresas como asociaciones civiles de carácter productivo legalmente constituidas en el país pueden acceder a financiamiento del Fidecom, quien puede cofinanciar hasta un 75% del monto total del proyecto (Innovate Perú. 2021).

El Fidecom tiene su base en la Ley N° 29152, “Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad”. Dicha norma regula todo lo relacionado con el Fidecom, pero cabe resaltar un punto; señala que el Fidecom está constituido por los siguientes recursos:

1. Recursos autorizados por la Ley que aprueba el crédito suplementario y transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, dispone la creación de fondos y dicta otras medidas.
2. Donaciones y/o aportes privados.
3. Recursos de cooperación técnica no reembolsable.
4. Intereses que generen los recursos del Fidecom.
5. Créditos presupuestales que se aprueben en las leyes anuales de presupuesto y sus modificatorias.
6. Otros dispuestos por norma expresa.

El proyecto de ley, de ser aprobado, sentaría las bases para que luego se pueda promulgar una Ley que establezca la implementación de un Fondo Concursable para las actividades de protección al consumidor, en el que puedan participar las ADC. Semejante a la Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fidecom, citada previamente.

Es un proyecto de ley simple con una buena finalidad, la efectividad de la idea detrás de este proyecto de ley solo dependerá de la forma en que sea redactada la posterior Ley que detalle las características del Fondo Concursable y la manera en que esta ley sea ejecutada.

Sin embargo, cabe una crítica. El proyecto señala en su análisis costo – beneficio que la iniciativa propuesta no genera gasto para el Estado, pues su financiación se realizaría con fondos producto de las multas impuestas por el Indecopi a los proveedores infractores y que por ello el proyecto no afecta el presupuesto del Indecopi y tiene el fin de fortalecer a las ADC. Sin embargo, el presupuesto del Indecopi tiene su base en las multas que impone a los proveedores, por lo que este sí está siendo afectado. El verdadero problema que deberá ser solucionado si se desea implementar este fondo concursable, es el determinar el origen del dinero que lo integraría.

De lo analizado concluimos que un fondo concursable para asociaciones de consumidores es necesario para darles más relevancia y sostenibilidad en el sistema de protección al consumidor. Esta nueva independencia; sin embargo, deberá ser guiada correctamente.

### **3.3.2 Propuesta nueva: la Oficina de Desarrollo de Proyectos de Protección al Consumidor**

Actualmente, y con base en todo lo analizado previamente, podemos enumerar lo siguiente:

Sobre las ADC

- Se han encontrado defectos en la regulación -o falta especialización en ella.
- El que puedan obtener un porcentaje de la multa les otorga financiamiento para su actividad, pero pueden destinar una fracción muy pequeña de este dinero para sueldos y las trabas para hacerlo son altas.
- Una vez firmado el convenio con el Indecopi las ADC solo son evaluadas en temática financiera más no por consecución de objetivos.
- Su verdadero financiamiento se encuentra en fondos internacionales y las donaciones que puedan recibir, las cuales se encuentran limitadas ya que la normativa les prohíbe recibir este de proveedores o empresas que actúen en el mercado.
- Las ADC no se encuentran facultadas para conciliar ningún caso que afecte intereses difusos. Ello implica que no pueden conciliar los procedimientos promovidos únicamente por estas.
- Las ADC no cuentan con formas óptimas de financiamiento para sus actividades. A pesar de que pueden obtener un porcentaje de la multa impuesta por el Indecopi, este no es suficiente.

Sobre el área de Protección al Consumidor del Indecopi:

- Los órganos de procedimientos sumarísimos y las comisiones reciben más denuncias que las que su crecimiento productivo puede cubrir, por lo que de no realizarse un cambio la carga procesal eventualmente será inmanejable.
- Las ADC representan un aumento de carga procesal en los órganos resolutivos, en vez de un alivio de esta.
- Una buena parte del presupuesto de una ADC y del Indecopi resulta del dinero obtenido por las multas impuestas.
- El procedimiento de protección al consumidor del Indecopi no tiene una naturaleza estrictamente definida.

El contenido de los dos Proyectos de Ley estudiados es de carácter económico. Existe una aparente preocupación por incrementar los ingresos y formas de financiamiento de las ADC; sin embargo, no existe por el momento ninguna propuesta que estudie la actuación concreta de las ADC y encuentre una forma de que éstas logren mejor sus objetivos. No necesariamente con una inyección de capital; sino, con una nueva forma de comprender su naturaleza.

En ese sentido, se propone el “Plan de optimización de la actuación de las Asociaciones de Consumidores”. Este se centra en la creación de un órgano no adscrito al Indecopi que se denominará la Oficina de Desarrollo de Proyectos de Protección al Consumidor (en adelante, la ODEPRO), el cual, combinado con las ideas presentadas sobre un fondo concursable de financiamiento, propone cambios en la normativa que regula las relaciones de las ADC y el Indecopi, permitirá generar sinergias entre estos dos sujetos para obtener fines comunes. Asimismo, permitirá a las ADC tomar una nueva posición en el sistema de protección al consumidor.

### 3.4 Una nueva naturaleza de las ADC

En septiembre del 2020 la Asociación de Consumidores francesa UFC-Que Choisir presentó una denuncia contra Nintendo por “obsolescencia programada” (Gestión. 2021). Basaron su denuncia en una ley que condena a las empresas que comercialicen productos de vida útil reducida con hasta dos años de cárcel y multas de hasta 5% de sus ventas anuales.

Esta ADC utilizó una ley creada en el 2015 dentro de una lógica de proceso de transición energética y crecimiento ecológico. Una particularidad de esta normativa es que define el concepto de obsolescencia programada. Siendo este “...el conjunto de técnicas mediante las cuales un vendedor pretende reducir deliberadamente la vida útil de un producto con el fin de aumentar su tasa de sustitución”.

Ahora bien, pensemos en la situación jurídica ocurrida. El producto acusado de defectuoso es un control de Nintendo Switch. Es un producto recreativo pensado para un público joven. La ADC UFC-Que Choisir se define como una *“asociación sin fines de lucro enteramente dedicada a encontrarse con las necesidades de los consumidores, protegiendo sus derechos e intereses a través de campañas, encuestas, denuncias colectivas y compras grupales”* (Quechoisir, s/f). Tienen campañas contra la obesidad infantil, los vuelos cancelados por coronavirus, costos vehiculares, etc. No es una asociación de consumidores específicos. Esta campaña sobre el control de Nintendo Switch no se relaciona con las otras que tienen.

Lo que se propone crear aquí es exactamente eso. Un sistema legal que promueva el nacimiento de ADC especializadas. Ahora bien, al proponer especialización esta debe pensarse respecto a los consumidores que van a asociarse, no respecto a un producto específico. La idea no es que exista una ADC de cámaras fotográficas. La idea es que exista una Asociación de Consumidores Cinematográficos. Estos son consumidores que no saben ni quieren saber cómo es el proceso de producción de una cámara o un micrófono, pero tienen un consumo más habitual e informado que el consumidor no vinculado con intereses cinematográficos –que igual podría comprar una cámara, un micrófono o un programa de edición-.

Este conocimiento está vinculado a su interés, consumo y uso habitual respecto a un pasatiempo que utiliza este producto, y de ninguna manera llega a tal punto de romper la asimetría informativa. Estos no son cinematógrafos profesionales, estos son consumidores con un pasatiempo que los define, pero no está relacionado a su oficio o profesión y no buscan convertir este pasatiempo en empresa. Un ingeniero fascinado por el trekking y alpinismo va a comprar muchísimos servicios

de viaje a lo largo de su vida, así como un tipo específico de calzado y vestimenta, pero no tiene por qué desear convertirse en guía.

Entonces, se propone fomentar la creación de estas ADC pensadas para tipos de consumidores respecto a áreas de interés y no productos. Esto se propone debido a la evolución del consumidor en parte influenciada por la aceleración del consumo digital, la globalización e hiperconexión. Qué productos consume alguien hoy en día definen una parte de su personalidad, desde qué celular utiliza hasta en qué redes sociales se muestra. Si las ADC se especializan de acuerdo a actividades que hacen los consumidores, podrán tener un “público objetivo” de consumidor, quien tendrá interés en unirse y aportar a esta asociación. Al tener asociados aportantes, la ADC tendrá una fuente fija y predecible de ingresos que le permitirá planificar su actuación de forma que el sistema actual no se lo permite.

Se propone entonces reformular la forma como comprendemos a las ADC. Desde una perspectiva normativa, es posible continuar utilizando las herramientas legales que ya ofrece el código civil sobre la figura de Asociación.

Recordemos el artículo 80 del Código Civil: *“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”*.

Pero estas ADC modernas no tendrán como principal objetivo suscribir un convenio con Indecopi. Podrán hacerlo, pero su fuente principal de financiamiento serán los consumidores inscritos en esta y los proyectos concursables de la “Odepro” –sobre la que se profundizará en el siguiente segmento-. Esto los liberará de cualquier eventualidad que pueda ocurrir con el Indecopi o la validez de sus procedimientos.

Asimismo, los consumidores encontrarán valor real en pertenecer a un club de personas como ellos. Esta ADC:

1. Tendrá una base asociativa. Sus asociados son consumidores con un interés en común.
2. Protegerá los intereses particulares de un consumidor cuando le ocurra un daño.
3. Protegerá los intereses generales de su clase de consumidores cuando ocurra una vulneración en el mercado.
4. Actuará preventivamente utilizando la información otorgada por sus consumidores para detectar posibles vulneraciones al mercado antes que ocurran.
5. Otorgará ofrecimientos especiales de proveedores que quieren acceder a sus consumidores.
6. Tendrá una comunicación directa con el proveedor que está desarrollando un nuevo producto o servicio para este tipo de consumidores. O incluso para negociar los puntos en un contrato en masa.

Para lograr estos fines ¿debe ser necesariamente una asociación? No. Sin embargo, no serlo no le permitiría hacer denuncias colectivas y difusas ante el Indecopi por lo que se propone que sí lo sea. Pero basta con que sea una organización sin fines de lucro que entienda esta nueva naturaleza del consumidor y lo agrupe.

En este texto se ha expuesto la normativa a seguir para crear una asociación de este tipo. Pero para que estas asociaciones puedan ser sostenibles, la Odepro, cuya creación se propone, debería poner en concurso fondos públicos para la presentación de proyectos en materias especializadas. Proyectos que requieran una profesionalización y especialización de las ADC que quieran participar.

### **3.4.1 Sobre la ODEPRO**

La Odepro sería la oficina que administraría fondos de financiamiento del Estado. El fondo será generado por un presupuesto anual decidido por el congreso sumado a un porcentaje de las multas obtenidas por sanciones impuestas por los órganos resolutiveos de protección al consumidor. Este dinero podrá ser utilizado en proyectos propuestos por las ADC. Se propone el presente sistema para los casos de protección al consumidor, pero la idea puede ser aplicable para toda materia que permita la participación de las ADC.

El beneficio que obtendrán las ADC es lógico, tendrán un fondo de financiamiento en el que podrán presentar sus proyectos, los cuales serán evaluados y los mejores -de acuerdo a criterios establecidos previamente y publicados por la Odepro- recibirán los recursos solicitados. Este fondo de financiamiento será como una incubadora de proyectos, pero específicamente para proyectos de ADC.

Indecopi verá limitado el uso de parte de sus ingresos; sin embargo, sí obtendrá un beneficio, aunque indirecto. Podrá nombrar a uno de los tres jurados que evalúe los proyectos propuestos por las ADC y este podrá exponer los intereses del Indecopi al momento de elegir qué proyecto recibirá financiamiento. Inclusive, de forma previa a las postulaciones, este representante del Indecopi podría señalar en las bases una problemática común con la que estén lidiando tanto las ADC como la Administración pública. Ello a fin de que las propuestas recibidas se encuentren relacionadas con esta.

Se propone que otro jurado de los proyectos será determinado por el presidente de la Odepro; y, el tercero sea elegido por concurso público. Cabe indicar; sin embargo, que los detalles en la gestión de esta institución pública no son propósito de esta tesis.

Por otro lado, uno de los objetivos prioritarios de la Odepro será el de homogeneizar la base de consumidores de las ADC. Esto podría lograrse haciendo que sus propuestas de financiamiento sean sobre sectores específicos de una industria, y solo puedan participar ADC con consumidores de esta industria. Fomentando así que las ADC ya existentes se transformen en ADC especializadas.

Así es como el Indecopi podría utilizar la mano de obra de las ADC, aprovechando una competencia saludable entre estas, para obtener objetivos que beneficien al Indecopi, a la ADC, a la población de consumidores y a los proveedores. Estos proyectos pueden ser tanto informativos como de difusión.

Esta medida podrá generar un círculo virtuoso de financiamiento y protección al consumidor. Se utilizará la naturaleza privada de las ADC, que les otorga una flexibilidad que el estado no tiene, para lograr impactos positivos en el sistema de protección al consumidor que repercutirán en una liberación de carga administrativa del Indecopi, la cual, como vimos previamente, es uno de sus objetivos institucionales.

Sin embargo, cabe precisar que, si bien funcionaría para fomentar, no es necesario crear a la Odepro para que las ADC cambien su forma de organizarse y actuar. La normativa actual les permite existir de la forma propuesta; y, tras lo analizado, resulta una forma más saludable y provechosa para actuar.

### **3.4.2 Sobre los cambios normativos**

Es esencial participar en la discusión sobre la forma en la que las ADC pueden utilizar el dinero ganado como porcentaje de las multas impuestas por el Indecopi. La regulación actual no les permite funcionar como una empresa, sino que las obliga a funcionar como una ONG. Es necesario que las

ADC cuenten con las herramientas para enfrentarse a grandes corporaciones y vencerlas cuando hayan cometido una infracción, para ello requieren un mejor financiamiento, así como una mayor flexibilidad en su uso. Sin embargo, al ser fondos públicos, estos no pueden otorgarse tan libremente.

Segundo, es importante que las ADC cuenten con armas propias. Por ello se propone crear un mecanismo semejante al que ya utiliza el Indecopi en su Servicio de Atención al Ciudadano, pero dentro de una ADC.

Este sistema será obligatorio para las Asociaciones de Consumidores que firmen el convenio con Indecopi, pues será señalado expresamente en estos. Actualmente se encuentran facultadas para representar a sus asociados; por lo que, la propuesta es que se les obligue a implementar un sistema por el que recibirán comunicaciones presentadas por sus asociados y en un plazo establecido deberán dar una respuesta a esta.

Obligados por el convenio del Indecopi, también se establecerá un mecanismo previo obligatorio antes de la presentación de la denuncia, el cual será tomado en cuenta al momento de analizar la admisibilidad de esta. Se obligará a las ADC acreditar que comunicaron una propuesta conciliatoria al proveedor denunciado -o intentaron hacerlo a un domicilio válido-. Ello, para evitar la movilización de todo el aparato estatal con motivo de una denuncia que no busque remediar una situación, sino lucrar por el procedimiento.

Finalmente, como último cambio, se propone que las ADC puedan conciliar dentro de los procedimientos que llevan a título propio; es decir, en defensa de los intereses difusos o colectivos de los consumidores y no en representación de un consumidor específico. El motivo por el que un procedimiento relacionado con intereses difusos no es conciliable, es porque, dentro de la naturaleza del procedimiento llevado por el Indecopi, este no podrá dar por finalizado un procedimiento si verifica indicios de afectación a un grupo de consumidores en el mercado.

La finalidad de que el órgano resolutorio continúe el procedimiento es, que en caso se acredite la infracción, se imponga una medida correctiva que corrija la situación injusta generada por el proveedor. Por lo que, se propone permitir que las ADC concilien con los proveedores dentro de un procedimiento seguido por intereses difusos o colectivos siempre y cuando dentro de las obligaciones aceptadas por el proveedor en el acuerdo, se encuentre la medida correctiva que habría impuesto el Indecopi.

Para ello el proveedor y la ADC podrán presentar una “propuesta de acuerdo conciliatorio”, el cual, así como todo ofrecimiento realizado en una audiencia de conciliación llevada por el Indecopi, no podrá ser utilizado como argumento por una de las partes en caso no se finalice el caso preliminarmente. Esta propuesta de acuerdo conciliatorio será revisada por el órgano resolutorio a quien corresponda resolver el procedimiento, el cual podrá expresar su aceptación, con lo que este se encontrará perfeccionado; o, podrá requerir modificaciones que serán evaluadas por las partes posteriormente. Recordemos que estamos considerando a las ADC con una nueva naturaleza, en la que representa a un público de consumidores con intereses específicos.

En tanto se le estará otorgando grandes beneficios a las ADC, se espera que estas crezcan y mejoren de forma equivalente ello también será señalado expresamente en el convenio suscrito. El Indecopi se encontrará facultado para, con base en la actuación que viene llevando una ADC -falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio-, resolver el convenio y así retirarle sus beneficios, como obtener un porcentaje de la multa. Esta podrá seguir presentando denuncias en representación de intereses difusos si desea hacerlo, sin embargo, no podrá lucrar.

Finalmente, es necesario elevar los requisitos para que una ADC firme un convenio con el Indecopi. Actualmente, solo deben acreditar actos relacionados con la consecución de sus finalidades, el año anterior de la firma del convenio. Se propone requerir a las ADC que obtengan con base en su investigación y por los medios probatorios obtenidos por ella -y no una denuncia que deje la investigación a manos de la Administración pública-, un número de procedimientos declarados fundados.

Sin embargo, la relación de una ADC con el Indecopi no afectará las posibilidades de esta de solicitar fondos de la Odepro con la presentación de un proyecto.

La Odepro, como órgano de financiamiento de las ADC no adscrito al Indecopi, otorgará independencia a las asociaciones. Si sus proyectos son generados teniendo en cuenta la nueva naturaleza propuesta para las ADC, será cuestión de tiempo para que estas se profesionalicen, especialicen y participen desde una nueva posición en el sistema de protección al consumidor.





## Conclusiones

1. Las relaciones de consumo están en constante cambio y la forma en la que el consumidor actúa dentro de esta relación es un factor determinante en este cambio. Hay relaciones de consumo donde el consumidor es un sujeto pasivo, otras donde toma un rol más activo, y otras donde podría ser considerado consumidor y proveedor simultáneamente sin romper la relación de consumo ni la asimetría informativa.
2. El sistema jurídico que regula la relación de consumo se encuentra limitado por la burocracia estatal, intereses políticos de aquellos que deciden los cambios regulatorios, así como las normas que actualmente lo regulan. Además, como se analizó previamente, múltiples órganos dentro del Indecopi llevan un procedimiento de protección al consumidor que no se adapta al procedimiento sancionador que la normativa indica deberían obedecer.
3. Es arriesgado apoyar la defensa del consumidor en procedimientos que podrían ser declarados nulos, tramitados por una entidad que viene llevándolos de esta forma por décadas, y en un sistema de actualización normativa arcaico y político como el congreso. En ese sentido, es fundamental encontrar una salida que brinde una protección al consumidor sin estos riesgos y trabas.
4. La solución propuesta recae en la asociación, un tipo de persona jurídica ya existente en el Código Civil. Con la normativa actual, las asociaciones de consumidores pueden suscribir un convenio con Indecopi, lo cual les permite obtener recursos de acuerdo a las multas que se impongan por su iniciativa, entre otros beneficios.
5. Sin embargo, al realizar un análisis de los incentivos y desincentivos que firmar el convenio genera, así como del actual comportamiento de las ADC peruanas que han firmado el convenio, encontramos que este no es un buen modelo para que estas entidades puedan generar suficientes impactos positivos en el mercado y al mismo tiempo subsistir.
6. Existen propuestas legislativas que buscan modificar la relación de las ADC con Indecopi y la forma en la que se les otorgan recursos, pero si bien éstas podrían aumentar el poder y tamaño de las ADC, todas las propuestas se basan en modificar la relación que tienen con Indecopi y no en la actividad independiente que podrían tener afuera de ésta relación.
7. Se propone un cambio legislativo basado en la entrega de recursos condicionados a que las ADC tomen una dirección distinta en su actividad, en vez de un ciego aumento de recursos. Esta dirección buscaría lograr un cambio en el modelo actual de las ADC, convirtiéndolas en especializadas en vez de generales y que eventualmente obtengan recursos para su subsistencia a través de sus miembros en vez de únicamente financiamiento estatal.
8. Con ADC especializadas nos referimos a aquellas cuyos miembros son consumidores con un patrón o interés de consumo semejante. Mientras que las ADC generales son aquellas que buscan representar a todos los consumidores de todas las industrias.
9. Las ADC actuales son todas generales y tienen amplias facultades para representar a los consumidores de forma individual, difusa o colectiva, pero no han generado cambios perceptibles en el mercado salvo por algunos casos mediáticos. Asimismo, los convenios que

éstas celebran con Indecopi no presentan incentivos suficientes para profesionalizarse y dedicar sus esfuerzos a participar en el sistema de protección al consumidor de una forma que favorezca a todos los involucrados. Aunque tanto el Indecopi como las ADC generales tienen interés en continuar participando en el sistema actual, las entrevistas realizadas evidencian una fuerte fricción entre ambos.

10. En el sistema actual, las asociaciones necesitan encontrar otros medios de financiamiento. El porcentaje de las multas otorgado por Indecopi no solo resulta escaso para sus fines y subsistencia, sino que también es susceptible de fiscalización, lo cual genera costos y riesgos para quien los recibe. La fiscalización es necesaria ya que están recibiendo recursos estatales y no se propone eliminarla, pero es importante reconocer que no todas las entidades privadas se encuentran en capacidad de administrar sus finanzas en la forma en que la ley requiere.
11. Luego de los cambios que propone el Proyecto de Ley N° 1190/2016-CR. "Ley que Fortalece el Funcionamiento de las Asociaciones de Consumidores", las ADC obtendrían beneficios en su financiamiento, pero no se atacaría el problema de fondo en tanto no se ha modificado la forma de relacionarse que tienen las ADC y el Indecopi, quien por ahora continúa siendo el mayor punto de apoyo del sistema de protección al consumidor.
12. Resulta útil para consumidores, proveedores y la administración pública, la creación de un fondo concursable para asociaciones de consumidores con la finalidad de fomentar su especialización y generar un impacto positivo y sostenible en el mercado. Este fondo; sin embargo, deberá ser temporal y guiado correctamente.
13. La dirección que generará el fondo propuesto no debe ser restrictiva, al contrario. Fomentar que se organicen los consumidores y no imponer una forma de organización permitirá que sean los privados quienes desarrollen nuevas formas de comprender al consumidor, al proveedor y a la relación de consumo. Asimismo, impulsará nuevos modelos de negocio para las ADC acordes a los avances tecnológicos y tomando en cuenta los intereses de todos los agentes involucrados en una relación de consumo.
14. Se plantea la creación de la Odepro como órgano de financiamiento de las ADC no adscrito al Indecopi. Si sus proyectos son generados teniendo en cuenta la nueva naturaleza propuesta para las ADC, será cuestión de tiempo para que estas se profesionalicen, especialicen y participen desde una mejor posición en el sistema de protección al consumidor.
15. Independientemente de cualquier cambio normativo, la iniciativa privada no limitada por dirección estatal tiene una mayor libertad de actuación y no debe ser dejada de lado. Una asociación de consumidores especializada puede hacer uso de herramientas modernas para obtener sus fines y otorgar valor a sus miembros, lo que le permitirá obtener recursos de dichos miembros y así ser sostenible sin intervención estatal. Para realizarlo ni siquiera es necesario un cambio normativo, la actual regulación civil de las asociaciones les permite hacerlo.
16. La creación de la Odepro sería un impulso para que el sistema de protección al consumidor peruano se modernice, creando así un nuevo tipo de agente que participe con herramientas

modernas y mayor flexibilidad. Pero, aunque conveniente, este impulso no es absolutamente necesario pues basta con que una sola ADC especializada encuentre un modelo sostenible dentro de la regulación actual para que otras la usen de referencia y puedan hacer lo mismo para otra colectividad de consumidores.





### Lista de Abreviaturas

<b>ADC</b>	Asociaciones de Consumidores
<b>El Código</b>	Código de Protección y Defensa del Consumidor
<b>La Sala</b>	Sala Especializada en Protección al Consumidor
<b>LDR</b>	Libro de Reclamaciones
<b>Reglamento del LDR</b>	Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor
<b>SIREC</b>	Sistema de Reportes de Reclamaciones
<b>SAC</b>	Servicio de Atención al Ciudadano
<b>TUO de la LPAG</b>	Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimientos Administrativos
<b>ST</b>	Secretaría Técnica
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>SISAC</b>	Sistema de Arbitraje de Consumo
<b>OPS</b>	Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>ASPEC</b>	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios
<b>SERNAC</b>	Servicio Nacional del Consumidor
<b>FIDECOM</b>	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
<b>ODEPRO</b>	Oficina de Desarrollo de Proyectos de Protección al Consumidor



## Referencias

Alarcón, L. (2014). Los Confines de las Sanciones: en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*. Número 195.

Alarcón, L. Gómez Tomillo, M. Rebollo Puig, M. Tirado Barrera, J.A. Jara Bautista, J.L. Santy Cabrera, L. Rojas Montoya, C. García Caveró, P. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico.

Alexandre de StreeL. Anne-Lise Sibony. Towards Smarter Consumer Protection Rules for the Digital Society. Centre on Regulation in Europe. 2017.

Asociación francesa demanda a Nintendo por “obsolescencia programada” (2020, 22 de septiembre). Gestión

AT Internet. (s/f). *¿Qué es la analítica digital?: Definición.* (s/f). <https://www.atinternet.com/es/glosario/analitica-digital/>.

Autoridad Nacional de Protección al Consumidor. Guía de consultas más frecuentes en el estado de emergencia por el Covid-19 (Coronavirus). Indecopi, Lima, 2020.

Banfi, F., Hazan, E., & Levy, A. (2013, 1 de Abril). Using “Big Data” to optimize digital marketing. *McKinsey*. <https://www.mckinsey.com/business-functions/marketing-and-sales/our-insights/using-big-data-to-optimize-digital-marketing#>.

Baca Oneto, V. (2013) *Protección al Consumidor*. Indecopi.

Casas, J. (2019, febrero). Comunicación personal dentro del contexto de Big Data. [Sesión de conferencia] UTEC, Lima, Perú.

Caballero, E. (2017, 7 de junio). 4 Barrios y comunidades libres autogobernadas. *El Diario*. [https://www.eldiario.es/viajes/viajes\\_con\\_historia/barrios-comunidades-libres-autogobernadas\\_1\\_3356873.html](https://www.eldiario.es/viajes/viajes_con_historia/barrios-comunidades-libres-autogobernadas_1_3356873.html)

Cano, T. (2001). Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador. *Revista de administración pública*. Número 156.

Carlos Rojas Klauer. El Alcance del Deber de Información en Materia de Protección al Consumidor: Un Replanteamiento desde el Derecho y Economía Conductual y el Neuromarketing. Lima, Themis 62. 2012.

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP. (2017, 31 de marzo). *Comercio electrónico en el Perú facturó 2,800 millones de dólares en 2016*. <https://www.confiep.org.pe/noticias/comercio-electronico-en-el-peru-facturo-2800-millones-de-dolares-en-2016/>. Consultado por última vez el 10 de diciembre del 2021.

Coscolluela, L. (2016). El impacto del derecho de la UE en la regulación española de la intervención administrativa en la actividad económica. *Revista de Administración Pública*. Número 200.

D'Aoust, P. (2021, 6 de octubre). *RedGrid: Carbon Neutral by 2030*. Holochain Blog. <https://blog.holochain.org/redgrid-carbon-negative-energy-by-2030/>

Durand Carrión, J (2010). *Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma*. Derecho & Sociedad.

Durand Carrión, J. (2008). *El derecho del Consumidor como disciplina autónoma*. Asamblea Nacional de Rectores.

Dulanto, D. (2014). *Co-creación con los consumidores: estrategia de marketing para la creación de valor en el contexto del desarrollo de nuevos productos y servicios*. [Tesis de licenciatura en Administración de Empresas]. Universidad de Piura. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Programa Académico de Administración de Empresa. Piura, 2014.

Espinoza Espinoza, J. (2009) Circulación de los Modelos Jurídicos de la Responsabilidad Civil en la Tutela Administrativa de los Derechos del Consumidor. *Actualidad Jurídica*. Gaceta Jurídica.

Espinoza Lozada, J., Matheus López, C. y Vergaray Béjar, V. (2016). *Arbitraje de Consumo de la Escuela Nacional Indecopi – Serie de Módulos Instruccionales N° 6*. INDECOPI.

Gallardo Rodríguez, A. (2022). Plataformas digitales y contratación electrónica: conflictos derivados y métodos de resolución. *Actualidad jurídica iberoamericana*, número 16.

Galván, G. (2006). *Las Asociaciones de Consumidores en Lima: Desarrollo y Limitaciones*, *Pensamiento crítico*, N° 6.

Galvez Muñoz, L. y Ruiz González J. (2009). *La Constitución y el régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores*. Universidad de Murcia.

Gobierno del Perú (2020, 6 de Junio) *Fondos Concursables* <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/652156-fondos-concursables>  
Consultado por última vez el 23 de agosto de 2021

Gómez, H. (2011). El Procedimiento Trilateral, ¿cuasijurisdiccional?, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 10, tomo 2

González Pérez, J. (1995). *Las partes en el proceso, terceros intervinientes, coadyuvantes, en Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan R. Brewer-Carías"*. Ed.. Jurídica Venezolana.

Grünstein Aguirrezabal, M. (2008). Algunas Precisiones en Torno a los Intereses Supraindividuales (colectivos y difusos). *Revista Chilena de Derecho*, Vol 33 N° 1

Guzmán Napuri, C. (2016). *Los procedimientos administrativos sancionadores en las entidades de la administración pública*. Gaceta Jurídica.

Hernández, M. (1997). *Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos*. Universidad Autónoma de México.

Holo. (s/f). *What is Holochain?*. <https://holo.host/faq/what-is-holochain/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019, 11 de Julio). *En el 90,6% de los hogares del país existe al menos un miembro que tiene teléfono celular* [nota de prensa]. <https://www.inei.gov.pe/prensa/noticias/en-el-906-de-los-hogares-del-pais-existe-al-menos-un-miembro-que-tiene-telefono-celular-10412/>. Consultado por última vez el 1 de diciembre del 2021.

Indecopi; ASDIUC. (2017). Convenio de cooperación Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y la Asociación de Defensa de los Intereses de Usuarios y Consumidores (ASDIUC)

Indecopi. (s/f). *Misión y Visión*. <https://indecopi.gov.pe/mision-y-vision> revisado por última vez el 18 de julio de 2022.

Indecopi (2013). *Protección al Consumidor – Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutorios*. Indecopi.

Indecopi (2015). *Lineamientos de Protección al Consumidor*. Indecopi.

Indecopi. (2020). *Informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores en el Perú, 2019, 2020*. <https://repositorio.indecopi.gov.pe/handle/11724/7794>.

Indecopi. (2021, febrero). *Plan Estratégico Institucional del Indecopi*. <https://www.indecopi.gov.pe/documents/1902049/3208389/PEI+2018-2024+Final%5BF%5D/063de2bf-d81a-90a5-0b30-fa00c6ef4de7>

Innovate Perú. (s/f). *Fidecom*. <https://www.innovateperu.gov.pe/quienes-somos/nuestros-fondos/fidecom>

Lang, B., Dolan, R., Kemper, J., y Northey, G. (2020). Prosumers in Times of Crisis: Definition, Archetypes and Implications. *Journal of Service Management* Vol. 32, N° 2. p.176-189.

Maraví Contreras, A. (2013) Breves apuntes sobre el sistema de Protección al Consumidor en el Perú. *Actualidad Mercantil*, N° 2. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/issue/view/1144>

Martín Tirado, R. (2001). El Procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, N°17.

Martínez-Polo, J. (2019). El fenómeno del consumo colaborativo: del intercambio de bienes y servicios a la economía de las plataformas, *Sphera Publica*, 1(19), 24-46.

Mávila, C. (2012). El Proceso Colectivo según el Código de Consumo. *Círculo de Derecho Administrativo*, N° 11.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2017. *Guía Práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador*, Segunda Edición.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2021. *Manual sobre la protección y defensa del consumidor*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Montellanos, E. (2018, 18 de Diciembre). Comunicación personal en el contexto de la sesión 2 de una clase de “Consumidor Digital”. Instituto peruano de administración de empresas (IPAE).

Moreu, E. (2010). La administración "neopolicial". Autorización administrativa y sistemas alternativos: comunicación previa y declaración responsable. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extra 12.

Morón Urbina, J.C. (2010). *Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración*. Círculo de Derecho Administrativo.

Morón Urbina, J.C. (2007). *Comentarios a la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*, Sexta edición, Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J.C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, Ed. 14, Gaceta Jurídica.

Oracle. (s/f). *What Is Big Data?* <https://www.oracle.com/big-data/what-is-big-data/#link1>.

Perú fue el país con mayor reducción de la pobreza multidimensional en la última década. (2019, 11 de Julio). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/peru-pais-mayor-reduccion-pobreza-multidimensional-ultima-decada-272889-noticia/>.

Revista Peruana de derecho de la Empresa (2017). Temas Actuales de Protección al Consumidor. Lima: Revista Peruana de Derecho de la Empresa.

Rodríguez García, G. (2011). *Involución y sin razón en la definición del consumidor tutelado*. Actualidad Jurídica, N° 201.

Rodríguez García, G. (2016). *Saliendo de la Isla. Superando un Sistema de Protección al Consumidor en Guerra Consigo Mismo*. Themis.

Roger Van den Bergh, Louis Visscher. The Preventive Function of Collective Actions for Damages in Consumer Law. Rotterdam Institute of Law and Economics, School of Law. 2008

Sioshansi, F. *Consumer, Prosumer, Prosumer. How service Innovations Will disrupt the business model*. Elsevier Academic Press. London, 2019.

Spencer Weber Waller, Jillian G. Brady, R.J. Acosta, Jennifer Fair, Jacob Morse. Consumer Protection in the United States: An Overview. Loyola University of Chicago, 2011.

Tejeda, B. (2020, 28 de mayo). Ecommerce en Perú creció 131% en lo que va de mayo y anota el mayor crecimiento en la región. 28 de mayo del 2020. *Ecommerce News*. <https://www.ecommercenews.pe/comercio-electronico/2020/ecommerce-peru-mayo.html>. Consultado por última vez el 16 de diciembre del 2021.

Thorne León, J. (2010). Las Relaciones de Consumo y los Principios Esenciales en Protección y Defensa del Consumidor. Reflexiones en torno al Proyecto de Código de Consumo. *Derecho & Sociedad*. (34). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13328>.

Tomilio Urbina, J. y Álvarez Rubio, J. (2011). *La protección jurídica de los consumidores como motor de desarrollo económico*. Ed. Thomson Reuters.

Parlamento Europeo. (2017). Una Agenda Europea Para Una Economía Colaborativa.

Quechoisir. (s.f). <https://www.quechoisir.org/> (Traducción personal). Accedido por última vez el 1 de junio de 2021.

Vignolo Cueva, O. (2011). *El acto de incoación y las esferas jurídicas de los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo*. Derecho PUCP.

Vignolo Cueva, O. (2019) *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y el surgimiento de la Administración Pública regulatoria en Perú*. Palestra Editores.

Yuzdepski, Z. (2018, Febrero). *Needs-Based Selling: The 5 Phases of the Modern Customer Journey*. Vendasta. <https://www.vendasta.com/blog/following-modern-customer-journey/>. Consultado por última vez el 9 de diciembre del 2021.

World Wide Words. World Wide Words: Prosumer. (s/f). Recuperado el 1 de julio del 2021 de:  
<http://www.worldwidewords.org/turnsofphrase/tp-pro4.htm>.

Zegarra Mulánovich, Á. (2014). *Derecho Comercial* [Manuscrito no publicado] Universidad de Piura.





Tablas

Tabla 1

	OPS 1	OPS 2	OPS 3	CC1	CC2	CC3
<b>INTERÉS</b>	- Conductas que afectan intereses particulares.			- Conductas que afectan intereses particulares. - Conductas que afectan intereses difusos o colectivos.		
<b>MATERIA</b>	(viii) incumplimiento de medidas correctivas; (ix) incumplimiento de acuerdos conciliatorios; (x) incumplimiento de liquidación de costas y costos; (xi) servicio de transporte; (xii) servicio de turismo; (xiii) servicio de telecomunicaciones; y, (xiv) seguros, incluido el Seguro Obligato	(vi) servicios bancarios y financieros; (vii) planes de salud; (viii) planes de salud; (ix) sistema de pensiones; y, (x) mercado de valores	Los demás segmentos económicos que no sean competencia de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 y 2.  Demora o falta de entrega de productos o servicios	(vii) servicios bancarios y financieros;  (viii) mercados de valores en tanto se refiera a inversiones que califican como consumidores;  (ix) sistemas de pensiones;  (x) planes de salud;  (xi) servicios de salud	Procedimientos e investigaciones en materia de Protección al Consumidor que contemplen <u>los demás segmentos económicos que no sean de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1</u>  <b>especial inclusión de los servicios de salud a animales/mascotas</b>	Investigar, iniciar y resolver Procedimientos Administrativos Sancionados por propia iniciativa  Falta /demora injustificada en la entrega de un bien/producto/servicio

	rio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT)			humana;  (xii) seguros, incluido el SOAT y CAT.		
<b>CUANTÍA</b>	<b>Menor a 3 UIT's</b>			<b>Mayor a 3 UIT's</b>		

Tabla 2

<b>Año</b>	<b>Denuncias Recibidas</b>	<b>Denuncias Resueltas</b>
2012	7 898	7 285
2013	9 945	8564
2014	11 213	11 908
2015	13 232	12 408
2016	14 745	13 992

## Figuras

Figura 1

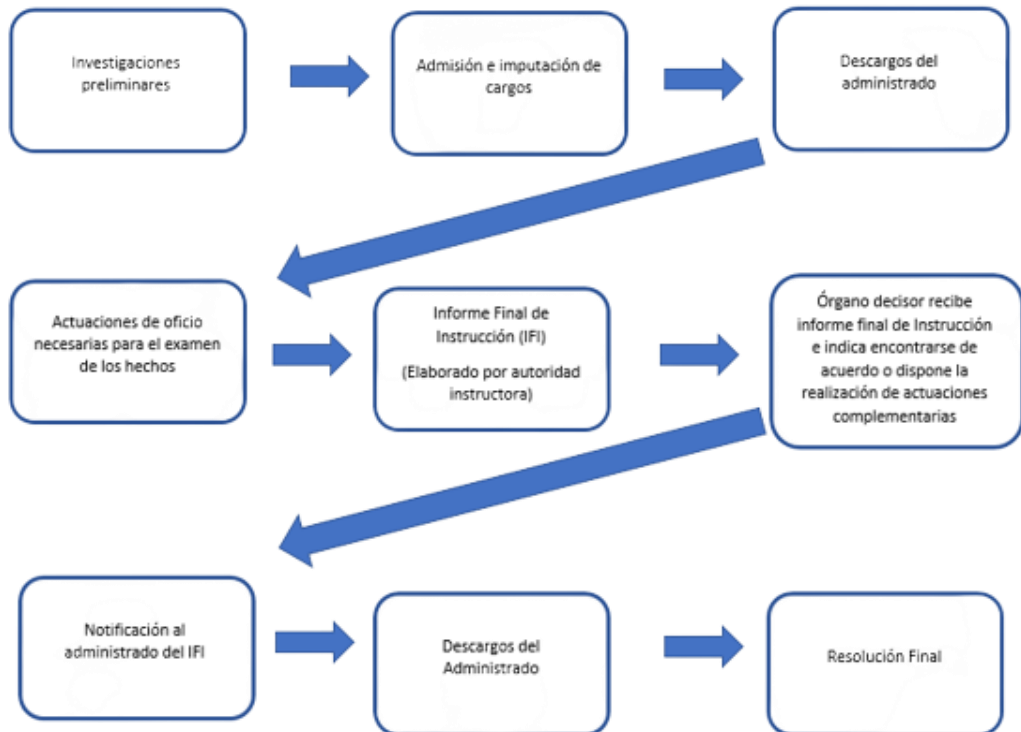
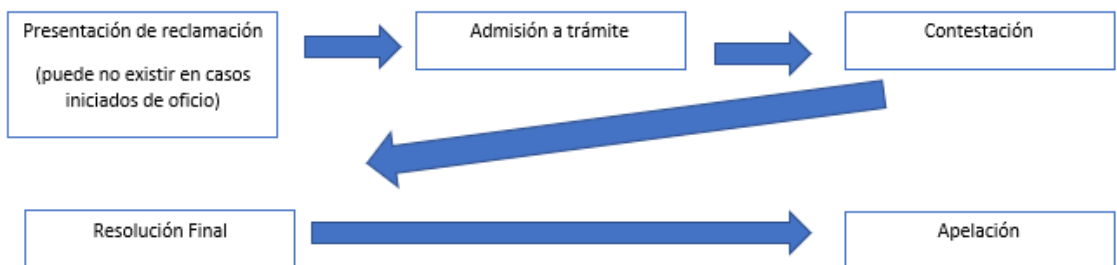


Figura 2





## Anexos

Todos los entrevistados han dado su opinión a título personal y no en representación de la entidad en la que trabajan.

### **Anexo 1: Segmentos de la entrevista con Edwin Aldana (Secretario Técnico de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2)**

03:15 – 4:26

#### **¿Cómo ha evolucionado el derecho al consumidor desde que empezó a ver temas en la CPC?**

Yo creo que ha evolucionado de forma bastante favorable porque se han buscado más herramientas para que el consumidor pueda hacer valer sus derechos. Antes no te imaginabas que iba a haber un Libro de Reclamaciones u otras plataformas.

Ahora el consumidor no es que solamente sea un rey como decían antes, el “rey del mercado”. Sino que ahora puede ser hasta... es el elemento que determina tu permanencia o no en el mercado. Ponte, con las redes sociales tiene un poder muy grande. Dominos, por ejemplo. El tema de por ejemplo de los lácteos. Puedes hacer bastante fuerza. En temas que antes no estaban tan en discusión. Era una discusión más focalizada, algún cambio normativo podían verlo los congresistas o algunos agentes económicos más que nada los proveedores. Las Asociaciones de Consumidores incursaban en el tema pero muy muy focalizado todo. Ahora se ha masificado.

(...)

4:50 - 5:11

Esto ha generado que el consumidor tenga más ventanas, más herramientas para hacer valer sus derechos. Con un solo post que puedes hacer en Facebook twitter. Ahí generas corrientes de opinión que bien llevadas pueden generar un beneficio.

5:15 – 8-36

**Hay Asociaciones de Consumidores que participan en el Congreso. En la comisión de protección al consumidor y lugares así. Una Asociación de Consumidores... ¿usted la considera un experto en materia de consumidor? ¿O es más como un grupo de consumidores sin mucho conocimiento que busca que se protejan sus intereses?**

Lo que pasa es que hay varios tipos. Pueden existir Asociaciones de Consumidores formadas por expertos y creo que algo de conocimiento pueden tener. No necesitas ser un experto diría yo para serlo. Porque al final, si te das cuenta, la protección al consumidor no es una ciencia oscura. (...)

Por ejemplo, tu quieres estar bien informado. Quieres que si te compras algo te lo den. No te gustaría que si te ofrecen algo no te lo den, ¿no? Al final es eso. Cumple lo que dices y todo depende de lo que me informas.

Entonces el verse afectado de alguna manera o ver alguna falencia u oportunidad de poder contribuir a proteger al consumidor yo creo que incentiva a las Asociaciones de Consumidores a ser activas. A formarse, a formar una corriente de opinión. Tienen de repente especialistas en telecomunicaciones u otras que son más “plurifuncionales”. Tienes otras que están dedicadas solamente a servicios públicos, otras a servicios bancarios, otras seguros. Se van especializando y eso los va profesionalizando. Lo que queremos es que las Asociaciones de Consumidores se

profesionalicen. Y eso requiere mucho de incentivos. Por eso tienes los convenios con las Asociaciones de Consumidores, que a raíz de las denuncias puedes acceder a lo que es un porcentaje de las multas. En abstracto, ello debería llevar a que las asociaciones... sea un círculo virtuoso. Poder de ahí desarrollar más actividades de educación, promoción.

Podría haber otros sistemas de profesionalización para obtener mayores recursos. Aca en el Perú el "asociacionismo" como que no está muy fuerte. ¿Qué podrían hacer entonces? Hay aquí en el congreso proyectos de ley basados en experiencias comparadas, por ejemplo en Chile hay fondos concursables. Entonces ofrecen x cantidad de dinero y preguntan ¿cuál es el proyecto? Tu estudio de investigación, lo que tú quieres desarrollar. (...) Es como que financias una investigación. Entonces lo financias y ellos desarrollan esa actividad, es igual en consumidor. Yo tengo algo en lo que quiero incidir, entonces presento mi proyecto y si resulto ganador se me asigna un porcentaje.

(...)

Lo que pasa es que también debería asignarse una partida de presupuesto público a esa actividad. Para que se institucionalice, que no dependa mucho del presupuesto del Indecopi. O de repente asignarlo a Indecopi y esa parte va para fondos concursales.

9:30 – 11:24

#### **¿Cuáles son las funciones de la Secretaría Técnica como órgano del Indecopi?**

Es un órgano de apoyo al cuerpo colegiado que toma las decisiones. Tramita los expedientes en función a la delegación de facultades que le pueda otorgar la Comisión y en función a las facultades que también nos dan las normas. Y somos el órgano de enlace con el área administrativa, presidencia. Nosotros dependemos de la administración, pero somos el enlace con la Comisión.

#### **¿Con tramitar se refiere a requerimientos de información, conceder apelaciones, admitir, correr traslado, etc?**

Así es. Hacer todos los trámites y gestiones necesarias para que el expediente desde que la denuncia es presentada hasta que sea ejecutada la decisión si corresponde. Que se cobren las multas y se verifique el cumplimiento de las medidas correctivas.

#### **Actualmente, ¿las Asociaciones de Consumidores facilitan o perjudican la labor de la Secretaría Técnica?**

Yo creo que la facilitan en cierta manera. Coadyuvan. Las Asociaciones de Consumidores presentan una denuncia lo que debe de hacer es presentar una denuncia con los medios probatorios que realmente lleven a determinar si es o no una infracción. Es acciones similares con los procedimientos de oficio. Ellos defienden intereses colectivos y difusos, entonces no están velando solamente por un consumidor porque si no actuarían en representación de ese. Y no es ese el caso. Si no me refiero a cuando defienden intereses colectivos y difusos. Y por eso el paralelismo con lo que son nuestros procedimientos de oficio. Entonces ellos deben agenciarse de las pruebas para poder determinar si existe o no la infracción. Entonces, como ellos aportan pruebas, en la mayor forma en que lo hagan, van a facilitar la tramitación de un procedimiento. Si no lo hacen, algunas veces sucede, eso sí dificulta nuestra labor.

Entonces el objetivo es pues, efectivamente y como te decía antes, que se profesionalicen.

11:30 - 12:45

**¿Qué podrían hacer las Asociaciones de Consumidores para mejorar y facilitar más el trabajo de la Secretaría Técnica? Entiendo que un punto sería la profesionalización.**

Que es un desarrollo natural de como ellos ejecutan su labor. Es la experiencia que van tomando. Es nutrirse de todo lo que nosotros podemos hacer. Y nosotros también aprendemos de ellos mucho. Las Asociaciones de Consumidores son también ojos y oídos y brazos afuera. Hay muchas cosas que ellos también cubren, su labor es importante porque ellos concientizan al público. Tienen llegada al público.

Lo que debería hacerse es fomentar más convenios de cooperación, potenciar esos convenios de cooperación. Que no se limiten solamente a presentación de denuncias y acceso a presupuesto sino también capacitaciones mutuas, revisión de jurisprudencia que ya se ha emitido, emisión de investigaciones. Necesitamos estudiar más.

**¿Empezar a trabajar más juntos?**

Exacto.

13:40 – 15:40

**¿Qué objetivos considera que una Asociación de Consumidores debería priorizar? Estas Asociaciones de Consumidores tienen además de la potestad de presentar denuncias en temas de consumidor, competencia desleal... pueden además informar al público. Está dentro del convenio todo ello. Tienen un deber o una responsabilidad de mantener al público informado de sus derechos. (...). Se encuentran facultados de asesorar al consumidor de forma previa, durante y en caso después haya una infracción presentar su denuncia. Entonces este previo, durante y después. ¿Usted considera que hay alguna prioridad?**

Bueno, de hecho, es esa la digamos... priorizaría de esa manera. Porque el antes es muy importante. Mientras más antes hagas las cosas, menos costos vas a incurrir. Entonces si tú no haces una labor fuerte en la prevención, vas a llegar a un procedimiento que nadie quiere llevarlo. Nadie se siente contento en un proceso, en un juicio, en una denuncia administrativa. Porque gastas tiempo, recursos, en mucho. Es una inversión fuerte. (...). Pero si todo eso lo puedes evitar con una buena acción e prevención. Concientizando a la gente, a los proveedores, las ADC no solamente son para una presentación de denuncias, es una labor preventiva que también deben efectuar. Es una labor de monitorear. Incentivar conductas. Y eso requiere que haya un respeto de los agentes del mercado, proveedores especialmente, de su labor. Nosotros creemos que su labor es muy importante, pero de repente hay algunos proveedores que no los toman en serio. Quizás, puede haber. Entonces esto limita los efectos de su trabajo. Efectivamente yo priorizaría el antes. (...).

21:29 – 23:20.

**Si es que en algún momento le ocurre algo, como por ejemplo compra un vehículo y este tiene desperfectos o no se lo entregan en la fecha y ocurre un problema. Usted es abogado, pero ¿consideraría en algún momento ir a una Asociación de Consumidores? ¿en qué caso iría a una Asociación de Consumidores?**

¿Yo, Edwin Aldana?

**Usted. Edwin Aldana.**

Lo que pasa es que como que algo conozco ¿no? De ir a una Asociación de Consumidores no vería por qué no. Evidentemente para yo poder denunciar hay muchos temas legales. Por ejemplo, esta Comisión no lo vería.

**Es un tema financiero digamos, en la CC1, para evitar el problema.**

Sí, yo podría ir a una Asociación de Consumidores.

**¿o se siente más seguro haciendo una denuncia usted?**

Lo que pasa es que también es comprometer a la Asociación. Yo no haría eso, no. No es que no confíe en la Asociación de Consumidores, es más por un tema de repente ético.

Porque imagínate, yo voy a una Asociación de Consumidores y esa asociación estará facultada para presentar una denuncia en esta Comisión. (...)

Si yo no estuviera como secretario técnico yo sí me sentiría respaldado de una Asociación de Consumidores. Me da fuerza, ¿no? Pero en estas condiciones como te comento es complicado. Indispondría a la asociación y a la institución. (...).



**Anexo 2: Segmentos de la entrevista con Crisólogo Cáceres (Presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - Aspec).**

0:40 - 12:45

**¿Consideran competencia (a otras Asociaciones de Consumidores)?**

No para nada. Yo encantado de que haya otras Asociaciones de Consumidores. De ninguna manera, hay muy poquitas.

**Me parece que son ciento cuarenta y tantas**

Claro, pero de esas ciento cuarenta ¿cuántas funcionan en realidad? ¿Cuántas tienen un local?

(...)

Si se pusieran a hacer una verificación visitando a una por una de esas asociaciones, seguramente de ese registro de ciento cuarenta se vería reducido. (...) Ese es el tema, ciento cuarenta suena como un numeraso. A veces voy a entrevistas en la televisión y me preguntan eso “cuántas asociaciones... ¿ustedes son la única?” Y no... hay más de cien. Cómo va a haber más de cien, pero si nosotros nunca hemos escuchado, me dicen los medios. Yo quisiera que hayan más. Hay espacio para todos.

**¿Por qué consideras que no hay más? Que estas nuevas no llegan a trabajar**

Bueno ahí entramos ya de frente a la crítica así que bienvenido. Empezamos. ¿Qué critico yo? El principal problema de las Asociaciones de Consumidores en el Perú es la sostenibilidad. Las Asociaciones de Consumidores no cuentan con los ingresos necesarios para sostenerse financieramente. Es una labor titánica, es una labor heroica. El marco legal y la práctica del Indecopi también no ayudan sino entorpecen que las Asociaciones de Consumidores puedan cumplir su objetivo.

Si ustedes revisan el Código de consumidor podrán ver que el Código asigna un montón de funciones a las Asociaciones de Consumidores. Un montón de tareas. ¿Pero esas tareas se pueden cumplir con el marco legal vigente? La respuesta es no.

Vamos por partes. Primero que nada, hay que saber que las Asociaciones de Consumidores a diferencia de lo que sucede en otros países no reciben financiamiento por parte del estado. No hay fondos concursales como ocurre en Argentina, como ocurre en Chile, como ocurre en España. Nada. Entonces el único financiamiento entre comillas que reciben las Asociaciones de Consumidores es el que reciben por el porcentaje de las multas. El porcentaje de las multas se caracteriza porque se le da una parte infinitesimal a las Asociaciones de Consumidores porque los comisionados deciden “no pues, no le quiero dar”.

Hace poco denuncié a gloria. El famoso caso de pura vida y que dio ese expediente que promovió el Aspec y que generó que Indecopi pueda expedir una medida cautelar y todo lo demás. Y que ha generado amenazas contra mí por parte de la empresa, ahí está la carta notarial que me envió gloria amenazándome. Sale la resolución en primera instancia y ¿Cuánto me da el Indecopi? Me da el tres por ciento de la multa. El tres por ciento.

(...)

Pero vamos. ¿Por qué me da tres por ciento? O sea, ¿qué van a argüir? ¿Que no hice mi trabajo? ¿Qué no corrí riesgo? ¿Qué no tuve participación en el expediente? ¿Qué puede argüir el Indecopi? Extraoficialmente yo sé lo que han argüido los comisionados. Ya es bastante plata, la multa ha sido grande, así que el tres por ciento es un montón. Que se conforme. Despectivamente.

Nosotros sentimos. Y no lo digo por Aspec lo digo porque en general las Asociaciones de Consumidores somos vistas con desdén por los señoritos del Indecopi.

Eso es lo que yo siento. Y no lo siento de ahora, lo siento de siempre. No hay un trato igualitario y de respeto. No. Y esto pasa porque las asociaciones chicas están protestando, están protestando. Y lo que ocurre es que como las asociaciones chicas dicen vamos a hacer plantones, vamos a hacer marchas, vamos a hacer esto... pero al final no lo logran articular Indecopi como que se siente que está todo chévere. Que está todo ok. Pero el día que una asociación grande como Aspec se ponga en frente y lidere y señale públicamente todo lo que está pasando con el Indecopi y las asociaciones de consumidores, otro va a ser el plantel.

El tema con la CC3, o sea ya, no les basta darte una porción. Yo tengo un montón de casos, los únicos casos en los que el Indecopi me ha dado el 50% de la multa son aquellos casos en los que la multa ha sido una UIT o media UIT. Ahí si me han dado el 50% de la multa.

#### **¿Cómo fundamentan? ¿por actuación en el expediente? ¿relevancia en el mercado?**

Fundamentan cualquier cosa que no tiene un asidero legal. O sea, yo te puedo dar los números de los expedientes para que revises cuales son los fundamentos. Eso te lo puedo decir después.

Pero eso es. (...) La regla es que el porcentaje de las multas es mayor en la medida que la sanción sea menor. Si la sanción es mayor, el porcentaje de las multas es menor.

El otro tema es la creación de la famosa CC3. Ya que estamos hablando de los porcentajes de las multas. La CC3 es una Comisión que dice "oe yo inicié de oficio". Yo denuncio, yo ni me entero que Indecopi inició de oficio, nadie me lo dice. Nadie me informa. Nadie me dice nada a mi. Entonces cuando metí la denuncia de pura vida, no solo denuncia a pura vida denuncié a gloria. Denuncié a Nestlé y denuncié a... ¿Cómo se llama la otra?... bueno ya. ¡Laive! Denuncié a las tres.

Entonces me notificaron de... metí siete denuncias, me notificaron de cuatro, faltaban tres. Pasaban los meses y no me notificaban. Pasaron los meses y me entrevista la prensa y yo digo públicamente esto. Que hay tres denuncias que no sé por qué el Indecopi no está notificando la... y así, al día siguiente después de que yo digo esto recién el Indecopi me llama. Y me explican "sorry men, lo que pasa es de que nosotros hemos iniciado de oficio con la CC3" y todo el rollo que tú te sabes. Ya ok. ¿Y por qué no me avisan? ¿por qué no me lo dicen? ¿por qué no tienen la cortesía la deferencia de decirme señor su denuncia deviene en improcedente por tal motivo? Y esto es en base a una directiva que sacaron el año pasado. Porque antes las denuncias se acumulaban.

(...)

**Entonces. Esto que me mencionas de las utilidades justamente ya hay proyectos de ley que están proponiendo que no solo se les dé más porcentaje de la multa, sino que también puedan utilizar más para gastos administrativos como sueldos...**

Si claro, pero de ahí a que ese proyecto de ley sea aprobado, ya fue boicoteado por (nombre ininteligible) .... Entonces...ok. Ese es un tema. El otro tema es que las Asociaciones de Consumidores,

no sé, el Indecopi, el Congreso, todos piensan que trabajamos gratis y vivimos del aire. Nosotros no tendríamos derecho a cobrar. O sea ¿por qué vamos a cobrar? Es un apostolado.

El Congreso todo el tiempo me envía proyectos de ley para que yo dictamine. Año tras año. La comisión de transportes, de defensa al consumidor, de educación, yo tengo que elaborar dictámenes jurídicos gratis. No me pagan ni un mango. Yo hago dictámenes jurídicos gratis. El Indecopi se cita en base al honor a ser miembro de sus comités o el Inacal y tengo que ir y prepararme gratis. Cuando los reguladores convocan un tipo de audiencia o tal...gratis. Si la municipalidad quiere hacer un operativo y sabe que nosotros tenemos el know how...gratis. Es decir, las diversas dependencias del estado, que no nos dan un mango quieren que trabajemos gratis y cuando no vamos o cuando nos negamos: "que falta de espíritu de colaboración. Que se les han subido los humos."

Yo para mover a una persona que vaya a uno de estos lugares tengo que pagarle su movilidad, tengo que pagarle su taxi. Esa persona como normalmente es un profesional, tiene que invertir tiempo estudiando lo que tenga que estudiar.

### **¿Ese es tiempo que no se está dedicando a la Asociación?**

Tiempo que yo pierdo. O sea, ¿quién me compensa eso? La indiferencia de las autoridades y un porcentaje de las multas que se demora años y que al final es de resultados completamente imprevisible. Comisionados que están totalmente fuera de la realidad, etc. Y las diversas dependencias del Estado que piensan que yo vivo del aire, ese es el mundo de las asociaciones. Es el mundo en el que vivo yo desde hace 22 años. Ese es mi mundo. 22 años. Yo no tengo la suerte de estar haciendo un trabajo... yo sé que mi cheque llega a fin de mes. Que me depositen en mi cuenta, no. Yo tengo que estármela buscando. Y el porcentaje de la multa tú sabes perfectamente que yo no lo puedo destinar para la luz, o sea, ¿de dónde saco para pagar la luz? ¿eso le interesa al Indecopi? No le interesa.

### **Justo iba a ir por ahí una pregunta, ¿de dónde llega el financiamiento? ¿de dónde sacan los fondos?**

Tengo que hacer un montón de cosas, presentar proyectos a la cooperación internacional. Que cada vez es más escasa. Porque resulta que los cooperantes hacen más por mi asociación que lo que hace el gobierno peruano. Y como Aspec tiene un prestigio súper bien ganado de que es cumplidor y excede los compromisos asumidos el resultado es que siempre tenemos éxito cada vez que presentamos a la cooperación internacional algún proyecto. Eso es.

### **Desde que te... digamos. Te dan el 5% de una multa de 5 UITs. La resolución queda consentida. ¿Cuánto tiempo pasa hasta que llegas a efectivamente cobrar el dinero?**

Bueno el mecanismo ahí es el siguiente, o sea, por ejemplo. Me han dado una multa que en soles equivale a mil soles. Yo tengo que presentar un plan de aplicación de fondos al Indecopi.

### **¿Antes de cobrar la multa?**

Ah pero claro. Tengo que tener un plan de aplicación. Tengo que decirle a Indecopi, oye esos mil soles los voy a utilizar en esto, esto y esto. Y bueno como mil soles es poca plata y no voy a hacer todo ese chambón para mil soles lo que hago es esperar que se vayan ganando más casos y se vaya creando un fondo. Ya no son mil, de repente tengo mil quinientos por acá, seiscientos por allá. Entonces voy haciendo que eso... hasta que se vuelva un fondo y nosotros destinamos que sea un

fondo pues ya... con una cantidad x. Y recién allí presentamos un proyecto de utilización de los recursos.

**Que puede ser para actuaciones previas, para investigaciones posteriores.**

Puede ser para lo que sea. Pero el Indecopi también sacó, porque son ustedes muy... vamos a sacar directivas sobre el trámite porque resulta que para que me dieran el dinero de los fondos podían pasar seis meses. (...). Sacaron una directiva con plazos, a raíz de que justamente yo iba e hice notar esta situación, sacaron esta directiva. ¿Se cumplen los plazos? Tampoco se cumplen los plazos. Entonces el tema del porcentaje de las multas como comprenderás no es lo que me mantiene porque no me permite pagar la luz, son recursos que se generan cada equis tiempo y dependen de la voluntad de los señores comisionados.

12: 50 – 12:45

**¿Entonces dependen de entidades internacionales que los apoyen con financiamiento? Más que del estado.**

Y actividades que hacemos. Este, etc. Los aportes de los Asociados. Eso es otra cosa, Indecopi ni si quiera se da el trabajo de actualizar sus datos. O sea la vez pasada Aldo Mariátegui en una entrevista declaró que Aspec tenía 15 asociados, 20 asociados, no se un número. Y me avisaron y dije “¿qué? ¿Cómo va a ser?” lo que pasa es que esos 15, o 20 o 30 asociados son los socios fundadores. Nosotros enviamos al Indecopi anualmente y con nuestro informe nuestro padrón actual (...). Como es posible que nosotros enviamos información con nuestro padrón actual para que siga figurando 20 o 30 socios. (...).

13:55 – 14:28

**¿Existe algún órgano o una asamblea donde se comuniquen con el Indecopi? Pero no para ayudarlos en algo, sino como “soy esta asociación, hay otras asociaciones y estamos...”**

Bueno, ese rol lo tendría que tener la autoridad nacional de consumo. La autoridad debería ser el enlace natural.

**Pero no... ¿no se da? Con otras asociaciones. O sea, no como un gremio pero que vayan asociaciones y...**

Tendrías que leer los correos que le dirigen las asociaciones a la autoridad. Tendrías que leer las respuestas que le da la autoridad. Tendrías que hablar con Wendy que es la actual directora.

17:20 – 19:45

**¿Cómo definirías tú a una Asociación de Consumidores? Lo pregunto porque hay una definición en la normativa y además, esta definición lo que dice es que...va por acá... “cuya finalidad es proteger y presentar a consumidores y usuarios”. Son organizaciones que se dedican a esto, sin embargo, Aspec hace un poquito más, Aspec por ejemplo ve temas del pasaporte, ve temas de cuánto cobran en el recibo de... que el serenazgo se cobre en el recibo de luz. Justo ahora estaba revisando la revista de afuera. Entonces parece que Aspec es más que una asociación de consumidores, sino es como una representación de los civiles en el mercado. (...)**

Me parece una reflexión bastante válida. Porque efectivamente eso es lo que hacemos. Porque lo que ocurre es que nosotros tenemos, y no sé si lo tengan todas las asociaciones de consumidores, nosotros manejamos mucha información. Grande volúmenes de información. Que nos llega por las redes, teléfono, la gente que viene etc. (...)

Mucha de esa información tiene que ver con abusos que se dan en la sociedad, no necesariamente tiene que ver con temas de consumo. Hay muchos abusos que se dan en la sociedad. Y sí efectivamente nosotros nos metemos en eso porque la gente nos pide que lo hagamos. Y cuando nosotros decimos oye hemos conseguido esto, la respuesta inmediata de la gente es... alguno te felicita, pero la mayoría te dice sí, has conseguido esto, pero ¿por qué no has hecho esto?

La gente me reclama que haga esto otro, u esto otro, u esto otro. Y yo tengo que decir bueno gracias. Gracias por decirme otros temas que están pendientes. Y nos metemos en los temas del peaje, tenemos batallas. Nosotros estamos expuestos. (...).

Ahora, cómo defino a una asociación de consumidores. Como un grupo de personas que tiene que tener mucha fe, tiene que tener mucha mística para hacer lo que hacemos acá. Porque nosotros nos enfrentamos a todo. No solo nos enfrentamos a las empresas nos enfrentamos al estado que no nos comprende y en lugar de apoyarnos hace todo lo posible por no ayudarnos.

(...).

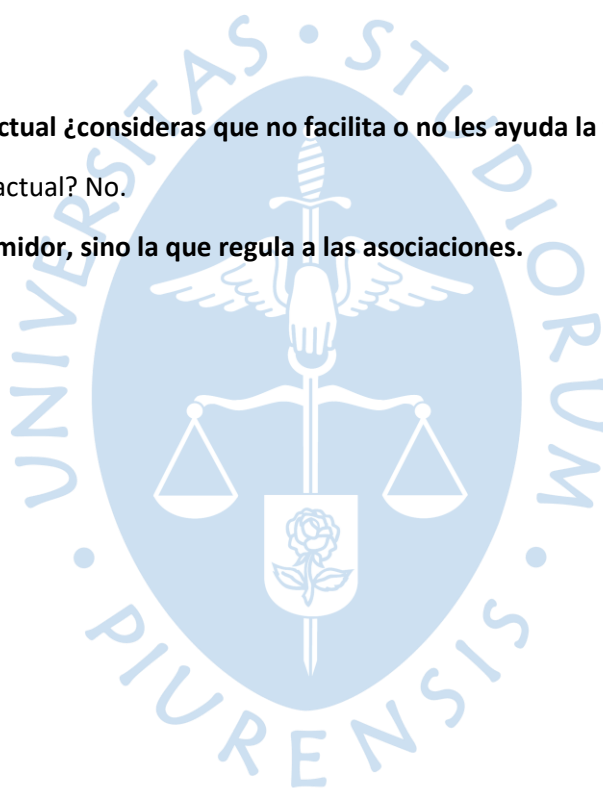
20:08 – 20:20

**La regulación actual ¿consideras que no facilita o no les ayuda la vida?**

¿La legislación actual? No.

**No la de consumidor, sino la que regula a las asociaciones.**

No.



### **Anexo 3: Entrevista a Ángela Sevilla (Secretaria Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3)**

9:18 – 13:48

#### **¿Tienen contacto con las Asociaciones de Consumidores?**

Sí. O sea, lo que pasa es que, el tema de la división por ejemplo lo que mencionabas con la GSF, es porque nosotros delegamos la facultad de supervisión en la GSF. La CC3 es la encargada de la supervisión.

#### **¿o sea sí tienen facultades?**

Nosotros tenemos facultades de supervisión. Lo que hacemos es delegar en la GSF para que ellos sean los que investiguen por un tema operativo. Pero en realidad nosotros somos los que... o sea la GSF no actúa porque se le ocurre, la GSF actúa porque se le da, yo le delego y le digo oye investiga este tema. (...).

Nosotros nos basamos en un plan de supervisión anual. Sobre la base de ese plan de supervisión yo realizo delegaciones y les digo investiga este tema, investiga esto, investiga esto y entonces la GSF me va pasando los resultados de estas investigaciones (...).

(...)

Ahora las Asociaciones de Consumidores, o sea nosotros tenemos ahí un tema. Un tema en el sentido de cuál debe de ser la participación de las Asociaciones de Consumidores porque tú una vez que inicias la investigación, activas todo el aparato de supervisión del estado. (...). Entonces no es tan inmediata la conclusión de una investigación, la cual puede demorar semanas o meses.

Entonces qué sucede en los casos en los cuales puede haber un evento mediático que se dispara. ¿Qué es lo que normalmente hacen? Y no debería ser así, algunas asociaciones de consumidores. Porque evidentemente deberían hacer una labor mucho más de investigaciones. Recolectan información de medios o de redes sociales y sobre la base de eso interponen una denuncia.

Como interponen una denuncia y por el diseño que tenemos de la normativa, las Asociaciones de Consumidores son considerados como una parte del procedimiento. Por lo tanto y de acuerdo a la división de competencias, las denuncias que ellos presentan aun cuando sea sobre la base del resguardo de intereses generales se considera una denuncia de parte. Por lo tanto, se tramita ante una comisión de parte.

(...)

...has activado el mecanismo de supervisión e investigación. Estás en el tema y de pronto viene una asociación de consumidores con una noticia y activa un procedimiento de parte. Entonces ¿cómo queda todo tu procedimiento de investigación ya iniciado y ya activado? En la que el Estado ya ha generado un inicio.

**Podrías haber estado investigado desde hace semanas y te han hecho perder toda la investigación.**

Exacto. Exacto. Entonces lo que puede suceder es oye, yo dentro de la investigación encuentro varias aristas, pero tu solamente estás viendo el ángulo que ha salido en medios. Pero

cuando yo he entrado a hacer la investigación del requerimiento puedo determinar que hay otros temas más. Entonces ¿qué es lo que pasa?

Cuando denuncian en una comisión de parte, claro yo admito sobre la base de lo que ha denunciado que es lo que salió en medios. Pero yo tengo en mi investigación otros temas más. Entonces ¿qué es lo que tengo que hacer? Yo ya no puedo iniciar por eso que la comisión de parte inició y tengo que iniciar por lo demás.

Entonces tienes un procedimiento contra la misma empresa por la comisión de oficio y un procedimiento contra la misma empresa por una denuncia de la Asociación de Consumidores que se origina probablemente en un mismo tema, pero que tienen diferentes hechos infractores que se ven en procedimientos distintos.

(...).

18:40 – 20:18

### **¿La CC3 realiza labor preventiva?**

No. La labor preventiva le corresponde a la DPC. La dirección de la autoridad de protección al consumidor.

La CC3, como comentabas, es solo un órgano resolutorio.

Claro. Lo que pasa es que dentro... lo que sucede es que ya dentro del procedimiento administrativo y como parte de la labor de supervisión tú tienes varias formas de concluir una supervisión. O sea, tu puedes concluir una supervisión por ejemplo recomendando un inicio de un procedimiento sancionador o el archivo, pero también puedes concluir una investigación o supervisión recomendando una medida preventiva.

Es decir, diciendo yo he verificado en mi supervisión que sí hay un incumplimiento, pero ese incumplimiento no amerita el inicio de un procedimiento sancionador porque el inicio de un procedimiento sancionador involucra activar todo el aparato estatal y los costos que eso conlleva. Tienes que ver el impacto que pueda tener esta conducta, o sea sí, puede ser un incumplimiento, pero en realidad el daño o la potencialidad del daño y el beneficio ilícito que este proveedor puede estar obteniendo es mínimo. Entonces evidentemente tú has verificado un daño entonces lo que puedes hacer, y esto te lo permite la LPAG, es emitir una medida preventiva con una medida correctiva. Es decir, por si acaso, yo he detectado esto, te doy este plazo para iniciar, es decir corregir la conducta, y si no corriges la conducta sí te voy a iniciar un procedimiento, pero no por haber incumplido esa correctiva, sino por el incumplimiento inicial.

21:50 – 23:05

### **¿Qué objetivos consideras que las Asociaciones de Consumidores deberían priorizar? (...)**

Educación. Básico. Netamente preventivo. Es corrección de conductas, y no solamente dirigido al tema de... o sea lo que pasa es que el enfoque no puede ser solamente “yo te educo a ti consumidor”. El enfoque debería ser “oye proveedor, conoce cuáles son tus obligaciones”. Porque el enfoque a veces está muy hacia el lado de “consumidor estos son tus derechos”. Pero también deberías enfocarte a internalizar en los proveedores cuales son las obligaciones que tienen. Y eso parte de un tema de educación, es netamente prevención.

**Hay una normativa que impide a las Asociaciones de Consumidores obtener financiamiento por parte de proveedores. Entonces ellos no podrían tener como clientes a un proveedor y hacerle una asesoría jurídica. Tendría que ser gratuito o...**

No por un tema de... asesoría. Pero sí pueden hacerlo dentro de sus actividades de difusión y capacitación.

