



EXAMEN VOLUNTARIO ENTRE HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DEL PERÚ



NACIONES UNIDAS



EXAMEN VOLUNTARIO ENTRE HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DEL **PERÚ**



NACIONES UNIDAS

Ginebra, 2020

© 2020, Naciones Unidas

Esta obra es de acceso libre al cumplir los requisitos de la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, que puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son los de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Se autorizan las fotocopias y reproducciones de extractos de la presente publicación con los créditos correspondientes.

Publicación de las Naciones Unidas preparada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1

eISBN: 978-92-1-005077-7

NOTA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) actúa como punto focal de la Secretaría de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con la política de protección del consumidor. La UNCTAD promueve las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y alienta a los Estados Miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que, junto a las empresas y la sociedad civil, pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados.

La UNCTAD tiene por objetivos profundizar el conocimiento sobre la contribución del derecho y la política de protección del consumidor al desarrollo y crear un entorno favorable para un funcionamiento eficiente de los mercados. Desarrolla su labor mediante debates intergubernamentales, actividades de fomento de la capacidad, asesoramiento sobre políticas públicas e investigaciones y análisis sobre la interacción entre la protección del consumidor, la competencia y el desarrollo.

Los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor auspiciados por la UNCTAD se llevan a cabo en cumplimiento de la resolución 70/186 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015, en la que figuran las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Las Directrices tienen por objeto, entre otras cosas, ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en su calidad de consumidores.

AGRADECIMIENTOS

Los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor organizados en el marco de la UNCTAD se llevan a cabo en las reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor o en las conferencias de las Naciones Unidas que se organizan cada cinco años para examinar todos los aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas.

El presente informe fue redactado por Arnau Izaguerri, Oficial de Asuntos Económicos, y Ana Cipriano, experta en protección del consumidor para asuntos de seguridad de productos de consumo, bajo la supervisión de Teresa Moreira, Jefa de la Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor.

El informe contó con las observaciones pertinentes de Tansuğ Ok. Omar Zevallo editó el texto y Malagi Studer se encargó de la portada. La UNCTAD agradece el liderazgo de Ivo Gagliuffi, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú (INDECOPI), y el apoyo de Wendy Ledesma, Directora de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, y de su equipo, cuyas contribuciones a este informe han sido fundamentales. Desea dar las gracias también a todas las personas y representantes de instituciones de los sectores público, privado y asociativo que fueron entrevistados para la redacción del informe. La financiación para la realización de este informe estuvo a cargo del Gobierno de la República del Perú.

CONTENTS

NOTA	III
AGRADECIMIENTOS	IV
SIGLAS	IX
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL	3
III. MARCO LEGISLATIVO	6
A. El Código de Protección y Defensa del Consumidor	6
1. Principios y objetivos	6
2. Legislación substantiva	8
3. Responsabilidad y sanciones	10
4. Defensa colectiva de los consumidores	11
5. Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.....	11
B. Otra legislación relevante	14
Protección de datos del consumidor.....	14
C. Síntesis	15
IV. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	16
A. La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor	16
B. El Plan Nacional de Protección de los Consumidores.....	16
C. El comercio electrónico	18
D. Síntesis	20
V. MARCO INSTITUCIONAL	21
A. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.....	21
1. Participación en el proceso legislativo.....	22
2. Educación, orientación y difusión de información	22
3. Protección de la salud y seguridad de los consumidores	25
4. Protección de los intereses económicos de los consumidores, solución de controversias y reparación.....	26
5. Cooperación internacional.....	32
B. Otras instituciones públicas	33
C. Síntesis	36

VI. PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES ASOCIATIVO Y PRIVADO	37
A. Las asociaciones de consumidores.....	37
1. Viabilidad del modelo de negocio	38
2. Profesionalización de las asociaciones de consumidores.....	39
3. Diálogo con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.....	40
B. Los proveedores	41
1. Aplicación de la ley.....	41
2. Buenas prácticas comerciales	41
3. Prevención y solución de controversias	42
4. Autorregulación	44
5. Programas de cumplimiento voluntario.....	44
C. Síntesis	45
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46
A. Marco legislativo	46
B. Marco de política pública	47
C. Marco institucional.....	48
D. Participación de los sectores asociativo y privado.....	50
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXO: INSTITUCIONES ENTREVISTADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME	60

TABLAS

Tabla V.1	Alertas publicadas y unidades involucradas, 2012-2019	25
Tabla V.2	Actividades de capacitación y orientación a consumidores y proveedores de entidades involucradas en el Plan Nacional 2017-2020, Cumplimiento de las metas en 2018 (número de beneficiados)	35
Tabla VII.3	Recomendaciones	51

ILLUSTRACIONES

Ilustración II.1	Acceso a servicios básicos y evolución de la pobreza.....	4
Ilustración II.2	Pirámide de población censada 2007 y 2017	5
Ilustración III.3	Integrantes del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	12
Ilustración III.4	Logo del Arbitraje de Consumo	13
Ilustración IV.5	Plan Nacional de Protección de los Consumidores	17
Ilustración V.6	Portal interactivo de la Guía de Consumo para Mypes	24
Ilustración V.7	Recursos de solución de controversias y procedimientos administrativos	27
Ilustración V.8	Esquema del procedimiento administrativo para la tramitación de una denuncia en el INDECOPI.....	28
Ilustración V.9	Mecanismos de solución de controversias.....	30
Ilustración V.10	Integrantes del Consejo Nacional de Protección del Consumidor.....	34
Ilustración VI.11	Logotipo del concurso Primero, los clientes.....	42
Ilustración VI.12	Funcionamiento de los mecanismos privados de solución de controversias.....	43
Ilustración VI.13	Imagen de Aló Banco	44

SIGLAS

INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OEA	Organización de los Estados Americanos
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN

En su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, sobre protección del consumidor, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor como un conjunto valioso de principios para establecer las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces, y para ayudar a los Estados Miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus propias circunstancias económicas, sociales y ambientales. Las Directrices promueven la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación de la ley y alientan a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores. La Asamblea General también decidió establecer un grupo intergubernamental de expertos en derecho y política de protección del consumidor en el marco de la UNCTAD que actuara como mecanismo institucional internacional para las Directrices. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor tiene, entre otros, el mandato de llevar a cabo exámenes voluntarios entre homólogos de las políticas nacionales de protección del consumidor de los Estados Miembros que aplican las autoridades de protección del consumidor. En su segundo período de sesiones, el Grupo debatió sobre el marco para los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor¹, y alentó a los Estados Miembros a participar voluntariamente en dichos exámenes².

El propósito de los exámenes voluntarios entre homólogos en esta esfera es proporcionar una evaluación externa e independiente sobre la eficacia del derecho y la política de protección del consumidor en un determinado país; determinar las dificultades que deben superarse y las esferas que pueden mejorarse en el marco jurídico e institucional para potenciar la calidad y la eficiencia de los regímenes de protección del consumidor; evaluar el grado de sensibilización de los interesados pertinentes sobre la protección del consumidor y sus contribuciones en esta

esfera; formular y recomendar medidas apropiadas, concebidas teniendo en cuenta las particularidades económicas y de desarrollo de cada país, para superar las dificultades que se hayan determinado; y, cuando proceda, contribuir a la aplicación de las recomendaciones mediante la elaboración de un proyecto de fomento de la capacidad en consulta con el país en cuestión³.

Hasta la fecha, se han sometido a examen dos países, Marruecos e Indonesia. En 2018, el Perú se presentó como voluntario para someterse a este examen, que se celebrará en el marco de la Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, del 19 al 23 de octubre de 2020. Según acordó el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor en su primer período de sesiones⁴, el ámbito de estudio del examen deberá corresponder con las áreas de interés del país que se presenta como voluntario.

En este sentido, el Perú decidió que las áreas prioritarias para su examen serían: el refuerzo del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor; el comercio electrónico y la economía colaborativa; la seguridad de los productos de consumo; y los mecanismos de solución de controversias, especialmente los transfronterizos. Esta elección guía tanto la redacción del informe de fondo como las discusiones interactivas durante el examen.

El presente informe sirve de base para la sesión interactiva del examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del Perú. El informe tiene tres finalidades: una descriptiva, por cuanto presenta el sistema de protección del consumidor del Perú; una evaluativa, por cuanto compara las buenas prácticas nacionales con las internacionales; y una prescriptiva, por cuanto contiene recomendaciones para el refuerzo de la protección del consumidor en el país.

¹ TD/B/C.I./CPLP/6.

² TD/B/C.I./CPLP/9 [y Corr.1].

³ TD/B/C.I./CPLP/6, párr. 6.

⁴ TD/B/C.I./CPLP/4, párrs. 36 y 38.

Tras esta introducción, el informe contiene una breve contextualización sobre la situación política, económica y social del Perú (cap. II). La parte sustantiva del informe se presenta en los cuatro capítulos siguientes: el marco legislativo (cap. III) y el marco de política pública (cap. IV), el marco institucional (cap. V) y la participación de los sectores asociativo y privado (cap. VI). El capítulo dedicado al marco legislativo se centra en el estudio de la ley principal de protección del consumidor, esto es, el Código de Protección y Defensa del Consumidor de 2010, cuyo contenido se organiza en torno a la legislación sustantiva de protección del consumidor, el régimen de responsabilidad y sanciones, la defensa colectiva de los consumidores y el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. El capítulo sobre el marco legislativo se completa con una consignación de otra legislación relevante para la protección del consumidor, con un breve análisis sobre la protección de los datos de los consumidores. El capítulo sobre el marco de política pública se centra en el estudio

de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, y en él se hace hincapié en las iniciativas recientes relacionadas con el comercio electrónico.

El capítulo V, dedicado al marco institucional, se centra en las labores del INDECOPI, por ser la agencia principal de protección del consumidor del Perú, pero también se consideran otras instituciones públicas interesadas en la protección del consumidor, especialmente los gobiernos regionales y locales. El capítulo VI se reserva a la participación de las asociaciones de consumidores y los proveedores como partes interesadas e indispensables en la protección del consumidor.

El informe termina con una síntesis de las conclusiones y recomendaciones que se han examinado a lo largo de este ejercicio, indicando tanto los destinatarios de las recomendaciones como su nivel de prioridad (cap. VII).

II. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

El Perú es un país situado en la costa occidental de América del Sur, con una población de más de 31 millones de habitantes y colindante con Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia y el Ecuador. Según la Constitución Política de 1993, el Perú se constituye como un Estado democrático de derecho en forma de república social, independiente y soberana. El modelo de gobierno es unitario, representativo y descentralizado, organizado con arreglo al principio de separación de poderes. Uno de los deberes primordiales del Estado es promover el bienestar general, que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación. El Perú reconoce la iniciativa privada como libre y concibe su economía como social de mercado. El Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructuras.

El Presidente de la República lidera el Poder Ejecutivo. Es, a su vez, el Jefe de Estado y de Gobierno y el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Todos los actos del Presidente de la República deben estar refrendados por el Consejo de Ministros, encargado de la dirección y gestión de todos los servicios públicos. La autoridad legislativa reside en el Congreso, que es unicameral. El Poder Judicial es un organismo autónomo de la República del Perú, que ejerce la potestad de administrar justicia y cuyo máximo órgano jurisdiccional es la Corte Suprema de Justicia. Su Presidente lo es también del Poder Judicial. Además, el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución, y asegura que cualquier normativa que se dicte se enmarque en los límites constitucionales. Las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario. En el plano internacional, cabe señalar que el Perú fue un miembro fundador de las Naciones Unidas; su ingreso se produjo el 31 de octubre de 1945⁵.

En 2018, el Perú obtuvo un valor de 0,759 en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD) —lo que sitúa a este país dentro de la categoría de “desarrollo humano alto”—, posicionándose así en el 82º lugar de 189 países y territorios⁶. Ocupa el mismo puesto en la clasificación que Argelia y Macedonia del Norte. Entre 1990 y 2018, el valor del índice de desarrollo humano del Perú aumentó de 0,613 a 0,759, un incremento del 23,8 %. En el mismo período, la esperanza de vida al nacer aumentó en 10,4 años, los años promedio de escolaridad aumentaron en 2,6 años y los años esperados de escolaridad aumentaron en 1,9 años. El ingreso nacional bruto per cápita del Perú creció en torno a un 148,3 % entre 1990 y 2018.

El producto interno bruto (PIB) del Perú en 2019 se elevó a 222.000 millones de dólares⁷. Según el Banco Mundial, desde el año 2000 la economía peruana experimentó dos fases distintas de desarrollo económico⁸. De 2002 a 2013, el Perú fue uno de los países con mayor crecimiento en América Latina, con un aumento del PIB del 6,1 % anual. Las condiciones externas favorables, unidas a políticas macroeconómicas prudentes y reformas estructurales en diferentes áreas, crearon un cuadro de alto crecimiento y baja inflación. La tasa de pobreza cayó del 52 % en 2005 al 26,1 % en 2013, lo que equivale a 6,4 millones de personas que salieron de la pobreza en ese período. La pobreza extrema (de las personas que sobreviven con menos de 3,2 dólares de los Estados Unidos al día) se redujo del 30,9 % al 11,4 % en ese mismo período. Entre 2014 y 2018, el crecimiento del PIB se ralentizó hasta un 3,2 % anual debido a una bajada de precios de los productos de base, entre ellos el cobre, el producto más exportado por el Perú. Unas políticas fiscales, monetarias y cambiarias prudentes permitieron sortear la desaceleración. Al mismo tiempo, un aumento de la producción minera incrementó las exportaciones y compensó la falta de demanda interna. En 2019, el déficit por cuenta corriente fue del 1,6 % y las reservas internacionales

⁵ Naciones Unidas, Growth in United Nations membership, 1945-present. Puede consultarse en www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html.

⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: Nota informativa para los países acerca del Informe: Perú. Puede consultarse en http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/PER.pdf.

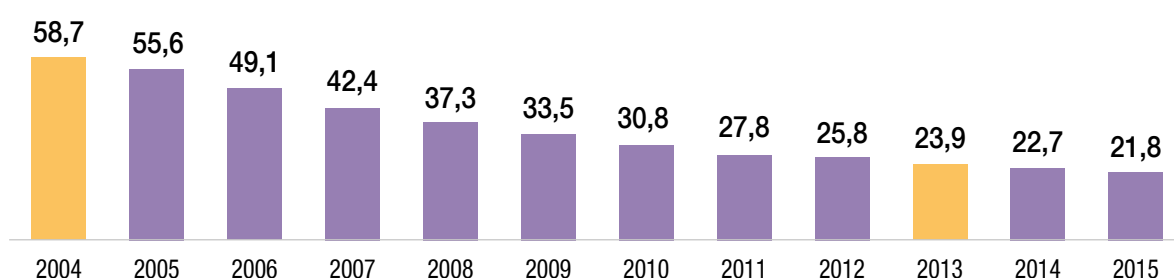
⁷ Banco Mundial, 2020, Datos, Perú: Panorama general. Puede consultarse en <https://datos.bancomundial.org/pais/peru>.

⁸ *Ibid.*

Ilustración II.1
Acceso a servicios básicos y evolución de la pobreza

Porcentaje de hogares que tuvieron...	1993	2015
Acceso a agua por red pública (nacional)	46,7	85,4
Área urbana	68,5	92
Área rural	..	64,5
Servicio de alcantarillado por red pública (nacional)	40	77,3
Área urbana	63,3	88
Área rural	..	43,1
Servicio energía eléctrica por red pública (nacional)	54,9	93,9
Área urbana	..	98,9
Área rural	..	77,9

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA A NIVEL NACIONAL (PORCENTAJE)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

netas llegaron al 31 % del PIB. La deuda pública se sitúa en el 25,8 % del PIB, una de las más bajas de la región, y la inflación se mantiene en el 2,3 %, dentro del objetivo del Banco Central (entre el 1 % y el 3 %)⁹.

En relación con la evolución demográfica y su impacto en el consumo, y según los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de 2017¹⁰, cabe destacar que el Perú cuenta con una población económicamente activa más numerosa que la población infante o anciana (véase la ilustración II.2). Si bien ello apunta a un eventual proceso de

envejecimiento de la población, también aporta un bono demográfico, por cuanto un mayor número de ciudadanos está en posición de ahorrar, invertir y consumir. Otra característica de la población peruana es su alto nivel de concentración en áreas urbanas. Así, más del 75 % de la población vive en ciudades¹¹.

Si bien el Perú ha obtenido un éxito rotundo en la reducción de la pobreza, el reto pendiente es la reducción de la desigualdad. El 38 % de la población pertenece a la clase más baja, mientras que el 13 %

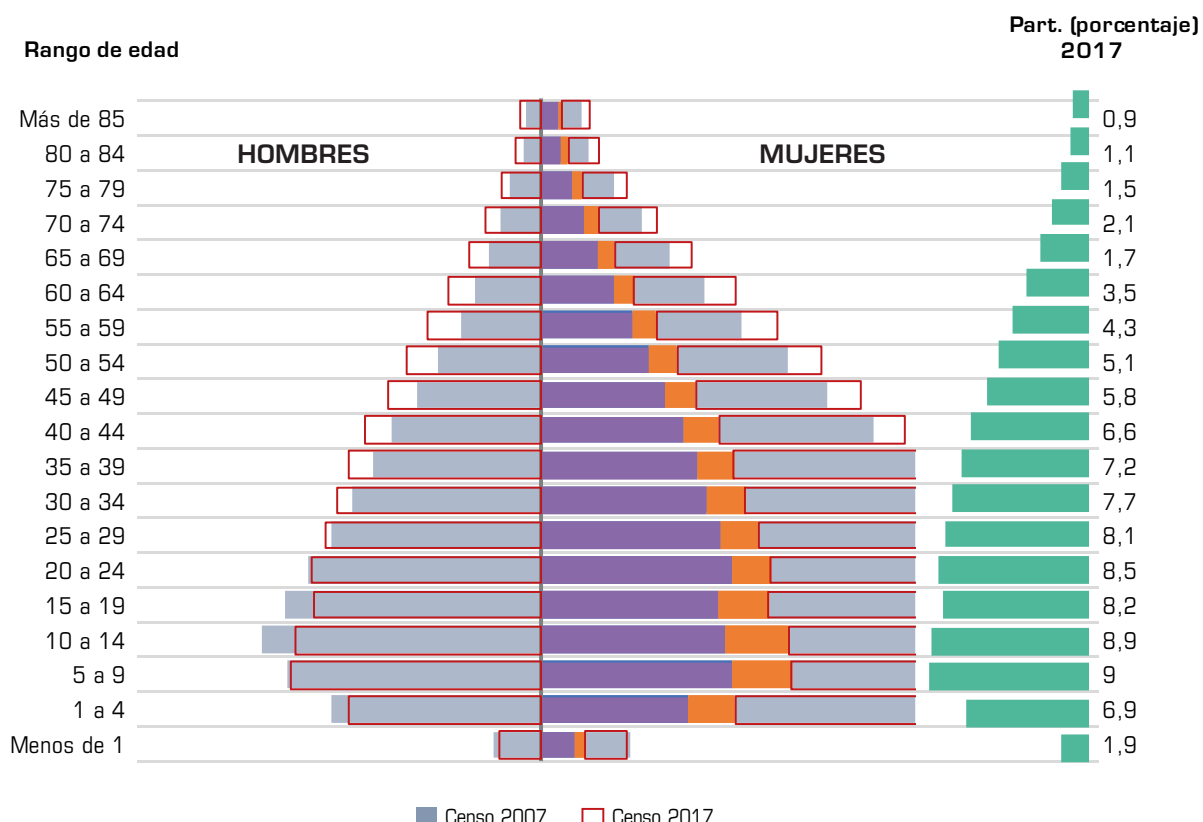
⁹ *Ibid.*

¹⁰ INEI, 2018, Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda. Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017. Puede consultarse en www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf.

¹¹ INDECOPI, 2017, *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor - Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020*, pág. 5. Puede consultarse en www.indecopi.gov.pe/documents/51084/126949/Pol+por+cientoC3+por+cientoADtica_Plan_Consumo/9494a908-5d6b-4277-fa25-bef2ee7b4b3a.

Ilustración II.2
Pirámide de población censada 2007 y 2017

Perú: características demográficas



pertenece a la clase más alta¹². Los ciudadanos con rentas más bajas son, a su vez, más propensos a ser consumidores vulnerables y/o encontrarse en situación de desventaja y, por ende, son merecedores de mayor atención y protección. A ello se añade la brecha de género, pues la actual tasa de analfabetismo nacional es del 8,3 % en mujeres y del 2,3 % en hombres¹³.

Si bien un 92,8 % de hogares peruanos tienen acceso a teléfono fijo o móvil, Internet o televisión, y un 51 % de peruanos mayores de 6 años hace uso de Internet, la brecha digital entre el medio urbano y el rural sigue siendo muy importante: el 70,9 % de los residentes en Lima Metropolitana tiene acceso a Internet, frente al 13,2 % de la población en el medio rural¹⁴.

¹² *Ibid.*, pág. 6.

¹³ INEI, Estadísticas, Analfabetismo y alfabetismo. Tasa de analfabetismo de mujeres y hombres de 15 y más años de edad, según ámbito geográfico (2018). Puede consultarse en www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/analfabetismo-y-alfabetismo-8036/.

¹⁴ INEI, 2018, Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Enero-marzo 2018, Informe técnico núm. 2. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n02-tecnologias-de-informacion-ene-feb-mar2018.pdf.

III. MARCO LEGISLATIVO

La Constitución Política del Perú de 1993 establece que el modelo político es la economía social de mercado, en la cual el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructuras. La Constitución contiene una referencia explícita a la protección del consumidor en su artículo 65, que reza así: “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”.

Al amparo de la Constitución, el Perú ha sabido construir unos sólidos marcos legislativo y de política pública para la protección del consumidor, ambos abordados en el presente examen, en el que también se hace un estudio del marco institucional, especialmente del INDECOPI y otras instituciones públicas interesadas en la protección del consumidor, así como las asociaciones de consumidores y los proveedores. A la hora de delimitar el ámbito de estudio se consideraron las áreas de interés expresadas por el Perú y las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y otros instrumentos internacionales pertinentes que cristalizan las buenas prácticas a nivel global.

Este capítulo, sobre el marco legislativo, se centra en el estudio de la ley principal de protección del consumidor del Perú, esto es, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, con su desarrollo reglamentario y leyes especiales. También se consignan otras legislaciones que están expresamente referenciadas en el Código o que están relacionadas a las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. En particular, se analiza brevemente la protección de los datos personales, por cuanto su impacto en el bienestar de los consumidores es importante y fue identificado como área prioritaria de estudio.

A. EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

El principal instrumento jurídico que vela por la protección del consumidor es la Ley núm. 29571, de 14 de agosto de 2010, en la que se aprobó el

Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código). La elección del legislador peruano de sistematizar la legislación de protección del consumidor en el Código atiende a su carácter específico y a la necesidad de asegurar una orientación tuitiva en favor del consumidor en toda la legislación pertinente. Además, la codificación del derecho de protección del consumidor permite una ordenación sistemática y coherente que aporta seguridad jurídica. Sin embargo, la codificación del derecho de consumo sigue siendo hoy una opción minoritaria entre Estados miembros de la UNCTAD, destacando, además del Perú, los casos del Brasil, el Canadá (Quebec), Francia e Italia¹⁵.

Como la protección del consumidor es una política transversal, es inevitable que otros cuerpos legislativos tengan impacto en el Código. Ello se resuelve con la aplicación de los principios de especialidad y supletoriedad reconocidos en el mismo. Esto es, si bien el Código regula de manera integral las relaciones de consumo, se permite que legislaciones especiales, como son las relativas a servicios públicos regulados, de salud y financieros, lo complementen o desarrollen. Esta sección se centra fundamentalmente en el estudio del Código, pero se enumeran también otras legislaciones de especial impacto en la protección del consumidor.

1. Principios y objetivos

Una de las principales características del Código es la consignación de los principios que lo rigen y que informan la interpretación de todas las normas de protección del consumidor. Estos principios se contienen en su artículo V:

1. Principio de soberanía del consumidor, que reafirma la autonomía, libertad y responsabilidad de la voluntad del consumidor;
2. Principio proconsumidor, por el que se garantiza la interpretación favorable a los intereses del consumidor;
3. Principio de transparencia, que corresponde al deber de los proveedores de brindar información veraz y apropiada acerca de los productos o servicios que ofrecen;

¹⁵ UNCTAD, 2017, *Manual sobre protección del consumidor* (UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1).

4. Principio de corrección de la asimetría, por el que se expresa el objetivo de las normas de protección del consumidor de corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio entre consumidores y proveedores;
5. Principio de buena fe, que debe imperar en las relaciones de consumo y su contexto por parte de consumidores, proveedores y asociaciones de consumidores;
6. Principio de protección mínima, que permite a las normas sectoriales dispensar un nivel de protección más alto;
7. Principio proasociativo, con arreglo al cual incumbe al Estado facilitar la actuación de las asociaciones de consumidores; y
8. Principio de primacía de la realidad, que se antepone al formalismo para determinar la naturaleza de las situaciones de hecho que deben considerarse.

Por su parte, el artículo VI del Código establece la orientación de las políticas públicas que el Estado debe acometer. Las políticas públicas comprenden tanto el desarrollo reglamentario de las normas con rango legal de protección del consumidor como la fiscalización de su cumplimiento. En este empeño, el legislador logra fijar en una norma con rango de ley el alcance y la aspiración de todos los poderes públicos, incluidos tanto la agencia principal de protección del consumidor como otras autoridades, agencias y ministerios interesados. De este modo, se promueve una acción unitaria y coherente de la protección del consumidor en el país.

Los objetivos de política pública están en sintonía con los objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor¹⁶.

¹⁶ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. I (Objetivos), párr. 1: "... las presentes directrices para la protección del consumidor persiguen los siguientes objetivos: a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores; b) facilitar modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores; c) alentar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta; d) ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores; e) facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor; f) fomentar la

Además de proteger la salud y la seguridad de los consumidores, defender sus intereses y garantizar su derecho a la información, y formular programas educativos y de capacitación, el Estado debe reconocer la vulnerabilidad de los consumidores, con especial atención a los más vulnerables y en situación de desventaja. Otras orientaciones incluyen la garantía de mecanismos de solución de controversias y reparación, la participación ciudadana y de asociaciones de consumidores, la promoción de la cultura de protección del consumidor, del consumo sostenible, de la calidad en la producción de bienes y servicios y el acceso universal a los productos de salud. Finalmente, el Código reconoce el carácter transversal de la protección del consumidor.

Con este enunciado, el Código reafirma la protección del consumidor como una política del Estado, no solo tuitiva de los intereses económicos de los consumidores, sino también vertebradora de la economía social de mercado. El Estado debe centrarse en la fiscalización de la ley y la defensa de los derechos de los consumidores, y también invertir en la prevención y participación de todas las partes interesadas en mejorar las dinámicas de mercado en beneficio de la sociedad en su conjunto. Es importante señalar que los objetivos de política pública contenidos en el Código compelen a todos los organismos del Estado, y que todos ellos están obligados a observar su cumplimiento en su marco competencial.

El Código logra regular tanto los aspectos sustantivos de la protección del consumidor como los aspectos institucionales y de fiscalización. En este sentido, el Código se erige como un instrumento de vanguardia de la protección del consumidor, compartiendo letra y espíritu con la mayor parte de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y las mejores prácticas internacionales. La parte del Código sobre legislación sustantiva comprende definiciones y títulos sobre derechos de los consumidores y relación consumidor-proveedor, contratos, métodos comerciales abusivos y la protección del consumidor en productos o servicios específicos. Estos títulos vienen seguidos de normas secundarias sobre responsabilidad y sanciones,

cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor; g) promover el establecimiento de condiciones de mercado que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos; h) promover un consumo sostenible".

defensa colectiva de los derechos de los consumidores y aspectos institucionales, como el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

2. Legislación substantiva

En sus títulos I a IV, el Código contiene el grueso de la legislación substantiva para la protección del consumidor. En su título preliminar, el artículo IV.1 establece la definición de consumidor, que puede ser tanto una persona física como jurídica (especialmente las microempresas) siempre que sea destinataria final y actúe en un ámbito ajeno a una actividad empresarial. El artículo III define el ámbito de aplicación del Código, que se extiende a relaciones de consumo por parte de proveedores de naturaleza pública y privada e incluso comprende aquellas transacciones que se celebren a título gratuito cuando tengan un propósito comercial. La legislación substantiva de protección del consumidor en el Código es extensa y coherente. A continuación se hace referencia únicamente a las provisiones que presentan buenas prácticas o que permiten identificar áreas para la mejora.

Los derechos reconocidos a los consumidores se corresponden con la mayoría de las legislaciones modernas. Destaca particularmente, por poco común, el “derecho a un trato justo y equitativo en toda transacción comercial y a no ser discriminados por motivo de origen, raza sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. Este enunciado se complementa con los artículos 38 a 40, que prohíben a los proveedores dicha discriminación, así como la exclusión de personas sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otros motivos similares. Todo trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. Además, los establecimientos abiertos al público que establezcan restricciones objetivas y justificadas de acceso a sus instalaciones tienen la obligación de informar de dichas restricciones a los consumidores, de manera directa, clara y oportuna, en forma previa al acto de consumo.

La prohibición de discriminación evidencia la importancia de las relaciones de consumo para hacer efectivos derechos fundamentales como el derecho a no ser discriminado, consignado igualmente en el artículo 2 de la Constitución. A ello se suma la especial atención que el Estado debe dispensar a las necesidades de los consumidores vulnerables o en

situación de desventaja, pues estos constituyen una población más susceptible de sufrir discriminación en las relaciones de consumo. No obstante, el artículo 41 del Código establece una discriminación positiva a favor de gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, a quienes el proveedor debe garantizar una atención preferente, que no hace sino reforzar la orientación garantista del Código y de su aplicación.

En el marco del desarrollo del derecho de acceso a información oportuna, suficiente, veraz, fácilmente accesible y relevante, el Código inscribe la protección del consumidor frente a la publicidad regulando sus distintos tipos, como por ejemplo promociones, sorteos, canjes, concursos y publicidad dirigida a menores de edad. No existe, sin embargo, regulación de nuevos medios publicitarios empleados en la economía digital tales como la publicidad individualizada, los avales en línea o las reseñas falsas. Esta laguna, todavía muy común en la mayoría de las legislaciones, se ha intentado subsanar por vía de la política pública del INDECOPI, detallada más adelante.

El derecho a la salud y la seguridad de los consumidores está contemplado en el Código, que reconoce la vulnerabilidad de los consumidores, el derecho a la información y la protección eficaz contra productos y servicios que, más allá de sus condiciones normales o previsibles, pudieran representar un riesgo para la salud o la integridad física del consumidor. El microsistema de salud y seguridad de los consumidores cuenta con los siguientes reglamentos específicos sobre los procedimientos relacionados con la información sobre productos o servicios riesgosos y el retiro de dichos productos del mercado de consumo: el Decreto Supremo núm. 050-2016-PCM, sobre el procedimiento de comunicación de advertencias y alertas de los riesgos no previstos de productos o servicios colocados en el mercado que afecten la salud y/o seguridad de los consumidores; y la resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI núm. 164-2016-INDECOPI/COD, sobre la comunicación de productos que ofrecen riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores.

En esta normativa se establece el derecho a la protección eficaz respecto de los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen un riesgo o peligro para la vida, la salud

o la integridad física del consumidor. Se establece también el derecho a la reparación o reposición del producto, a una nueva ejecución del servicio o, en los casos previstos en el Código, a la devolución de la cantidad pagada, según las circunstancias. Se recoge asimismo la obligación de los proveedores de adoptar medidas para reducir o eliminar un peligro a partir del momento en que se detecte un riesgo no previsible de un producto o servicio, o sea, un defecto, así como el procedimiento para informar de ello a los consumidores, el mercado y las autoridades. El Código también presta una especial atención a la protección de los consumidores en el ámbito de la alimentación, en particular en lo que respecta a cuestiones de calidad y oferta, así como de información sobre origen, condiciones y componentes de los alimentos.

La regulación sobre los contratos es exhaustiva e incluye los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas (naturaleza, consecuencias e inaplicación) y las cláusulas generales de contratación, que están sujetas a aprobación administrativa previa para el caso de servicios públicos o sujetos a regulación económica. Entre los métodos comerciales abusivos que se recogen en el Código se incluyen los métodos coercitivos, agresivos o engañosos, tanto en la comercialización o la provisión de bienes y servicios como en la cobranza. Todo ello transpone el contenido de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor en lo que se refiere a la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores¹⁷ y lo concretiza de tal modo que resulta plenamente operativo y satisfactorio desde un punto de vista jurídico.

Especial mención merece la regulación de la protección del consumidor respecto a productos o servicios específicos, como son los servicios públicos regulados, productos o servicios de salud, educativos, inmobiliarios y financieros, y servicios de crédito prestados por empresas no supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

En particular, la regulación de servicios financieros está en línea con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor¹⁸. La regulación peruana se rige tanto por el Código como por la Ley núm. 28587, Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios

Financieros, y la Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Un aspecto que no queda regulado en el Código es la promoción de la eficiencia en función de los costos y la transparencia de las remesas, a fin de que los consumidores dispongan de información clara sobre el precio y el envío de los fondos que se han de transferir, los tipos de cambio, los cargos y otros costos ligados a las transferencias de dinero, así como la reparación correspondiente si esas operaciones no se completan¹⁹. El Código tampoco se expresa sobre la inclusión financiera o el acceso a los servicios financieros, a pesar de que estos aspectos se han abordado en el ámbito de la política pública en el país.

El Código y las leyes especiales establecen competencias compartidas entre el INDECOPI y la SBS. De manera general, la SBS ostenta “el más amplio y absoluto control” para velar por el cumplimiento de la normativa que rige el sistema financiero, ejerciendo una supervisión integral e interpretando la normativa²⁰. Con el fin de ejercer una supervisión prudencial efectiva, la SBS está facultada para llevar a cabo inspecciones de evaluación de las conductas de las instituciones financieras bajo su supervisión. De esta forma, la SBS tiene conocimiento también de las incidencias en la protección del consumidor y las atiende por su impacto agregado sobre la salud del sistema financiero.

Por tanto, la SBS está encargada de la regulación y supervisión del sistema financiero. Regula también la información que las instituciones financieras deben proporcionar al consumidor, así como la manera en que deben hacerlo, en operaciones que conlleven el cobro de intereses, comisiones y gastos. Por su parte, el INDECOPI vela por el cumplimiento de los derechos del consumidor recogidos en el Código, y lo hace mediante investigaciones de oficio, o sea, por iniciativa propia, o a raíz de denuncias recibidas de los consumidores. La única interacción que prevé el Código entre ambas instituciones es el informe técnico que ha de solicitar el INDECOPI a la SBS en caso de ser necesaria la interpretación de la Ley núm. 26702.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 66 h).

²⁰ Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Puede consultarse en [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/\\$FILE/26702.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8CEF5E01E937E76105257A0700610870/$FILE/26702.pdf).

¹⁷ *Ibid.*, cap. V (Directrices), secc. C, párrs. 20 a 32.

¹⁸ *Ibid.*, secc. J, párrs. 66 a 68.

El legislador peruano ha resuelto el intrínseco conflicto de intereses que se da en el seno de la SBS por su doble función, a saber, preservar la estabilidad del sistema financiero y fiscalizar el cumplimiento de la legislación de protección del consumidor, encomendando al INDECOPI que ejerza competencias para iniciar procedimientos de oficio contra instituciones financieras, incluso cuando estas operen bajo la supervisión de la SBS. Ello sigue las recomendaciones de Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor por cuanto se busca una aplicación efectiva de las normas en el ámbito de la protección del consumidor de servicios financieros. El INDECOPI ejerce así su papel de autoridad principal de protección del consumidor, mientras que la SBS vela por la salud y estabilidad del sistema financiero. Esta situación puede suponer en la práctica que se den acciones concurrentes entre el INDECOPI y la SBS que deben resolverse bajo el principio de atribución de competencias y la lealtad institucional que guía toda la acción del ejecutivo, sin que sea necesario modificar el actual reparto competencial entre ambas instituciones.

3. Responsabilidad y sanciones

El título V del Código establece el régimen de normas secundarias que determinan la responsabilidad de los proveedores y las sanciones administrativas a cargo del INDECOPI. La responsabilidad de los proveedores puede ser tanto civil, regida por el Código Civil y ante las autoridades judiciales competentes de manera exclusiva para el caso de daños y perjuicios, como administrativa, regida por el Código y bajo la competencia administrativa primaria y de alcance nacional del INDECOPI.

Ante una infracción de las disposiciones del Código por parte de un proveedor, los procedimientos administrativos se inician de oficio o a raíz de una denuncia del consumidor afectado o de una asociación de consumidores. Se permite la conclusión anticipada en los casos de procedimientos iniciados a instancia de parte, así como la solución alternativa de controversias mediante allanamiento, conciliación, mediación, transacción o cualquier otro acuerdo entre proveedor y consumidor. Si el proveedor subsana o corrige su conducta punible, el procedimiento administrativo concluye, salvo que se haya puesto en riesgo la vida, salud y seguridad de personas o se trate de supuestos de discriminación.

Una vez que el proceso ha sido iniciado, el INDECOPI puede dictar medidas cautelares que pueden conllevar incluso el cierre temporal de las operaciones del denunciado. En el supuesto de que la infracción haya sido constatada por el INDECOPI, este puede imponer sanciones cuyos máximos oscilan entre 50 y 450 Unidades Impositivas Tributarias, equivalentes aproximadamente a 62.000 y 560.000 dólares de los Estados Unidos. Excepcionalmente, se puede declarar a los administradores de las empresas infractoras como responsables solidarios cuando participen con dolo o culpa inexcusable en la infracción.

Una de las atenuantes es la existencia de un programa efectivo para el cumplimiento voluntario de la regulación contenida en el Código. Esta posibilidad se desarrolló en el Decreto Supremo núm. 185-2019-PCM, que aprueba Reglamento que promueve y regula la implementación voluntaria de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial. Uno de los puntos clave en la valoración de esta atenuante es que el incumplimiento responda a una conducta infractora aislada y que existan mecanismos internos para el monitoreo y la auditoría del programa y para el reporte de eventuales incumplimientos que faciliten la fiscalización por parte del INDECOPI.

Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda, el INDECOPI puede dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias de oficio o a instancia de parte. Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa con el fin de revertir la situación al estado anterior a la infracción. Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se repita en el futuro. Además de las infracciones al Código, los incumplimientos de mandatos, de acuerdos conciliatorios y del pago de costas y costos que se ordenan a favor del consumidor en caso de que su denuncia sea fundada también son, en general, pasibles de una sanción.

Este título también instaaura el llamado “procedimiento sumarisimo” en el seno del INDECOPI, que se caracteriza por ser más célere que el procedimiento ordinario y estar reservado a denuncias de consumidores cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia,

no supere las tres Unidades Impositivas Tributarias (aproximadamente 3.733 dólares de los Estados Unidos) y cuya resolución debe tramitarse en un plazo máximo de 30 días hábiles (en contraposición al procedimiento ordinario, que debe tramitarse en un máximo de 120 días hábiles).

Una característica del procedimiento administrativo entablado a instancia del consumidor es la irrelevancia del intento previo de resolver directamente con el proveedor. Esto es, un consumidor agraviado puede presentar denuncia ante el INDECOPI sin mediar comunicación ni queja ni reclamo ante el proveedor. Por ende, el procedimiento administrativo no es el último recurso, sino que muy a menudo es el primero para el consumidor ante una presunta vulneración de sus derechos. Ello, junto con otros factores, ha provocado que se dé un significativo nivel de litigiosidad administrativa en las relaciones de consumo.

4. Defensa colectiva de los consumidores

El título VI del Código versa sobre las acciones que amparan a los consumidores cuyos derechos han sido vulnerados de manera colectiva o difusa. Estos procedimientos se conciben tanto en la sede administrativa del INDECOPI como en sede judicial. Las asociaciones de consumidores “debidamente reconocidas” por el INDECOPI están legitimadas para iniciar acciones colectivas en sede administrativa. Contrariamente a lo dispuesto en otros cuerpos legales peruanos, tales como el contencioso-administrativo²¹, el Código no prevé la legitimación activa de los consumidores individuales como personas físicas o jurídicas a efectos de iniciar acciones colectivas.

El INDECOPI y las asociaciones de consumidores están facultados para acudir en defensa colectiva de los consumidores en sede judicial. Sin embargo, se requiere la aprobación previa del INDECOPI para que las asociaciones de consumidores puedan ejercer esta facultad. Para ello es necesario que las asociaciones estén reconocidas y que “cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria”. El requisito de aprobación previa puede

haber contribuido al hecho de que, hasta la fecha, las asociaciones apenas hayan acudido a la vía judicial²². Otros factores que pueden explicar este hecho son la falta de pericia en estos procesos judiciales y la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Esas carencias contribuyen a la debilidad institucional de las asociaciones de consumidores.

Como es habitual en la mayoría de las jurisdicciones, solo la vía judicial es apta para pretender una indemnización por daños y perjuicios a los consumidores. El Código opta por un modelo de abandono²³, en virtud del cual los consumidores son parte de una acción colectiva a menos que actúen concretamente para excluirse en un plazo de 30 días.

A pesar de la exhaustividad de la regulación de la defensa colectiva de los consumidores en sede judicial, no se han dado casos en la práctica. Ello puede explicarse por la eficacia de los órganos resolutivos del INDECOPI, que probablemente ha disuadido a las asociaciones de consumidores de acudir a la vía judicial. Esta situación no sería negativa en sí, si no fuera porque la decisión sobre daños y perjuicios es competencia exclusiva de los jueces, quienes no la han ejercido hasta la fecha. Otros sistemas, como el chileno o el estadounidense, confían fuertemente en la tutela judicial de los derechos colectivos y difusos de los consumidores. Un factor que ha contribuido a ello, entre otros, es un control menos estricto sobre la legitimación activa tanto de las asociaciones de consumidores como de los consumidores organizados *ad hoc* para la petición.

5. Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor

En el título VII del Código se crea el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor como un conjunto de principios, normas procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a asegurar la armonización de las políticas públicas y optimizar las actuaciones de todas las administraciones del Estado interesadas. El Sistema se articula a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor, un órgano de coordinación dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y presidido por el INDECOPI, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. El Consejo Nacional de Protección del Consumidor, que no disfruta de personalidad

²¹ Texto Único Ordenado de la Ley núm. 27584 que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo núm. 011-2019-JUS. Puede consultarse en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-texto-unico-ordenado-de-la-le-decreto-supremo-n-011-2019-jus-1766381-1/?fbclid=IwAR-1i737ooWOVxAhGxHsjuP7a5FtAky99Wd88hCeHF7bxtmT8c3jdvBPmL9-A>.

²² Según informa el INDECOPI, ello solo ha sucedido una vez.

²³ TD/B/C.I./CPLP/11.

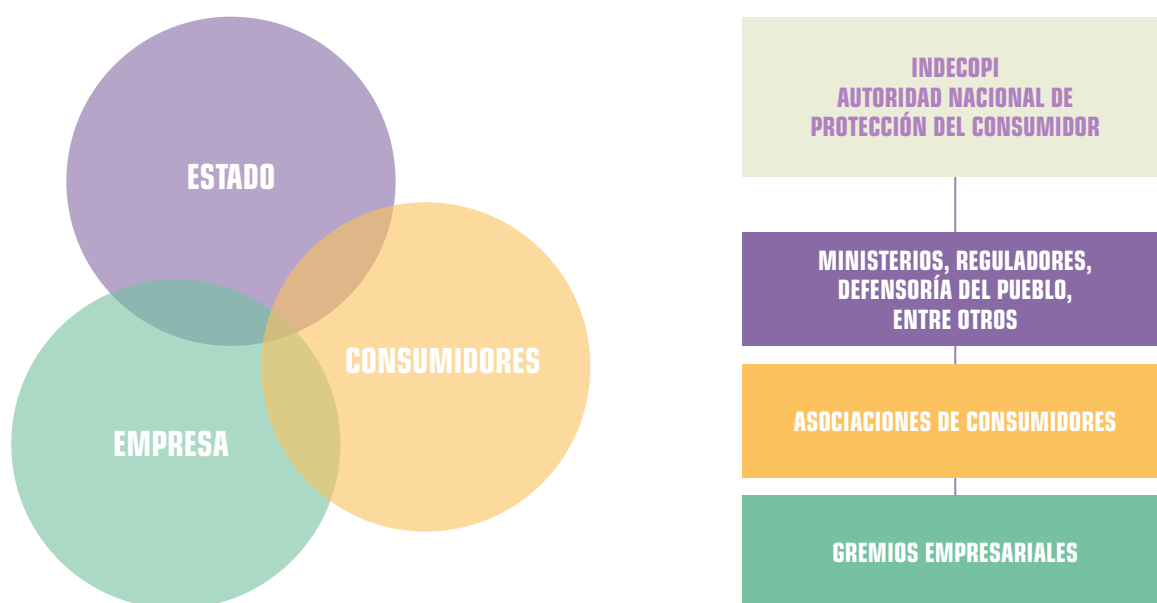
jurídica propia, está integrado por representantes de seis ministerios (Producción; Salud; Transportes y Comunicaciones; Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Economía y Finanzas), agencias (SBS) y reguladores sectoriales, gobiernos regionales y locales, asociaciones de consumidores, gremios empresariales y la Defensoría del Pueblo (en calidad de observador). Con ello, el legislador peruano designó al INDECOPI como punto focal en materia de protección del consumidor y agencia principal en este empeño (véase la ilustración III.3).

Las funciones del Consejo Nacional de Protección del Consumidor son promover y armonizar la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, que son las piedras angulares de la política pública del Perú en materia de consumo y se describen en detalle en el capítulo siguiente. El Consejo también formula recomendaciones sobre priorización de acciones y normas en determinados sectores de consumo, emite opiniones, fomenta la generación de conocimiento sobre la protección del consumidor, promueve los sistemas de alertas para la seguridad de los productos y servicios,

evalúa la eficacia de mecanismos de prevención y solución de conflictos, canaliza la comunicación entre los sectores público y privado y promueve la participación ciudadana.

Por su parte, la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor es una atribución del INDECOPI y está encargada de velar por el cumplimiento del Código. Sus funciones incluyen ejecutar la Política Nacional de Protección del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, proponer normativa en materia de consumo, formular y ejecutar acciones para fortalecer la protección del consumidor, implementar mecanismos de prevención y solución de conflictos, implementar el sistema de información y orientación a los consumidores, coordinar la implementación del sistema de alerta para la seguridad de los productos y servicios, elaborar el informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores y coordinar, presidir y regular el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. La Autoridad es la agencia peruana de protección del consumidor y es el principal objeto de estudio de este informe. Se analiza con más detalle en el capítulo V más adelante.

Ilustración III.3
Integrantes del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor



Fuente: INDECOPI.

Ilustración III.4
Logo del Arbitraje de Consumo



Dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor se inscribe la “justicia de consumo”, que abarca tanto el arbitraje de consumo como los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el libro de reclamaciones. La regulación del arbitraje de consumo sigue el modelo español²⁴ por cuanto es gratuito y vinculante; tiene una implementación en el territorio nacional a través de los gobiernos regionales y locales, entidades o personas jurídicas de derecho público y en oficinas del INDECOPI; y tiene una composición tripartita entre proveedores, asociaciones de consumidores y la Administración. Normativamente, el Sistema de Arbitraje de Consumo se creó con el Código en 2010, y su primer Reglamento se aprobó en 2011 (Decreto Supremo núm. 046-2011-PCM). En 2016, la Junta Arbitral de Consumo Piloto inició sus funciones. El reciente Decreto Supremo núm. 103-2019-PCM, de 29 de mayo de 2019, fortalece el marco normativo, así que sería prematuro aventurar su evaluación. Los mecanismos alternativos de solución de conflictos previstos en el Código se completan con la conciliación y la mediación. Mientras que la primera puede incoarse antes o durante el procedimiento administrativo, la segunda solo opera de manera previa al procedimiento administrativo.

Siguiendo la exitosa experiencia de varios países de Iberoamérica, el Código regula el libro de reclamaciones²⁵, que es un mecanismo de autotutela que deben tener todos los establecimientos comerciales a disposición de los consumidores (en forma física o virtual) para que estos puedan formular su queja o reclamo a discreción. El proveedor tiene la opción de solucionar el reclamo o queja inmediatamente, de lo contrario debe responder por escrito en un plazo máximo de 30 días naturales. Dicha información remitirse al INDECOPI en caso de que sea solicitada para fines de fiscalización.

Asimismo, las empresas con ingresos anuales de más de 3.000 Unidades Impositivas Tributarias reportan las reclamaciones a través del Sistema de Reportes de Reclamaciones. Esta regulación se completa con el Decreto Supremo núm. 006-2014-PCM, de 23 de enero de 2014. El libro de reclamaciones cumple una función de prevención general y empodera a los consumidores, pues los proveedores tienen un incentivo para allanarse o conciliar en el momento de la controversia en lugar de arriesgarse a un procedimiento posterior.

También al amparo del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor se encuentran reguladas las asociaciones de consumidores, que tienen como finalidad proteger, defender, informar y representar a los consumidores. La regulación del Código está en línea con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, que recomiendan que las asociaciones sean independientes²⁶. La regulación también es coherente con las condiciones de admisión de los grupos de consumidores en Consumers International²⁷, esto es, las asociaciones de consumidores tienen prohibido el ánimo de lucro, la financiación procedente de proveedores y la afiliación política. El INDECOPI reconoce a las asociaciones de consumidores inscritas en un registro especial, regulado en la resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI núm. 283-2013-INDECOPI/COD, de 15 de noviembre de 2013.

El Código regula una sola vía de financiación para las asociaciones de consumidores, que consiste en que estas puedan recibir un porcentaje sobre las multas impuestas por el INDECOPI y los reguladores sectoriales en los procesos que estas asociaciones hayan promovido. Dicho porcentaje no puede exceder el 50 % de la multa. El monto debe ser utilizado para actividades de promoción y defensa de los intereses de los consumidores, y solo el 5 % se puede emplear para su funcionamiento operativo. Estas estrictas normas de financiación han conducido, en parte, a un modelo de negocio de las asociaciones de

²⁴ Véase www.mscbs.gob.es/consumo/resolucionConflictos/sistemaArbitral/home.htm.

²⁵ INDECOPI, Libro de Reclamaciones - Código de Protección y Defensa del Consumidor. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/libro-de-reclamaciones.

²⁶ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. I (Objetivos), párr. 1 e).

²⁷ Consumers International es la federación de grupos de consumidores de todo el mundo. Sirve de vocero de los consumidores en los foros internacionales de formulación de políticas y en el mercado mundial para garantizar que sean tratados de manera segura, justa y honesta. Consumers International se define a sí misma como una organización decididamente independiente, sin restricciones por parte de empresas o partidos políticos. Véase www.consumersinternational.org/.

consumidores basado en la litigiosidad que requiere, además de los porcentajes fijados en el Código para las asociaciones propiamente dichas, del cobro de costes y costas en concepto de honorarios de asistencia letrada acordados en el procedimiento administrativo sancionatorio. El análisis sobre el quehacer de las asociaciones de consumidores en el Perú se aborda con más detalle en el capítulo VI abajo.

Finalmente, el Código establece escuetamente que el Estado promueve la calidad de los productos y servicios fomentando la estandarización a través de las Normas Técnicas Peruanas. Esta cuestión queda fuera del objeto de este informe.

B. OTRA LEGISLACIÓN RELEVANTE

Como se ha mencionado antes, el principio de especialidad opera plenamente en materia de protección del consumidor y obedece a la transversalidad de esta política pública. El Código reenvía a varias leyes, que se corresponden en su mayoría con sectores regulados en el título IV.

El Código hace referencia explícita a varias leyes con incidencia en la protección del consumidor: Decreto Legislativo núm. 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal; Ley núm. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; Ley núm. 26842, Ley General de Salud; Ley núm. 29203, Ley que crea la Central de Información de Promotores Inmobiliarios y/o Empresas Constructoras de Unidades Inmobiliarias; Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros; Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; Ley núm. 30200, Ley que Promueve el Auxilio Oportuno al Público en los Centros Comerciales; Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley núm. 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010²⁸; y Ley núm. 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Además de las leyes explícitamente referenciadas

en el Código, otros ámbitos ligados a la protección del consumidor y recogidos en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor son el derecho de la competencia, la prestación de servicios de saneamiento, el suministro de productos farmacéuticos y de energía, y la protección de datos. Las leyes peruanas relevantes para estos temas son las siguientes²⁹: Decreto Legislativo núm. 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas; Decreto Legislativo núm. 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento; Decreto Legislativo núm. 25844, Ley de Concesiones Eléctricas; y Ley núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

El Código establece un orden de prelación normativa basado en los principios de especialidad y supletoriedad. Esto es, el Código es la norma básica de protección del consumidor cuyos principios vertebran todo el ordenamiento de tutela de los derechos de los consumidores. A su vez, el Código dispone que la regulación sectorial desarrolle sus normas reglamentarias, ampliando o adaptando la regulación a las necesidades de cada sector. En caso de laguna, el Código se aplica de manera supletoria.

Excede al ámbito del presente ejercicio el análisis de todas las leyes especiales con incidencia en la protección del consumidor. Sin embargo, un área que fue identificada como prioritaria para el examen voluntario entre homólogos fue la protección de datos. Es por ello por lo que se detalla aquí el contenido de la Ley núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Protección de datos del consumidor

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor son concisas en cuanto a la regulación de la protección de los datos personales, estableciendo como principio general e interés legítimo “la protección de la privacidad del consumidor y la libre circulación de información a nivel mundial”³⁰. Asimismo, se recomienda que las políticas nacionales fomenten, entre otros, “privacidad de los consumidores y seguridad de los datos”³¹. Más específicamente, se recomienda a las empresas que

²⁸ Actualmente vigente: Decreto de Urgencia núm. 014-2019.- Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020. Puede consultarse en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/425810/DU014_2019.pdf.

²⁹ UNCTAD, Mapa Mundial de Protección del Consumidor, contribución del Perú. Puede consultarse en <https://unctadwcpm.org/docs/PER.pdf>.

³⁰ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. III (Principios generales), párr. 5 k).

³¹ *Ibid.*, cap. V (Directrices), secc. A, párr. 14 h).

protejan la privacidad de los consumidores “mediante una combinación de mecanismos adecuados de control, seguridad, transparencia y consentimiento en lo relativo a la recopilación y utilización de sus datos personales”³².

El Perú se ha dotado de la Ley núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales, de 3 de julio de 2011, que se desarrolla en el Decreto Supremo núm. 003-2013-JUS, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales. Esta norma tiene por objetivo el desarrollo del derecho fundamental a la protección de los datos personales, reconocido en el artículo 2 de la Constitución y, por ende, más amplio que la protección de datos de los consumidores. La Ley se yergue sobre los principios de consentimiento de los titulares, seguridad de los bancos de datos y disposición de recursos para que los titulares de datos personales puedan hacer valer sus derechos.

La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales está adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Sin embargo, las disposiciones del Código son plenamente aplicables en el marco de las relaciones de consumo, y el INDECOPI es competente de manera exclusiva y excluyente para la supervisión de su cumplimiento. El deslinde competencial es claro en el texto jurídico, pero resulta más complejo en la práctica. De hecho, en la práctica, tanto la Dirección General como el INDECOPI reciben reclamos de los consumidores, y ambos pueden sancionar.

El INDECOPI cuenta con el “WhatsApp No Insista”, que permite que los consumidores puedan reportar a la autoridad de consumo a las empresas que no respeten el principio de consentimiento a la hora de mercadear sus productos. En 2019, se registraron 40.000 reportes. Esta supervisión colaborativa dio

lugar a 125 fiscalizaciones y 42 procedimientos administrativos sancionadores. Por el momento, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ya ha emprendido acciones específicas para facilitar el derecho de reclamo de los consumidores³³.

Como ha quedado patente, tanto el Código como el resto de las leyes especiales vertebran un sólido sistema de protección del consumidor desde el punto de vista normativo, cuyo resultado se sintetiza a continuación.

C. SÍNTESIS

El marco legislativo para la protección del consumidor es satisfactorio por cuanto integra la práctica totalidad de recomendaciones de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. El marco legislativo regula tanto los derechos como las obligaciones de los actores del mercado, consumidores y proveedores, y contempla los supuestos de discriminación de los consumidores. El instrumento principal, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, es sistemático y completo, y articula a su vez su interacción con leyes especiales. El Código también contiene normas sobre responsabilidad y sanciones para los proveedores, y sobre la defensa colectiva de los consumidores.

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionatorios, es posible identificar áreas de mejora con vistas a reducir la litigiosidad en las relaciones de consumo y aligerar los procedimientos, permitiendo la discrecionalidad del INDECOPI para iniciar o no procedimientos administrativos a instancia de parte. También se pueden emprender acciones para favorecer el recurso a la vía judicial.

El sólido marco legislativo con el que se ha dotado el Perú se complementa con un sistema coherente de política pública.

³² *Ibid.*, cap. IV (Principios para unas buenas prácticas comerciales), párr. 11 e).

³³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Registro de sanciones impuestas por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales 2019. Puede consultarse en www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/Cuadro-de-publicacio%CC%81n-de-Sanciones-ANPDP.pdf.

IV. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo se centra en los instrumentos de política pública más relevantes, que son la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores. A la hora de delimitar el ámbito de estudio, se consideraron las áreas de interés expresadas por el Perú y las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y otros instrumentos internacionales pertinentes que cristalizan las buenas prácticas a nivel global. Es por ello por lo que también se incluye una sección específica sobre el comercio electrónico, un ámbito que, aun no estando plenamente integrado en los instrumentos mencionados, es uno de los pilares de las Directrices de las Naciones Unidas.

De acuerdo con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, las políticas de protección del consumidor incluyen las leyes, reglamentos, normas, marcos, procedimientos, decisiones, mecanismos y programas de los gobiernos, así como las normas y recomendaciones del sector privado, que protegen los derechos e intereses de los consumidores y promueven el bienestar de estos³⁴.

El Perú cuenta con dos instrumentos vigentes que son especialmente pertinentes: la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (2017-2020) y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores (2017-2020)³⁵. Tal como se establece en el Código, ambos instrumentos nacen de la iniciativa del INDECOPI y han sido sometidos y avalados por el Consejo Nacional de Protección del Consumidor y aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros. Siendo estos los instrumentos de política pública de más alto rango, serán el principal objeto de estudio del presente capítulo.

A. LA POLÍTICA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor es una política de Estado que incumbe a todos los niveles de gobierno y apela a todas las

partes interesadas, que son los sectores público, privado y asociativo. Debe ser aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente en su primera edición, la Política se extiende al período 2017-2020. Este instrumento se basa en inteligencia empírica (encuestas y estudios societales realizados en zonas urbanas) que arroja datos sobre hábitos y habilidades, conocimiento de derechos, experiencia de consumo y reclamo o denuncia, vulnerabilidad y discriminación.

La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor se vertebra en seis principios, que se traducen en cuatro ejes estratégicos: a) educación, orientación y difusión de información; b) protección de la salud y seguridad de los consumidores; c) mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores; y d) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. Estas líneas de acción a su vez se desgranar en lineamientos estratégicos desarrollados en profundidad en el Plan Nacional de Protección de los Consumidores.

B. EL PLAN NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

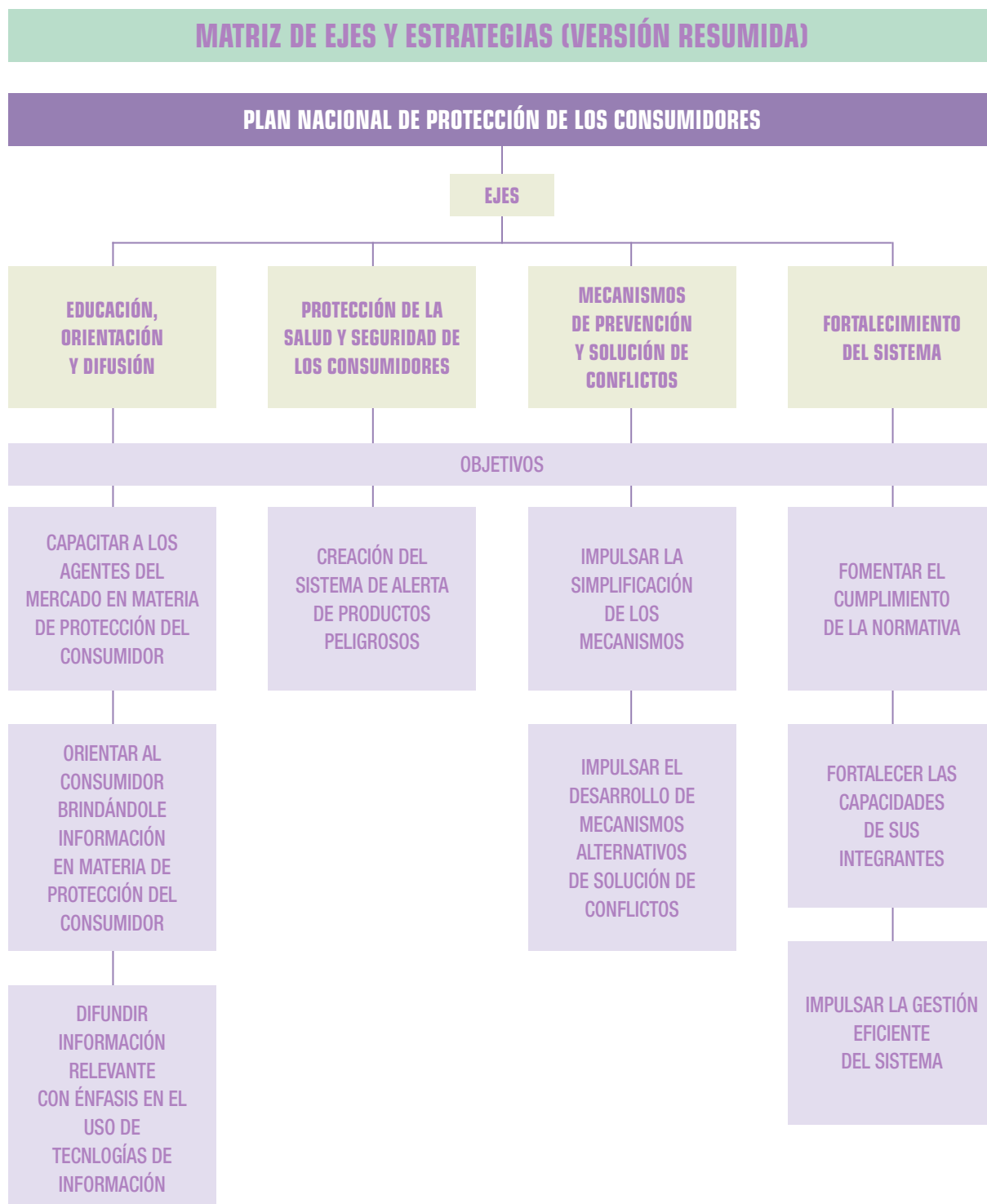
El Plan Nacional de Protección de los Consumidores es un instrumento operativo para la ejecución de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, y también corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros aprobarlo. El plan actual cubre el período 2017-2020 y contiene indicadores para medir la consecución de los objetivos fijados en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor. Estos ejes se reflejan en la ilustración IV.5.

Es posible señalar áreas que no están cubiertas por el Código pero que son de gran relevancia para la protección del consumidor. En particular, en el eje sobre educación, orientación y difusión de información se encuentra el lineamiento estratégico para implementar y desarrollar el sistema virtual del consumidor con la finalidad de generar una plataforma de fácil acceso al consumidor, donde

³⁴ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. II (Ámbito de aplicación), párr. 2.

³⁵ INDECOPI, *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor*... (véase la nota 11 supra).

Ilustración IV.5
Plan Nacional de Protección de los Consumidores



Fuente: INDECOPI.

tendrá a disposición herramientas de información que le faciliten la toma de decisiones de consumo. Sin embargo, actualmente queda patente que el impacto de la economía digital desborda este lineamiento. Es por ello por lo que se le dedica una sección específica dentro del estudio del marco legislativo y estratégico.

C. EL COMERCIO ELECTRÓNICO

La protección del consumidor en el comercio electrónico es una prioridad para la mayoría de los miembros de la UNCTAD³⁶. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, que son plenamente aplicables tanto al comercio electrónico como al comercio tradicional, contienen recomendaciones expresas para la protección del consumidor en la economía digital³⁷. Las Directrices emplazan a los Estados a fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico mediante la formulación constante de políticas de protección del consumidor transparentes y eficaces que garanticen un grado de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio. También se invita a los Estados a examinar las políticas de protección del consumidor en vigor para dar cabida a las características especiales del comercio electrónico, referenciando expresamente otros instrumentos internacionales, en especial las recomendaciones emanadas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), como la Recomendación sobre protección al consumidor en el comercio electrónico de 2016³⁸ y la Recomendación sobre cooperación transfronteriza para dar cumplimiento a la legislación sobre correo no deseado (*spam*) de 2006³⁹. Es importante recordar que todas las recomendaciones dirigidas al comercio electrónico son plenamente aplicables a la economía colaborativa.

En este sentido, el INDECOPI presentó su Agenda Digital en el 2018. Este documento, de valor informativo, contribuye además al cumplimiento del Decreto Supremo núm. 066-2011-PCM, por el que se aprobó el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0⁴⁰, que fija los objetivos y estrategias generales para permitir que la sociedad peruana acceda a los beneficios que brinda el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en todos sus aspectos. Por su parte, la Agenda Digital del INDECOPI propone lineamientos en los ámbitos de competencia de la institución, especialmente sobre protección del consumidor, competencia desleal, propiedad intelectual y barreras burocráticas.

De acuerdo con el índice de comercio electrónico de empresa a consumidor de la UNCTAD de 2019, que mide la disposición de los países para el comercio electrónico según los indicadores de bancarización y uso de Internet, el Perú se clasifica en el 90° puesto de 152⁴¹. A fin de contribuir al fortalecimiento de la confianza y el bienestar de los consumidores en los mercados digitales, el Perú debe seguir desarrollando su marco legislativo y de política pública e implementando las recomendaciones contenidas en su Agenda Digital, así como las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de 2015 y la Recomendación de la OCDE de 2016.

Según las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, se deben establecer políticas de protección del consumidor que fomenten:

- a) Buenas prácticas comerciales.
- b) Información clara y oportuna para que los consumidores puedan ponerse en contacto fácilmente con las empresas y para que las autoridades de regulación y aplicación de la ley puedan identificarlas y localizarlas. Esta información puede incluir datos como la

³⁶ TD/B/C.I/CPLP/7.

³⁷ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. V (Directrices), secc. I, párrs. 63 a 65.

³⁸ OCDE, 2016, *Protección al consumidor en el comercio electrónico: Recomendación de la OCDE* (Comisión Federal de Comercio, 2018, para la edición en español). Puede consultarse en www.oecd.org/internet/consumer/proteccion-al-consumidor-en-el-comercio-electronico.pdf.

³⁹ OCDE, 2006, Recomendación sobre cooperación transfronteriza para dar cumplimiento a la legislación sobre *spam*. Puede consultarse en www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdrecommendationoncross-borderco-operationintheenforcementoflawsagainstspam.htm.

⁴⁰ Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: La Agenda Digital 2.0, 2016. Puede consultarse en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357112/DS_066-2011.pdf.

⁴¹ UNCTAD, 2019, B2C E-Commerce Index 2019 - UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, núm. 14, pág. 7. Puede consultarse en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d14_en.pdf.

identidad de la empresa, su denominación jurídica y el nombre con el que opera, su domicilio principal, sitio web y dirección de correo electrónico u otros medios de contacto, su número de teléfono y sus números de licencia o registro gubernamental.

- c) Información clara y oportuna sobre los bienes o servicios ofrecidos por las empresas y los términos y condiciones de la transacción de que se trate.
- d) Términos contractuales claros, concisos y fáciles de entender que no sean injustos;
- e) Un proceso transparente para la confirmación, anulación, devolución y reembolso de las transacciones.
- f) Mecanismos de pago seguro.
- g) Mecanismos justos, asequibles y rápidos de solución de controversias y de compensación.
- h) Privacidad de los consumidores y seguridad de los datos.
- i) Educación de los consumidores y las empresas⁴².

En particular, el INDECOPI puede impulsar la incorporación en el marco legislativo y de política pública de su jurisprudencia y de las mejores prácticas internacionales, especialmente en el contexto de la OCDE, como son:

- a) Velar por la implementación de medidas de seguridad que sean proporcionales a los riesgos relacionados con los pagos, incluyendo los que derivan del acceso o el uso no autorizado de datos personales, el fraude y el robo de identidad.
- b) Asegurar que resulta claro e inequívoco el punto en el que se pide a los consumidores que confirmen una transacción, después de cuánto tiempo se debe el pago o de otra forma están obligados contractualmente, tanto como los pasos necesarios para llevar a cabo la transacción, especialmente para los nuevos mecanismos de pago.
- c) Asegurar la plena eficacia de las provisiones existentes sobre publicidad de nuevas

prácticas en medios digitales, como son el precio personalizado, el precio por goteo o los avales de influenciadores⁴³, de tal manera que se respeten los intereses de los consumidores y que las empresas actúen de acuerdo con prácticas equitativas en el ejercicio de sus actividades publicitarias y de mercadotecnia.

- d) Asegurar regímenes de responsabilidad de los intermediarios digitales satisfactorios, de manera que los intermediarios que provean un mero servicio de presentación de catálogos, productos y servicios asuman un nivel de responsabilidad menor que aquellos que aporten un valor añadido a la prestación subyacente y ejerzan un control efectivo sobre la misma.
- e) Asegurar la eficacia de la aplicación de la ley a proveedores (incluyendo intermediarios digitales) que no tengan presencia física en el país.
- f) Profundizar la cooperación internacional transfronteriza en la aplicación de la ley de protección del consumidor.

Un factor de especial interés para el Perú es la aplicabilidad de las provisiones de protección del consumidor en la economía digital, especialmente en la economía colaborativa. Este punto se desarrolla con más detalle en la sección B del capítulo VI abajo, sobre la participación de los proveedores en la protección del consumidor.

En definitiva, se trata de examinar las políticas y leyes de protección del consumidor en vigor para dar cabida a las características especiales del comercio electrónico y garantizar que el nivel de protección al consumidor previsto en el Código y otras leyes sea igual en el comercio electrónico y en el comercio tradicional. Un modo de atraer la atención política necesaria sobre la protección de los consumidores en el comercio electrónico es insertarlo en los planes estratégicos al más alto nivel, como es el Plan Bicentenario del Perú, de manera que se asegure su apropiación por todas las instituciones públicas.

⁴² Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. V (Directrices), secc. A, párr. 14.

⁴³ INDECOPI, 2019, Guía de Publicidad para Influencers. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documentos/1902049/3749438/Gu%C3%ADa+de+Publicidad+para+Influencers+VF+13.11.19.pdf/66da0113-9071-36a8-da91-a81d123c6a42.

D. SÍNTESIS

El marco de política pública para la protección del consumidor en el Perú es muy amplio, por cuanto una multitud de entidades públicas, con interés en la protección del consumidor, han desarrollado políticas públicas. Los instrumentos principales son la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, ambos basados en estudios empíricos realizados en zonas urbanas. Es posible, pues, que se preste

menos atención a la población rural, que puede estar en una situación de desventaja más acusada, siendo incluso más proclive a la pobreza. Por otra parte, ni la Política ni el Plan otorgan al comercio electrónico la relevancia que está cobrando en las relaciones de consumo actuales.

El marco de política pública del Perú se complementa con un dinámico marco institucional que fomenta la cultura de protección del consumidor, promueve su bienestar y asegura una aplicación rigurosa de los instrumentos de política pública.

V. MARCO INSTITUCIONAL

La protección del consumidor es una política transversal que requiere para su consecución el concurso de una multiplicidad de instituciones, tanto públicas como privadas. Si bien este informe se centra en el análisis de las autoridades gubernamentales de protección del consumidor, y muy en particular el INDECOPI, también se hace referencia a la participación de otras entidades públicas con responsabilidades en materia de protección del consumidor.

A. EL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

El Código designa al INDECOPI como la autoridad gubernamental principal de protección del consumidor, competente en todo el territorio nacional, con sede en Lima y en 24 regiones del Perú. Los entes reguladores sectoriales ejercen de autoridades de protección del consumidor en el marco de sus competencias, si bien en la mayoría de los casos el INDECOPI retiene una competencia residual general.

Como se ha mencionado anteriormente, el INDECOPI es una institución con un mandato particularmente amplio que cubre, además de la protección del consumidor, la libre competencia, la propiedad intelectual, las barreras burocráticas, la competencia desleal, los procesos concursales, el *dumping* y los subsidios. En general, el INDECOPI se rige por el Decreto Ley núm. 25868, de 18 de noviembre de 1992, y, en materia de protección del consumidor, se rige además por el propio Código. El INDECOPI tiene capacidad de propuesta normativa a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (Gobierno). Según datos del Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD⁴⁴, el INDECOPI tiene un presupuesto anual de 10,5 millones de dólares de los Estados Unidos. Asimismo, destina a la protección del consumidor los recursos de 529 empleados a tiempo completo.

⁴⁴ UNCTAD, Mapa Mundial de Protección del Consumidor, contribución del Perú (véase la nota 29 *supra*).

El INDECOPI ejerce sus competencias en materia de protección del consumidor en su calidad Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. Desde 2012 cuenta con el apoyo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor para la coordinación e implementación de todas aquellas acciones que permitan el cumplimiento de sus funciones, en particular la implementación de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, descritos anteriormente.

Además, para el pleno desempeño de sus funciones, el INDECOPI cuenta con un entramado de órganos resolutivos encargados de despachar los procedimientos administrativos en primera y segunda instancia administrativa, y otro órgano separado para los casos de publicidad engañosa.

En cuanto a servicios comunes a todas las áreas del INDECOPI, son de especial relevancia para la protección del consumidor la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, que está encargada de las investigaciones, y las Gerencias de las Oficinas Regionales y de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales, que se encargan de la coordinación interna en las regiones y en el ámbito internacional, respectivamente.

Desde un punto de vista de planificación estratégica, el INDECOPI se ha dotado de un Plan Estratégico Institucional, cuya edición vigente cubre el período 2018-2022⁴⁵, y de un Plan Operativo Institucional para 2019⁴⁶. Ambos instrumentos alumbran las actividades del INDECOPI en todo su elenco competencial, incluyendo la protección del consumidor, y fijan objetivos, acciones e indicadores para medir el impacto.

En concreto, el Plan Estratégico Institucional fija como uno de sus objetivos la reducción de la

⁴⁵ INDECOPI, 2019, Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3208389/PEI++EXTENSION+TEMPORALIDAD+2018-2022.pdf/f7f37c1b-4931-ef8a-c954-ab013d2c4016.

⁴⁶ INDECOPI, 2018, Plan Operativo Institucional (POI) 2019. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/20182/470728/POI+2019+aprobado+%281%29.pdf/ae06e581-8795-902c-bbcc-2c898764388f.

incidencia de denuncias en materia de consumo presentadas por los consumidores, y el Plan Operativo Institucional 2019 detalla cómo se debe perseguir dicho objetivo:

- a) Informando de manera adecuada a consumidores y proveedores sobre derechos y obligaciones en materia de protección del consumidor.
- b) Resolviendo expedientes en materia de protección del consumidor de manera oportuna.
- c) Desarrollando mecanismos alternativos de solución de controversias.
- d) Supervisando y fiscalizando el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los agentes económicos en materia de protección del consumidor.

Desde 2012, el INDECOPI elabora un informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores en el Perú⁴⁷. Este documento es exhaustivo por cuanto contiene un análisis de la percepción y la expectativa de los agentes sobre la protección de los consumidores y condensa la labor de todos los poderes públicos que participan en la protección del consumidor en el Perú. El informe también contiene un análisis de la percepción y la expectativa ciudadana de los agentes sobre la protección del consumidor y una evaluación sobre las actividades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

Esta primera sección sobre el marco institucional de protección del consumidor se centra en las principales áreas de actuación del INDECOPI, siguiendo los ejes y estrategias contenidos en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, que a su vez están íntimamente relacionados con el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional 2019. Todo ello se complementa con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

⁴⁷ INDECOPI, 2019, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú. Informe Anual 2018*. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Informe_Anual_PC_2018_VF/2ab8e346-5339-686d-429d-6fa86bcf8f49.

1. Participación en el proceso legislativo

El INDECOPI ostenta una posición privilegiada en el proceso legislativo peruano en tanto es autoridad con competencia primaria y de alcance nacional en materia de cumplimiento normativo y como ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. Si bien el INDECOPI es autónomo e independiente del poder ejecutivo, tiene la capacidad de someter a consideración de la Presidencia del Consejo de Ministros propuestas de modificación legislativa. Asimismo, el INDECOPI es consultado directamente por el Congreso de la República sobre proyectos legislativos. Concretamente, en 2018 el INDECOPI emitió opiniones sobre 59 proyectos normativos que incluyen temas como la protección de datos, el etiquetado, el sistema financiero y de seguros o el precio de medicamentos, por nombrar solo algunos.

Esta capacidad de influencia normativa se ve ampliada por el respeto técnico e institucional que inspira el INDECOPI en los poderes ejecutivo y legislativo. Las opiniones del INDECOPI, si bien no siempre son adoptadas, sí influyen en los debates legislativos de manera determinante. Tal como se menciona en el *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD⁴⁸, el perfil público de la institución es un activo de capital importancia cuya preservación debe seguir siendo una prioridad estratégica.

2. Educación, orientación y difusión de información

En 2018 y 2019, el INDECOPI, a través de su Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, llevó a cabo varias iniciativas para educar, orientar y difundir los derechos de los consumidores.

El Mapa de Consumo⁴⁹ es un documento interactivo que presenta de manera gráfica las vías de reclamo y las entidades competentes para conocer de ellos en los distintos sectores del mercado peruano: agua y saneamiento, energía, infraestructura de transporte, pensiones, productos y servicios, salud y telecomunicaciones. El Mapa está disponible en español, quechua y aimara y en lengua de señas y braille, con el fin de orientar a los consumidores vulnerables y en situación de desventaja. El Mapa

⁴⁸ UNCTAD, *Manual sobre protección del consumidor* (véase la nota 15 *supra*).

⁴⁹ INDECOPI, Mapa de Consumo, ¿dónde reclamar? Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa_Consumo_Digital.pdf.

reviste particular importancia dada la multitud de instituciones públicas que pueden recibir reclamos de los consumidores, por cuanto orienta a los consumidores hacia las instituciones competentes para los casos concretos. Sin embargo, sobre la base de la Encuesta Nacional Urbana en Materia de Protección del Consumidor de 2019, se evidencia que, en general, el consumidor todavía desconoce las competencias de las diversas entidades del sistema, lo que indica que la situación todavía dista de ser ideal. Ello invita a reflexionar sobre la posibilidad de desarrollar un portal digital único para toda queja o reclamo de consumo, de modo que estos se dirijan directamente ante la autoridad competente.

El INDECOPI también ofrece las guías digitales de comparación de servicios por sector “Checa tu Taxi”⁵⁰, “Checa tu Aerolínea”⁵¹ y “Checa tu Uni”⁵² (por universidad), que proporcionan a los consumidores la información social sobre los prestatarios y su estado de cumplimiento de la normativa en vigor a fin de permitir una elección de consumo informada. El portal público “Mira a quién le compras”⁵³ contiene información sobre las sanciones aplicadas por el INDECOPI a empresas y proveedores. Una amplia difusión de esta información puede contribuir a disciplinar las conductas de los proveedores en los mercados.

El INDECOPI organizó una *hackathon* sobre protección del consumidor titulada “Innovadores digitales, apoyando a los consumidores”⁵⁴, en la que se presentaba un reto a innovadores tecnológicos, desarrolladores web y estudiantes de tecnología o computación para que propusieran soluciones creativas para promover la protección del consumidor. En la última edición, en la que se inscribieron 120 participantes, se premió a los tres mejores proyectos con becas, licencias y pasantías relacionadas con la innovación tecnológica.

En 2018, el INDECOPI capacitó a 3.183 personas en protección del consumidor; a 820 proveedores sobre obligaciones de los proveedores de servicios turísticos y servicios particulares, libro de reclamaciones, seguridad de productos, atención a personas con discapacidad y etiquetado de alimentos, entre otros; y a 127 proveedores en materia de arbitraje de consumo. El mismo año, el INDECOPI lanzó varias campañas informativas sobre combustibles, productos farmacéuticos y productos eléctricos.

El INDECOPI también elaboró una Guía Interactiva de Consumo para micro y pequeñas empresas⁵⁵ a fin de mejorar la comprensión por parte de estas de sus obligaciones en materia de protección del consumidor. En la Guía se tratan temas como el libro de reclamaciones, las promociones comerciales, las alertas de consumo, el arbitraje de consumo, las defensorías gremiales y las ventas por Internet (véase la ilustración V.6).

Una iniciativa particularmente relevante en el empeño de atender consumidores vulnerables y en situación de desventaja es la campaña del INDECOPI “Todos somos consumidores”, que tiene como objetivo proteger y defender los derechos de las personas con discapacidad a través de la difusión de sus derechos. Los programas de Radio INDECOPI⁵⁶, como “La fuerza del consumidor”, pretenden sensibilizar a los oyentes sobre sus derechos.

Asimismo, cabe destacar el interés de la agencia de consumo no solo por fomentar el conocimiento de los derechos por parte de los consumidores, sino también por impulsar el cambio de conducta y los comportamientos diligentes en las decisiones de consumo. Una iniciativa destacable es la campaña “Julietta checa la etiqueta”⁵⁷, que tiene como objetivo promover entre los consumidores el hábito de revisar la información que aparece en los octógonos (que indican si el producto tiene un alto contenido en sodio, azúcar o grasas saturadas o si contiene grasas trans). Los consumidores pueden así tomar decisiones más acertadas a la hora de comprar, y a la vez se fomenta el buen funcionamiento del mercado. Asimismo, se visibilizaron las competencias de las entidades ante los

⁵⁰ INDECOPI, “Checa tu Taxi”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749566/CHECA+TU+TAXI.pdf/798cb26f-2ce3-a2fc-d691-1fb44c416e21.

⁵¹ INDECOPI, “Checa tu Aerolínea”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+Aerolinea+ACTUALIZADO.pdf/a17ad81a-0670-4793-3563-697868e414ad.

⁵² INDECOPI, “Checa tu Uni”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac.

⁵³ INDECOPI, “Mira a quién le compras”. Véase <https://servicio.indecopi.gob.pe/appCPCBuscador/>.

⁵⁴ INDECOPI, *Hackathon* sobre protección al consumidor. Véase www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo.

⁵⁵ INDECOPI, Guía Interactiva de Consumo para Mypes. Puede consultarse en <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/>.

⁵⁶ Radio INDECOPI, disponible en www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi.

⁵⁷ INDECOPI, “Julietta checa la etiqueta”. Véase www.julietachecalaetiqueta.pe/home.

Ilustración V.6
Portal interactivo de la Guía de Consumo para Mypes



Fuente: INDECOPI.

consumidores. Se emitieron 25 millones de anuncios publicitarios en plataformas digitales (portales y redes sociales), se alcanzó a una audiencia de 13 millones de personas (en plataformas digitales y principales cines) y se registraron un total de 8,1 millones de reproducciones y/o visualizaciones de videos.

Finalmente, existe una alianza institucional entre el INDECOPI y el Ministerio de Educación, por la que este último (dentro del marco de implementación del Plan Nacional de Protección de los Consumidores) incluyó la temática de protección del consumidor en los materiales impresos y distribuidos para los grados 5° y 6° de primaria y 4° de secundaria. Adicionalmente, el INDECOPI está impulsando una estrategia pedagógica con la finalidad de fortalecer la temática de protección del consumidor mediante del desarrollo de materiales para las diversas competencias que se imparten a los escolares, lo cual implicará un trabajo cercano, coordinado y de sensibilización con docentes que tendrá lugar, en una primera etapa, en Lima.

Como se desprende de todas estas actividades, el INDECOPI es una institución muy activa en la educación, orientación y difusión de información sobre la protección del consumidor. El INDECOPI ha sabido tejer alianzas con otras entidades públicas y a la vez aprovechar las inmensas posibilidades que ofrecen los instrumentos digitales. El resultado es una óptima receptividad entre las poblaciones

urbanas y mejor educadas. El INDECOPI sigue teniendo espacio para reforzar sus actividades de educación, orientación y difusión de información orientadas a consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente entre las poblaciones pobres y rurales.

Según rezan las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, “Los Estados Miembros deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor. Debe prestarse especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población, en particular de la población rural y de los pobres”⁵⁸. En efecto, según datos del INEI, en 2018 el nivel de pobreza en el país se situaba en el 20 % de la población, aunque esa cifra se elevaba al 44 % en las zonas rurales⁵⁹. Es por ello por lo que es importante que se considere a la población pobre y rural como potencial o efectivamente vulnerable o en situación de desventaja, según los casos, y por tanto se emprendan acciones decididas para atender sus necesidades.

⁵⁸ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. III (Principios generales), párr. 8.

⁵⁹ INEI, Estadísticas, Pobreza 2018. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poverty/.

Para ello el INDECOPI cuenta con su red de oficinas regionales y también puede tejer nuevas alianzas con el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional contra la Discriminación, las municipalidades y el sector privado. Una fuente de inspiración puede encontrarse en iniciativas del regulador sectorial de energía y minería, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, como son “Tukuy rikuy” (una herramienta multilingüe que permite informar de interrupciones del servicio eléctrico por mensajes de texto gratuitos) y “Osimóvil” (campañas informativas itinerantes por territorios rurales).

3. Protección de la salud y seguridad de los consumidores

Además de la regulación del Código, completan la política del Perú sobre salud y seguridad de los consumidores el Decreto Supremo núm. 050-2016-PCM, que establece el procedimiento de comunicación de advertencias y alertas de los riesgos no previstos de productos o servicios colocados en el mercado que afecten la salud y/o seguridad de los consumidores, y la resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI núm. 164-2016-INDECOPI/COD sobre el “Formato para informar al INDECOPI de la existencia de productos o servicios con riesgos no previstos”. Considerando la transversalidad del tema de la salud y seguridad de los consumidores, en el Perú existen además distintas autoridades sectoriales que también emiten alertas relacionadas con productos y/o servicios de consumo, tales como la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria⁶⁰ (alimentos), la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas⁶¹ (medicamentos), el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera⁶² (sanidad pesquera) y el Ministerio de la Producción⁶³ (pesca, acuicultura, micro y pequeñas empresas e industria).

La experiencia del país en salud y seguridad y su actuación en el ámbito regional impulsaron la cooperación con otros países latinoamericanos para la creación de la Red Consumo Seguro y Salud de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁶⁴, de la cual el Perú es miembro fundador. En ese sentido,

el INDECOPI está implementando un Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos⁶⁵ que prevé la inclusión de un sistema de monitoreo de accidentes causados por productos de consumo a partir de reportes en clínicas y hospitales.

Según los datos de los últimos cinco años, el número de campañas de retiro de productos pone de manifiesto una tendencia al alza, pero aún hay margen para incrementar la transparencia en el mercado si comparamos, por ejemplo, con Australia, en donde se efectuaron 697 retiros en 2019⁶⁶.

Tabla V.1
Alertas publicadas y unidades involucradas, 2012-2019

Año	Alertas publicadas	Unidades involucradas
2012	5	705
2013	19	24.650
2014	38	183.878
2015	33	49.280
2016	35	66.277
2017	81	1.902.293
2018	92	145.852
2019	66	52.695
Total	369	2.425.630

Fuente: INDECOPI.

En ese sentido, con el objetivo de perfeccionar la política de protección de la salud y seguridad de los consumidores, el Plan Nacional de Protección de los Consumidores (2017-2020)⁶⁷ incluye el tema como Eje de Política 2, teniendo en cuenta el crecimiento económico y la preocupación por el bienestar del consumidor. Este Eje incluye acciones *ex ante* (vinculadas al autocontrol) y acciones *ex post* (que permitan verificar y monitorear el mercado para evitar la comercialización de productos y la prestación de servicios que atenten contra la vida, la salud y la seguridad de los consumidores). Sus lineamientos son: a) elaborar un nuevo marco normativo para la detección y emisión de alertas del INDECOPI, b) desarrollar y poner en funcionamiento el sistema informático del INDECOPI para la emisión de alertas de productos y servicios peligrosos, y c) diseñar e implementar el Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos.

⁶⁰ Véase www.digesa.minsa.gob.pe.

⁶¹ Véase www.digemid.minsa.gob.pe.

⁶² Véase www.sanipes.gob.pe/web/index.php/es/.

⁶³ Véase www.gob.pe/produce.

⁶⁴ OEA, Red Consumo Seguro y Salud. Véase www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp.

⁶⁵ Véase www.alertasdeconsumo.gob.pe/.

⁶⁶ Australian Competition and Consumer Commission, Portal de retiros de productos de consumo. Puede consultarse en www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls.

⁶⁷ INDECOPI, *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor...* (véase la nota 11 *supra*).

4. Protección de los intereses económicos de los consumidores, solución de controversias y reparación

El Perú se ha dotado de un sólido sistema de tutela de los intereses económicos de los consumidores, en sintonía con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Mediante procedimientos administrativos sancionatorios e investigaciones, el INDECOPI ejerce esta función y a la vez impide el empleo de prácticas que perjudiquen los intereses de los consumidores y vulneren las disposiciones del Código. Además, el INDECOPI, junto con otras instituciones del Estado, promueve mecanismos de solución de controversias, especialmente medios alternativos o extrajudiciales, y fomenta mecanismos voluntarios de autocomposición por parte de las empresas. La reparación a los consumidores se reserva a las autoridades judiciales y juntas arbitrales. El sustento jurídico para el ejercicio de estas competencias se encuentra en el Código, tal como ha sido consignado anteriormente. Se analizan a continuación aspectos relacionados con las investigaciones, los procedimientos administrativos de denuncias y reclamos, la solución de controversias y las acciones colectivas.

a) Investigaciones

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización y las oficinas regionales del INDECOPI están encargadas de llevar a cabo acciones de supervisión en materia de competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual. Esta función es delegada por los órganos resolutivos del INDECOPI. En el 2018, se realizaron 1.405 inspecciones, algunas de ellas juntamente con instituciones tales como ministerios, municipalidades y Fiscalía. El Plan Anual de Supervisiones 2019⁶⁸ contiene la programación de actividades de fiscalización del INDECOPI y está basado en los siguientes principios: a) enfoque basado en riesgos, b) supervisiones de impacto, y c) uso eficiente de los recursos.

En el Plan Anual de Supervisiones se establecen tanto supervisiones programadas, que permiten aumentar la predictibilidad y seguridad jurídica de los agentes del mercado, como supervisiones especiales, que responden a una crisis o situaciones no consideradas

anteriormente. El INDECOPI lleva a cabo un estudio sobre la probabilidad de incumplimiento por sectores y la potencial magnitud del daño para evaluar el riesgo y, tomando en cuenta los recursos necesarios, puede así decidir qué sectores supervisar. Para evaluar las áreas en las que se debe centrar la fiscalización, la OCDE elaboró una herramienta para la política de consumo⁶⁹. Este instrumento de la OCDE identifica los criterios para la medición del daño a los consumidores y los indicios y procedimientos que las autoridades pueden aplicar en las investigaciones. Los criterios contenidos en la herramienta de la OCDE pueden ser útiles para la labor de fiscalización del INDECOPI.

Las investigaciones pueden motivar procedimientos administrativos sancionatorios de oficio en una comisión especializada en el INDECOPI. En 2018, esta comisión resolvió 117 procedimientos administrativos sancionadores. En 2019, el INDECOPI estimó evitar un daño y/o beneficio ilícito con su labor de fiscalización en materia de protección del consumidor por valor de 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos.

A fin de asegurar un nivel de protección equivalente en el comercio electrónico y en el comercio tradicional, varios países han optado por instituir una o varias unidades especializadas para la fiscalización en el comercio electrónico. El INDECOPI podría seguir este modelo y, en cualquier caso, debería seguir apostando por la formación continua de los investigadores en el entorno digital.

b) Denuncias y reclamos

La cultura del reclamo está asentada en el Perú. El consumidor agraviado puede interponer un reclamo ante el INDECOPI o ante los entes reguladores pertinentes en los ámbitos de banca y seguros, energía, telecomunicaciones, transporte o saneamiento. Los procedimientos en cada una de estas instituciones pueden variar en criterios de admisibilidad, plazos, requisitos probatorios, etc. La diversidad de procedimientos se entiende por el reparto competencial y reglamentario entre distintas entidades, aunque desde el punto de vista del consumidor puede resultar confuso. A fin de facilitar la comprensión por parte de los consumidores, el Perú podría evaluar la posibilidad de unificar los procedimientos administrativos para todas las controversias entre consumidores y empresas,

⁶⁸ INDECOPI, Plan Anual de Supervisiones 2019. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749566/PAS+2019.pdf/18df85e0-ba43-29dc-527a-0f41e353859c.

⁶⁹ OCDE, 2010, *Consumer Policy Toolkit*. Puede consultarse en www.oecd.org/sti/consumer/consumer-policy-toolkit-9789264079663-en.htm.

pertenezcan o no a sectores regulados. Otra opción, que no excluye la anterior, sería centralizar los distintos mecanismos de reclamo en un solo interfaz en línea, a modo de “ventanilla única” que permita recibir reclamos de todas las entidades públicas participantes.

Una diferencia importante entre los procedimientos que se inician ante el INDECOPI y los que se inician ante los entes reguladores es que estos últimos requieren como condición de admisibilidad que el consumidor haya formulado con anterioridad una reclamación a la empresa en cuestión (véase la ilustración V.7). Ello concede la oportunidad a la empresa de transigir o conciliar antes de que comience el proceso administrativo. Por el contrario, el procedimiento administrativo ante el INDECOPI no requiere de dicha comunicación previa, por lo que el consumidor puede interponer su queja sin haber solicitado previamente a la empresa que resuelva su controversia. Según cálculos del INDECOPI, un 20 % de los reclamos recibidos podrían evitarse si el consumidor hubiera dirigido antes su queja a la empresa. Con el fin de

reducir la litigiosidad, el Perú podría considerar añadir como requisito adicional que el consumidor tenga que formular un reclamo previo a la empresa (con un tiempo prudencial para que esta conteste) como condición de admisibilidad del reclamo en el procedimiento administrativo ante el INDECOPI.

Los consumidores que acuden al INDECOPI encuentran en el Sistema de Atención al Ciudadano orientación sobre procedimientos, servicios y trámites que hay que seguir. El Servicio está presente tanto en las oficinas de Lima como en las 24 oficinas regionales. En 2018 el Servicio orientó a 384.800 ciudadanos y registró alrededor de 58.600 reclamos. El Servicio también orienta al consumidor hacia una solución alternativa de las controversias, que se describe más adelante. En el caso que no se llegue a conciliar una controversia, el Código establece dos procedimientos administrativos en primera instancia dependiendo de la cuantía, del tipo de reclamo y del tiempo de resolución: a) el procedimiento sumarísimo (para controversias sobre productos o servicios cuyo valor

Ilustración V.7 Recursos de solución de controversias y procedimientos administrativos

	Sector o actividad económica	¿A quién debo acudir primero?	Si no estoy de acuerdo con la respuesta, ¿a quién acudo en segunda instancia?
Regulados	Telecomunicaciones	Presentar un reclamo al proveedor (primera instancia)	 Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios
	Infraestructura de transporte de uso público (incluye el tren eléctrico de Lima)		 Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos
	Servicios de agua potable y alcantarillado		 Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos
	Servicio público de electricidad o de gas natural		 Junta de Apelaciones de Reclamos de usuarios
Supervisado por la SBS	Sistema Privado de Pensiones	Presentar un reclamo al proveedor	Primera instancia: Departamento de Servicios al Ciudadano Segunda instancia: Superintendencia Adjunta de Administradoras de Fondos de Pensiones
Supervisado por la Superintendencia Nacional de Salud	Servicios de Salud y Fondos de Aseguramiento en Salud	Presentar un reclamo a través del llenado del Libro de Reclamaciones en Salud ante las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o sus Unidades de Gestión Formular una queja ante la Superintendencia Nacional de Salud	 Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud
Resto	Equipos electrónicos, vestido, calzado, industria automotriz, inmuebles, alimentos, educación, servicios profesionales varios, servicios turísticos; servicios financieros y de seguros, otros	 Presentar un reclamo ante el Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI*	
		 Presentar una denuncia (procedimiento administrativo) en el INDECOPI	 Presentar una apelación
		 Presentar una solicitud de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo (arbitraje de consumo)	No hay segunda instancia. El arbitraje de consumo es de instancia única.

* La presentación del reclamo ante el Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI es un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo. No tiene una segunda instancia.
Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – INDECOPI.

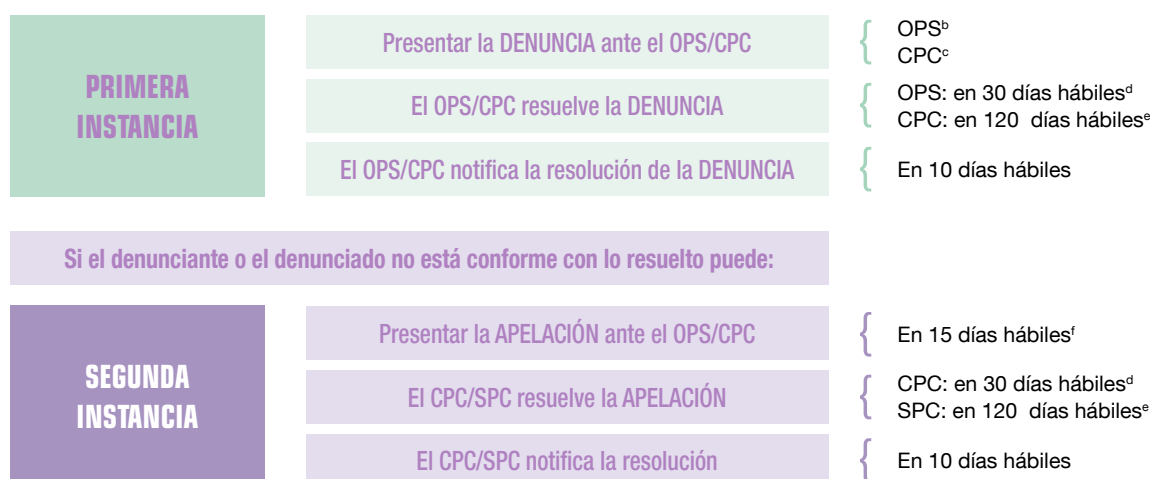
Fuente: INDECOPI.

sea inferior a 3.550 dólares de los Estados Unidos y reclamos sobre cuestiones técnicamente sencillas, como demoras en la entrega o requerimientos de información), con un plazo máximo de 30 días hábiles para su resolución; y b) el procedimiento ordinario (para controversias sobre productos o servicios cuyo valor sea superior a 3.550 dólares de los Estados Unidos y reclamos sobre productos peligrosos, actos de discriminación, servicios médicos o actos que afecten intereses colectivos o difusos), con un plazo máximo de 120 días hábiles para su resolución. Es

importante subrayar que las partes pueden conciliar en cualquier momento del procedimiento, y que el INDECOPI propone una fase de conciliación previa al procedimiento sancionatorio (véase la ilustración V.8).

La decisión dictada en cualquiera de estas vías puede apelarse en segunda y última sede administrativa ante la Sala Especializada en Protección al Consumidor. La decisión de la Sala puede a su vez recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa del poder judicial. Los pronunciamientos de la Sala no siempre

Ilustración V.8
Esquema del procedimiento administrativo para la tramitación de una denuncia en el INDECOPI^a



Fuente: INDECOPI, Estado de la protección de los consumidores en el Perú. Informe Anual 2018, pág. 26.

CPC: Comisión de Protección al Consumidor; **OPS:** Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos; **SPC:** Sala Especializada de Protección del Consumidor.

a Se indican los plazos máximos.

b El OPS es el órgano competente en los siguientes supuestos: a) el valor del producto o servicio no supera las tres Unidades Impositivas Tributarias; b) las denuncias versan sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto (sin importar el valor del producto); y c) en primera instancia, en caso de denuncias por incumplimiento de acuerdo conciliatorio, incumplimiento de medida correctiva, liquidación de costas y costos, incumplimiento del pago de la liquidación de costas y costos, falta de atención de reclamos y falta de entrega de productos.

El procedimiento sumarísimo puede involucrar dos instancias: la primera corresponde al OPS; la segunda instancia, en vía de apelación, a la CPC.

c La CPC es el órgano competente cuando las denuncias involucran a) reclamos por productos o sustancias peligrosas, b) actos de discriminación o trato diferenciado, c) actos que afectan intereses colectivos o difusos, y d) actos que versan sobre productos o servicios cuya estimación patrimonial supera las tres Unidades Impositivas Tributarias o son inapreciables en dinero.

d Para los procesos sumarísimos (el OPS en primera instancia y la CPC en segunda instancia), los plazos son determinados por el Código de Protección y Defensa del Consumidor, artículo 126, y por el Texto Único Ordenado de la Directiva que aprueba el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previsto en Código de Protección y Defensa del Consumidor.

e Para los procesos ordinarios (CPC en primera instancia y SPC en segunda instancia), los plazos son determinados por la Ley General del Sistema Concursal, decimocuarta disposición final.

f Plazo modificado el Decreto Legislativo núm. 1272, publicado en El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

tienen valor de precedente para los órganos inferiores, lo que puede impedir una aplicación uniforme de su doctrina. Esta situación es todavía más compleja, pues los órganos resolutivos en primera instancia también están radicados en las oficinas regionales del INDECOPI, presentes en todo el territorio nacional. El Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General⁷⁰ dispone que las decisiones de los órganos administrativos en segunda instancia sientan precedentes para los órganos inferiores. Asimismo, la Sala puede emitir decisiones de observancia obligatoria por parte de los órganos inferiores, aunque su uso es ocasional. A fin de aumentar la predictibilidad de las decisiones, la seguridad jurídica de los agentes del mercado y la unificación de criterios de interpretación, sería conveniente que todas las decisiones de la Sala fueran de obligada observancia. Paralelamente, sería importante invertir en una mayor difusión de los criterios interpretativos de la Sala entre los órganos resolutivos inferiores, a través de comunicaciones y capacitaciones específicas.

Todo procedimiento administrativo en el INDECOPI requiere de un complejo entramado técnico y administrativo. A fin de permitir una especialización por parte de los funcionarios que atienden denuncias, el INDECOPI ha instaurado en su sede central de Lima tres comisiones de protección del consumidor y tres órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor. A ellos se les suman las comisiones y órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de las oficinas regionales.

Los procedimientos requieren de notificaciones físicas, cuentan con al menos una parte oral y presencial, y requieren de personal con formación jurídica para servirlos. Todo ello implica una necesidad importante de recursos humanos y tiene un alto coste financiero para el INDECOPI, estimado a 1.200 dólares de los Estados Unidos por procedimiento. Una manera de contener los costes de los procedimientos administrativos sería permitir que algunos fueran tramitados por órganos resolutivos unipersonales. Otra manera sería abreviar los procedimientos, por ejemplo permitiendo la emisión de resoluciones de forma oral.

Sin embargo, la mayor causa de litigiosidad en el INDECOPI se debe a la necesidad de establecer un

procedimiento administrativo para cada reclamo o denuncia que se recibe de los consumidores. Esto es, el INDECOPI no tiene discrecionalidad para decidir si cabe iniciar un procedimiento sancionatorio o no. Ello se explica por la voluntad de asegurar que toda queja del consumidor reciba una consideración apropiada, sobre todo en un momento pretérito en el que los medios alternativos de solución de controversias (mediación, conciliación, arbitraje) no tenían la eficacia que tienen hoy en día. Sin embargo, la situación actual es distinta, por cuanto existe un elenco de posibilidades al alcance del consumidor para hacer valer sus derechos. Si el INDECOPI aplicara su discrecionalidad para evaluar la idoneidad de la acción, bien orientando el consumidor hacia la solución alternativa de controversias o bien iniciando un procedimiento sancionatorio, podría redistribuir recursos en favor de importantes casos de afectación a intereses colectivos o difusos, con una repercusión mucho mayor en la prevención general de conductas ilícitas por parte de las empresas. Este es el modelo seguido por los Estados Unidos, lo que le ha llevado a ser el país con mayores indemnizaciones a los consumidores, con un récord de 14.060 millones de dólares⁷¹. Para que la discrecionalidad no se convirtiera en arbitrariedad, sería conveniente fijar criterios objetivos para la toma de decisiones, y a la vez reforzar los medios judiciales y alternativos que pudieran dar satisfacción a los consumidores afectados.

En cualquier caso, a fin de aligerar la carga de trabajo de sus órganos resolutivos y a la vez fortalecer el bienestar de los consumidores, el INDECOPI ya está promoviendo las vías de solución de controversias más ágiles y menos costosas, y todavía hay margen para desarrollar las acciones colectivas.

c) Solución de controversias

De conformidad con la recomendación que figura en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas, el Perú ha desarrollado medios alternativos de arreglo de controversias, en virtud de los cuales una tercera parte imparcial, pública o privada, interviene para resolver una controversia entre consumidores

⁷⁰ Texto Único Ordenado de la Ley núm. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo núm. 004-2019-JUS. Puede consultarse en <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>.

⁷¹ UNCTAD, Mapa Mundial de Protección del Consumidor, contribución de los Estados Unidos. Puede consultarse en <https://unctadwcpm.org/docs/USA.pdf>.

Ilustración V.9
Mecanismos de solución de controversias

	Plazo	Costo	Indemnización
 RECLAMA VIRTUAL	 5-15 DÍAS HÁBILES	GRATUITO	NO
 ALOs	 7-15 DÍAS HÁBILES	GRATUITO	NO
 Defensorías gremiales	 15-30 DÍAS HÁBILES	GRATUITO	NO
 Libro de Reclamaciones	 30 DÍAS HÁBILES	GRATUITO	NO
 Arbitraje de Consumo	 45 DÍAS HÁBILES	GRATUITO	SI
 Denuncias^a Procedimiento arísimo	 30 DÍAS PRIMERA INSTANCIA + 30 DÍAS SEGUNDA INSTANCIA = 60 DÍAS HÁBILES	 S/ 36.00	NO
 Denuncias^a Procedimiento ordinario	 120 DÍAS PRIMERA INSTANCIA + 120 DÍAS SEGUNDA INSTANCIA = 240 DÍAS HÁBILES	 S/ 36.00	NO

a Procedimiento sumarísimo: cuando el valor del producto o servicio no supere las tres Unidades Impositivas Tributarias; Procedimiento ordinario: cuando el valor del producto o servicio supere las tres Unidades Impositivas Tributarias. Para más información, véase el sitio web del INDECOPI www.indecopi.gob.pe.

Fuente: INDECOPI.

y empresas. En la ilustración V.9 se muestran los medios de solución de controversias promovidos por el INDECOPI, con sus correspondientes plazos, costos y posibilidades de indemnización para los consumidores. Actualmente, el 35 % de los casos concluidos en el INDECOPI se resuelven por medios alternativos de solución de controversias⁷².

Siguiendo la tónica internacional, el Perú cuenta con un importante elenco de medios alternativos de solución de controversias. Como se señaló en

un estudio⁷³, los sistemas alternativos de arreglo de controversias facilitan el acceso a la justicia y la aplicación de la ley cada vez que una persona utiliza un sistema de este tipo para plantear una reclamación como consumidor contra una empresa, “en lugar de no hacer nada al respecto porque no tiene tiempo o piensa que no vale la pena recurrir a un tribunal o un abogado”⁷⁴. En 2018, la UNCTAD identificó los criterios de calidad con los cuales evaluar y regular los medios de solución de controversias, especialmente

⁷² INDECOPI, 2019, Reporte de Estadísticas Institucionales 2019, pág. 5. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3387871/II+Trimestre+2019.pdf/a9544285-a2f3-f4ec-44c7-bba1b3344a09.

⁷³ TD/B/C.I./CPLP/11, párr. 25.

⁷⁴ C. Hodges, 2016, “Consumer redress: implementing the vision”, en P. Cortés (ed.), *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford, Oxford University Press, pág. 360.

los alternativos⁷⁵, en línea con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y la Recomendación de la OCDE sobre solución de controversias y reparación de 2007⁷⁶.

Uno de los medios alternativos de solución de controversias en el Perú es el Sistema de Arbitraje de Consumo, desarrollado en el Código y consignado más arriba. Al ser un órgano jurisdiccional, sus decisiones no admiten apelación y puede otorgar indemnización por daños y perjuicios sufridos por los consumidores. Las empresas interesadas en acceder al arbitraje deben adherirse al Sistema de Arbitraje de Consumo, que conlleva la sumisión de la empresa a la jurisdicción de los tribunales arbitrales y a las decisiones arbitrales. La organización del sistema de arbitraje corre a cargo de las Juntas Arbitrales, compuestas por el INDECOPI y los gobiernos regionales y locales y las entidades o personas jurídicas de derecho público. El Sistema de Arbitraje de Consumo se creó en 2010 con el Código. Desde entonces se han producido avances progresivos en su implementación, por lo que sería prematuro aventurar una evaluación del sistema, sobre todo si se tiene en cuenta que recién en mayo de 2019 se ha aprobado su nuevo Reglamento. Hasta finales de 2019, un total de 65 empresas se habían adherido al Sistema de Arbitraje de Consumo, que recibió 138 solicitudes de inicio de arbitraje durante ese año.

Otro medio alternativo de solución de controversias previsto en el Código es la conciliación, por medio de la cual el INDECOPI puede intentar acercar las posiciones de las partes para propiciar un arreglo entre ellas o, alternativamente, proponer una fórmula de conciliación. El INDECOPI promueve sistemáticamente este mecanismo antes de iniciar el procedimiento administrativo, puesto que una conciliación conlleva una preclusión del proceso. Sin embargo, el sistema actual de financiación de las asociaciones de consumidores, basado en el cobro de un porcentaje de las sanciones y las condenas a costos y costas, desincentiva la conciliación y alienta a los consumidores y a sus representantes a proseguir con el procedimiento administrativo.

El último medio alternativo mencionado en el Código es la mediación, por la que un tercero imparcial (en

este caso podría ser el INDECOPI) ofrece un espacio para que las partes intercambien información y las orienta hacia una solución. Este medio, todavía incipiente, requiere ser fortalecido en la práctica.

El INDECOPI ha lanzado recientemente un mecanismo de solución de controversias en línea, llamado “Concilia Fácil”⁷⁷. Se trata de una plataforma virtual que permite que consumidores, proveedores y funcionarios del INDECOPI puedan comunicarse en tiempo real, desde cualquier lugar (por ejemplo, desde el hogar o la oficina), usando dispositivos fijos o móviles. Esta herramienta facilita las comunicaciones y permite mantener audiencias virtuales de conciliación.

Esta iniciativa es especialmente útil para los casos transfronterizos en los que un consumidor extranjero puede adquirir productos y servicios de empresas radicadas en el Perú, y se complementa con la herramienta “Reclama Virtual”⁷⁸. También podría ser útil para controversias entre consumidores peruanos y empresas que no tuvieran presencia física en el país. Para ello es posible que el INDECOPI deba modificar el dispositivo actual para permitir la solución de controversias transfronterizas en línea. Es posible que el INDECOPI quiera concluir acuerdos con aquellos países con los que tenga mayores relaciones comerciales para permitir esta modalidad. La participación del Perú en iniciativas de protección del consumidor en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, de protección del consumidor turista en la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado o en el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor de la UNCTAD puede servir para facilitar contactos y establecer compromisos a nivel regional e internacional. Por último, sería conveniente que el INDECOPI estrechara lazos con el sector privado con el objetivo de incrementar la participación en la conciliación en línea, especialmente por parte de aquellos proveedores que operan en el Perú sin tener presencia física, como por ejemplo las plataformas de la economía colaborativa.

Los medios de solución de controversias se desarrollan en paralelo con los mecanismos que las empresas pueden emplear para solucionar directa y voluntariamente quejas de los consumidores y para

⁷⁵ TD/B/C.I./CPLP/11, párr. 43.

⁷⁶ OCDE, 2007, Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress. Puede consultarse en www.oecd.org/sti/ieconomy/38960101.pdf.

⁷⁷ INDECOPI, Plataforma virtual “Concilia Fácil”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/0/ConciliaFacil.pdf/fb16bd86-562e-d1ee-cc4f-cf5f8012a17d.

⁷⁸ INDECOPI, “Reclama Virtual”. Véase <https://enlinea.indecopi.gob.pe/reclamavirtual/>.

asesorar a los consumidores, tal como se recomienda en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, con el fin de minimizar e incluso evitar las controversias. Todo ello se detalla más adelante cuando se analizan las actividades del sector privado.

La solución de controversias y los procedimientos administrativos se complementan con otra competencia del INDECOPI, a saber, su capacidad para emprender acciones colectivas en interés de los consumidores.

d) Acciones colectivas

Las acciones colectivas permiten agrupar las pretensiones individuales de los consumidores cuando coinciden en el supuesto de hecho, el tipo legal y la identidad de la empresa infractora. De esta manera, se puede lograr un procedimiento más eficaz y eficiente, reduciendo costes procesales y asegurando una justa correlación entre daño y sanción.

Las acciones colectivas pueden defender los intereses colectivos o difusos de los consumidores. Los primeros se refieren a una multitud de intereses particulares e individualizables *ex ante*, como sería, por ejemplo, una afectación por fraude piramidal, mientras que los segundos se refieren a intereses comunales e individualizables solamente *ex post*, como por ejemplo una afectación al medio ambiente. Tal como se describe en el capítulo III arriba, tanto el INDECOPI como las asociaciones de consumidores están legitimados legalmente para emprender acciones colectivas en sede administrativa, y solamente el INDECOPI está capacitado para invocar la defensa judicial.

Dada la eficacia de las acciones en sede administrativa, no existe experiencia en acciones colectivas en defensa de los derechos de los consumidores en sede judicial. Ello conduce a una situación en la que la tutela judicial de los derechos de los consumidores no está plenamente explorada. Por otra parte, las acciones colectivas son complejas y conllevan altos costos en su gestión, pero sus resultados pueden tener un gran impacto sobre una multitud de consumidores de tal manera que se justifique su empleo. Por último, el efecto de prevención general sobre el mercado de los pronunciamientos judiciales suele ser mayor que el de los pronunciamientos administrativos. A fin de maximizar el impacto de las acciones colectivas de protección del consumidor, el INDECOPI debería

considerar la posibilidad de emprenderlas en sede judicial. Asimismo, sería conveniente animar a otras partes a incoar acciones colectivas en sede judicial, especialmente las asociaciones de consumidores y los consumidores agrupados *ad hoc* para este tipo de acciones. Para ello sería conveniente que, además de relajar los requisitos para la legitimación activa, el INDECOPI proporcionara asistencia técnica o formación a las asociaciones en las acciones colectivas.

5. Cooperación internacional

En materia de protección del consumidor, el Perú ejerce un liderazgo regional e internacional que ha devengado significativos logros en materia de cooperación internacional. Todas las entidades públicas encargadas de la protección del consumidor están comprometidas con las consultas e intercambios internacionales, también a nivel de aplicación de la ley. Todo ello sigue las recomendaciones de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor que alientan a los Estados Miembros a reforzar sus lazos con el fin de combatir las prácticas fraudulentas y engañosas, evitar la distribución internacional de productos que han sido prohibidos, retirados o sometidos a restricciones rigurosas, aprovechar las redes internacionales existentes y concertar arreglos bilaterales y multilaterales pertinentes.

El INDECOPI concluyó acuerdos de cooperación bilateral con 10 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, México, Panamá y Paraguay. Estos acuerdos toman la forma de memorandos de entendimiento con un valor declarativo y no obligatorio. La cooperación bilateral se basa eminentemente en el intercambio de información y la asistencia mutua. En el caso de Chile, se añade la cooperación en la solución alternativa de controversias y gestión de reclamos transfronterizos, especialmente pensada para asistir a los nacionales de ambos países que cruzan la frontera de manera regular. Las partes se comprometen a tramitar los reclamos recibidos o a darles traslado a las contrapartes en un período máximo de 24 horas a fin de que puedan transmitirlos a las instituciones competentes de sus países. El convenio se implementó en una primera etapa en las regiones de Tacna y Moquegua (Perú) y en las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá (Chile), y a partir de 2013 se amplió a las regiones de Arequipa,

Cusco, Puno y Lima (Perú) y Santiago (Chile). Este tipo de cooperación reforzada puede ser una inspiración para canalizar las problemáticas de los consumidores transfronterizos, sean turistas o consumidores de comercio electrónico.

El INDECOPI también está comprometido con iniciativas regionales de protección del consumidor. El Perú ha presidido la Red Consumo Seguro y Salud de la OEA, que permite el intercambio de información y experiencias, la difusión de información sobre la temática y la educación sobre seguridad de los productos de consumo y su impacto en la salud, y establece una red de alertas de productos de consumo.

El Perú participa en la Mesa Andina de Defensa de los Derechos del Consumidor y ha presidido la Alianza del Pacífico y su Subgrupo de Protección al Consumidor. El Perú participa en varias mesas de trabajo del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, y lidera algunas de ellas, entre las que cabe destacar la mesa sobre la implementación de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, con presidencia peruana.

Una iniciativa regional especialmente exitosa fue el Programa COMPAL de la UNCTAD sobre competencia y protección del consumidor para 17 países latinoamericanos⁷⁹. De 2015 a 2018, el INDECOPI albergó la Escuela INDECOPI-COMPAL, que ofreció formación especializada a funcionarios de todos los países miembros del Programa en materia de protección del consumidor, en particular en las áreas de comercio electrónico, servicios financieros, educación para el consumidor y cumplimiento voluntario para empresas y solución alternativa de controversias. Las agencias participantes reportaron un incremento del 60 % en sus capacidades institucionales tras la formación en los temas abordados, y la experiencia fue especialmente valorada por los jefes y jefas de agencia de los países participantes en el Programa, tanto por contribuir al refuerzo de capacidades técnicas de los oficiales participantes (responsables del área de uno de los países según la temática del curso) como por fortalecer la generación de consenso y los lazos informales entre agencias. Asimismo, en 2015 el INDECOPI albergó el V Foro Internacional de Protección al Consumidor: hacia una protección

global⁸⁰, que reunió a más de 150 representantes de países de América Latina, los Estados Unidos y Europa, y en el que participaron autoridades gubernamentales, asociaciones de consumidores y empresas para discutir temas de política pública.

A nivel de cooperación informal multilateral, el INDECOPI participa en la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, especialmente en los siguientes temas: a) prácticas comerciales desleales en plataformas digitales en el sector turístico; b) educación del consumidor, y su comité para la organización del Premio de Educación del Consumidor; y c) prácticas de *marketing* dirigidas a niños en el mundo digital. A nivel intergubernamental y multilateral, el Perú participa en el Comité de Protección del Consumidor de la OCDE y ejerce liderazgo en el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor de la UNCTAD. En particular, en 2018 el Perú contribuyó voluntariamente a los trabajos del Grupo Intergubernamental de Expertos con un catálogo virtual de las mejores prácticas en materia de protección del consumidor y la competencia⁸¹.

El INDECOPI debería seguir invirtiendo esfuerzos en profundizar la cooperación bilateral e internacional, especialmente aquella que pueda atender sus intereses más cercanos, como son la economía digital o la solución de conflictos transfronterizos. El INDECOPI es la autoridad principal de protección del consumidor del Perú, pero no es la única. Otras instituciones públicas con competencias y experiencia en la materia juegan un importante papel a la hora de asegurar la protección del consumidor en todos los sectores.

B. OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

El entramado institucional para la protección del consumidor en el Perú está bien establecido, y varias instituciones públicas han asumido funciones en materia de protección del consumidor. El Código establece los principios y el reparto competencial, y es complementado por regulación especial y sectorial.

⁷⁹ UNCTAD, Programa COMPAL. Véase <https://unctadcompal.org/>.

⁸⁰ UNCTAD, Programa COMPAL, V Foro Internacional de Protección al Consumidor: hacia una protección global, 2015. Véase <https://unctadcompal.org/events/v-foro-internacional-de-proteccion-al-consumidor-hacia-una-proteccion-global/>.

⁸¹ TD/B/C.I/CPLP/15.

La coordinación entre entidades concernidas se hace a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor. El informe anual *Estado de la protección de los consumidores en el Perú*, elaborado por el INDECOPI, contiene las principales acciones desarrolladas por el resto de las instituciones públicas en materia de protección del consumidor⁸².

El reparto competencial entre el INDECOPI y el resto de las autoridades sigue los principios de especialidad y competencia. Los ministerios, entes reguladores, defensorías, superintendencias, gobiernos regionales y locales pueden desarrollar regulación que incida en la protección del consumidor en su ámbito de competencia. El INDECOPI guarda una función residual en todos los aspectos de la protección del consumidor. Esto es, el INDECOPI asume todas las

competencias que le otorga el Código y las leyes especiales, y además las funciones que no hayan sido asumidas por otras entidades públicas que potencialmente estarían facultadas para ejercerlas.

Este complejo entramado institucional, común a la mayoría de los países, requiere de una coordinación continua a fin de garantizar una cobertura uniforme de la protección del consumidor en todos los sectores y en todo el territorio nacional. El mecanismo de coordinación del Perú es el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, cuya estructura y competencias se describieron anteriormente en el capítulo III. Los integrantes del Consejo se detallan en la ilustración V.10. El Consejo se ha reunido en 92 ocasiones en los últimos siete años⁸³. A lo largo de sus reuniones en 2018, el Consejo ha abordado problemáticas de consumo como la prestación de

⁸² INDECOPI, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú* (véase la nota 47 supra).

⁸³ *Ibid.*, pág. 58.

Ilustración V.10
Integrantes del Consejo Nacional de Protección del Consumidor



Fuente: INDECOPI.

servicios de taxi por aplicativos, las percepciones sobre diversidad cultural y discriminación étnico-racial, la seguridad en el sistema financiero, o el etiquetado del cemento, por nombrar solo algunas. El Consejo también ha discutido y opinado sobre proyectos de regulación como el reglamento de gestión de conducta de mercado del sistema financiero de la SBS, o el proyecto de reglamento para escuelas privadas del Ministerio de Educación.

Las entidades públicas que integran el Consejo Nacional de Protección del Consumidor participan en la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores y, por lo tanto, están comprometidas con su consecución. La gran mayoría ha llevado a cabo capacitaciones y orientaciones a consumidores y proveedores (véase la tabla V.2). Asimismo, las entidades responsables en los ámbitos de la salud y de la seguridad e inocuidad de los productos, como son el INDECOPI; el Ministerio de Salud; la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria; la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas; la Superintendencia Nacional de Salud; el Ministerio de la Producción, y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, deben implementar el Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos. Por su parte, es competencia del INDECOPI, junto con los gobiernos regionales, desplegar el sistema de arbitraje de consumo en todo el territorio nacional. Por último, todas las entidades del Consejo deben fomentar el cumplimiento de la normativa, fortalecer

sus capacidades y optimizar sus políticas como medio para fortalecer el sistema mismo.

Excede del ámbito de este estudio analizar el quehacer de todas las entidades públicas que llevan a cabo iniciativas en materia de protección del consumidor, y por ello solo se atenderán las prioritarias según las entrevistas que sirvieron de base para la redacción del informe y los documentos públicos de apoyo.

Una de las prioridades del Consejo Nacional de Protección del Consumidor es fortalecer la participación y las capacidades de los gobiernos locales y regionales en materia de protección del consumidor. Solo el 40 % de los gobiernos regionales y locales que informaron sobre sus actividades para la elaboración del informe anual sobre el Estado de la protección del consumidor en el Perú de 2018 habían llevado a cabo actividades ligadas a la protección del consumidor. La mayor parte de los gobiernos regionales no cuentan con documentos de gestión en la materia, con la excepción de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Áncash, Arequipa, La Libertad, Piura y Ucayali. Si bien los gobiernos regionales pueden llevar a cabo acciones de fiscalización relacionadas con la protección del consumidor, en 2018 solamente el Gobierno Regional de Piura lo había hecho en todos los sectores de educación, salud, transporte y turismo. Un 33,3 % de los gobiernos regionales y un 45,9 % de los gobiernos locales habían llevado a cabo actividades de capacitación y orientación a consumidores y proveedores. El 50 % de los gobiernos regionales y el 27,5 % de los gobiernos locales que

Tabla V.2
Actividades de capacitación y orientación a consumidores y proveedores de entidades involucradas en el Plan Nacional 2017-2020, Cumplimiento de las metas en 2018 (número de beneficiados)

Entidad	Capacitaciones a consumidores	Capacitaciones a proveedores	Orientaciones
INDECOPI	3.183	820	469.067
Ositran	3.538	190	14.685
Sunass	9.509	350	92.041
Osiptel	168.844	78	664.845
Osinergmin	8.189	7.426	354.754
SBS	29.673	110	191.059
Susalud	3.879	2.302	14.120
Sutran		—	344.884
Produce		384	
Total	226.815	11.660	2.145.455

Fuente: INDECOPI.

presentaron información habían emprendido acciones dirigidas a consumidores vulnerables o en situación de desventaja. A fin de que la protección del consumidor se despliegue a todo el territorio nacional de la manera lo más homogénea posible, es necesario mejorar estos datos.

En virtud de la Ley Orgánica núm. 27867 de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica núm. 27972 de Municipalidades, los gobiernos regionales y locales ostentan amplias responsabilidades en materia de protección del consumidor, al estar encargados de garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad. Es por ello importante que tanto gobiernos regionales como locales cuenten con personal formado que sirva de punto focal en materia de protección del consumidor en su ámbito competencial. El establecimiento de puntos focales para la protección del consumidor en los gobiernos regionales y locales serviría de revulsivo para el mejor desempeño de estas instituciones en materia de educación y orientación, solución de controversias (en especial en el arbitraje de consumo) y seguridad de los productos. Los puntos focales podrían además coordinar actividades con otras instituciones presentes en sus demarcaciones, como son las oficinas regionales del INDECOPI u otras instituciones estatales.

C. SÍNTESIS

El marco institucional para la protección del consumidor en el Perú es satisfactorio. Las instituciones encargadas de la protección del consumidor han asumido, en su gran mayoría, el liderazgo necesario para defender los derechos de los consumidores en los mercados. En especial, el INDECOPI, como agencia principal y residual de protección del consumidor, ha emprendido líneas de trabajo exitosas en todas las grandes áreas de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Ello incluye la participación en los procesos legislativos, las acciones de educación e información a los consumidores, incluyendo a consumidores vulnerables y en situación de desventaja y a consumidores en el comercio electrónico. El INDECOPI, junto con otras instituciones interesadas, también se preocupa por la salud y seguridad de los consumidores, especialmente mediante el Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos. Lleva a cabo asimismo decididas

acciones de fiscalización, cuyo impacto se estima en 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos en daño evitado a los consumidores y beneficio ilícito de los proveedores en 2019, y está encargado de un poderoso sistema de procedimientos administrativos sancionatorios que pueden llegar a confundirse con la solución de controversias. El INDECOPI todavía no ha explorado las acciones colectivas en sede judicial, que sin embargo tienen el potencial de reportar pingües beneficios tanto en concepto de reparación a los consumidores como de prevención general. Ha desarrollado sin embargo un amplio elenco de medios alternativos de solución de controversias, como el arbitraje de consumo, la conciliación y la mediación. Es importante que el INDECOPI, así como el resto de las entidades competentes, asegure que las empresas que no tengan sede social en el territorio nacional, especialmente las que pertenecen a la economía colaborativa, cumplan con el ordenamiento jurídico peruano y participen de la solución de controversias. Por último, el INDECOPI ejerce un liderazgo internacional palpable, participando en la práctica totalidad de foros e iniciativas que tratan temas relacionados con la protección del consumidor.

El resto de las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor han sabido desarrollar actividades eficaces para la protección de los consumidores en sus áreas de competencia. La coordinación entre todas ellas se hace a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor, que permite la articulación coherente de las políticas públicas y es una iniciativa que ha probado ser prolífica y beneficiosa para sus integrantes. Una manera de fortalecer a las entidades participantes del Consejo sería reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y locales en la protección del consumidor y, en particular, establecer un punto focal en cada centro de gobierno.

Las instituciones públicas con interés en la protección del consumidor, sea el INDECOPI, los reguladores sectoriales, los gobiernos regionales o locales o cualquier otra, necesitan del concurso de otras partes interesadas para llevar a bien su misión. Esto es, sin las asociaciones de consumidores y las empresas no sería posible llevar a cabo una exitosa política de protección del consumidor. Afortunadamente, el Perú cuenta con dinámicos sectores asociativo y privado que contribuyen a ello y moldean la realidad de los consumidores en el país, y que se describen someramente a continuación.

VI. PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES ASOCIATIVO Y PRIVADO

La protección del consumidor requiere de la participación de todas las partes interesadas para lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores, tal como se describe en los objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Ello requiere el concurso de los poderes públicos, especialmente las instituciones encargadas de la formulación de política pública y de la aplicación de la ley, y también de los agentes del mercado, esto es, las empresas y los consumidores organizados en grupos o asociaciones. Este capítulo aborda la situación de las asociaciones de consumidores y proveedores y las acciones que han emprendido, con el objetivo de identificar tanto las prácticas exitosas como las áreas de mejora.

A. LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

Las asociaciones de consumidores en el Perú tienen como función proteger, defender, informar y representar a los consumidores de manera independiente, tal como se preconiza en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor⁸⁴. Su importancia está reconocida en el principio proasociativo del Código, con arreglo al cual incumbe al Estado facilitar la actuación de las asociaciones en un marco de actuación responsable, como es su representación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor.

A fin de garantizar la independencia y transparencia de las asociaciones de consumidores, el Código les prohíbe:

- a) Incluir como asociadas a personas jurídicas con fines de lucro.
- b) Percibir financiamiento de los proveedores que comercializan productos y servicios.
- c) Dedicarse a actividades distintas a su finalidad o incompatibles con ella.

- d) Destinar los fondos públicos entregados por concepto de multas para una finalidad distinta a la asignada.
- e) Actuar con manifiesta temeridad presentando denuncias maliciosas debidamente sancionadas en la vía administrativa o judicial.
- f) Incumplir las disposiciones establecidas por el Código o las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del INDECOPI sobre la materia.

Las asociaciones de consumidores deben ser reconocidas por el INDECOPI para poder ejercer plenamente las funciones que les son atribuidas en el marco legislativo peruano. Para ello el INDECOPI ejerce un control formal sobre la inscripción de las asociaciones en registros públicos y sobre la coincidencia de su objeto social con los requisitos del Código.

Actualmente existen 75 asociaciones de consumidores en el Perú reconocidas por el INDECOPI⁸⁵, y 3 de ellas están representadas en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor y son elegidas bienalmente por votación de los representantes de las asociaciones inscritas en el registro oficial. En 2020 están representadas en el Consejo el Instituto del Derecho Ordenador del Mercado, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible y Nouvelle Défense⁸⁶. Por su parte, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios⁸⁷ es el único miembro peruano de la federación internacional Consumers International⁸⁸.

⁸⁴ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. I (Objetivos), párr. 1 e).

⁸⁵ INDECOPI, Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores a Nivel Nacional. Puede consultarse en www.consumidor.gob.pe/documents/127561/4288873/RO_AACC_NOVIEMBRE_2019_VF.pdf/7861148e-83dd-2106-889a-837429e3e9a0.

⁸⁶ Según el resultado de las elecciones de 9 de diciembre de 2019, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁸⁷ Véase <https://aspec.org.pe/>.

⁸⁸ Consumers International, Miembros, Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios. Puede consultarse en www.consumersinternational.org/members/members/peruvian-association-of-consumers-and-users-aspec/.

Las asociaciones de consumidores desempeñan fundamentalmente la función de llevar la voz de los consumidores a los hacedores de política pública, a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor o mediante la publicación de opiniones en la prensa. También llevan a cabo acciones de educación e información a los consumidores sobre temas de interés o actualidad. Por último, las asociaciones desempeñan un papel clave en la cultura de reclamo del Perú representando los intereses individuales o colectivos de los consumidores ante órganos del Estado.

El fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, por el papel fundamental que ejercen para asegurar el bienestar de los consumidores, es un objetivo estratégico del Perú. Para ello es importante asegurar que las asociaciones de consumidores cuenten con modelos de negocio viables, que sus integrantes se profesionalicen y que dispongan de vías de comunicación fluida con las instituciones públicas.

1. Viabilidad del modelo de negocio

El sistema de financiación de las asociaciones de consumidores en el Perú está basado en el cobro de un porcentaje sobre las multas impuestas. El Código dispone que las asociaciones pueden representar los intereses de los consumidores en los procedimientos administrativos del INDECOPI y, previa autorización de este, que también pueden hacerlo ante el poder judicial por acciones colectivas. Es más, el Código establece un sistema de financiación de las asociaciones mediante un porcentaje sobre las multas y las condenas a costas y costos del proceso a favor de sus abogados. Como se ha mencionado en el capítulo III, es importante recordar que el porcentaje sobre las multas que las asociaciones pueden recibir no puede superar el 50 %, y solo el 5 % de ese monto puede dedicarse a gastos de funcionamiento ordinario, como es pagar nóminas. Las cuentas de las asociaciones son supervisadas por la Contraloría General de la República.

Este diseño legislativo permitió a las asociaciones asistir y acompañar a los consumidores en sus quejas y a su vez logró canalizar recursos a sus arcas para poder desempeñar sus funciones. Sin duda, ello permitió un mayor conocimiento de los derechos de los consumidores y también reforzó el tejido asociativo en el país.

Dado que las asociaciones no pueden recibir fondos directos de proveedores, sus fuentes de financiación

se limitan a las posibles cuotas de sus asociados o a la financiación pública. El Perú, como la mayoría de los países en desarrollo, no cuenta con un número de asociados suficiente como para garantizar la viabilidad financiera de las asociaciones. El recurso al porcentaje sobre las multas permitió encauzar fondos públicos sin mermar el erario. Sin embargo, el sistema también creó un modelo de negocio para las asociaciones de consumidores basado en la litigiosidad y, por lo tanto, precario.

Así, el sistema estableció un claro incentivo para que las asociaciones prefirieran el procedimiento administrativo sancionatorio entre los distintos medios de solución de controversias, pues la sanción es condición necesaria para recibir financiación. Como en la práctica los porcentajes entregados a las asociaciones no superan el 20 % de las sanciones, las asociaciones han encontrado en la condena de las empresas a costos y costas una manera de sufragar los honorarios de sus abogados. Evidentemente, las asociaciones que asesoran a los consumidores no tienen ningún incentivo para llegar a un arreglo amigable con las empresas, como podría ser a través de la mediación o la conciliación. Por esta misma razón, tampoco tienen incentivos para aconsejar el arbitraje de consumo a sus representados.

Sin embargo, dado que solo el 5 % de los montos trasladados pueden utilizarse para cubrir gastos de funcionamiento, las asociaciones no han podido diversificarse hacia otras actividades que podrían atraer nuevas formas de financiación. Solamente la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios lleva a cabo publicaciones periódicas que pueden atraer el interés de los consumidores en abonar cuotas, mientras que el resto de las asociaciones no cuentan con los recursos necesarios para emprender tales iniciativas.

La financiación pública de las asociaciones de consumidores es un asunto complejo y en constante evolución, especialmente en los países en desarrollo, donde el movimiento asociativo está menos arraigado. Existen varios modelos que pueden servir de inspiración, como son Chile, España o la Unión Europea.

Chile cuenta desde 2005 con fondos concursables para las asociaciones de consumidores⁸⁹. Estos

⁸⁹ Servicio Nacional del Consumidor de Chile, Fondo concursable. Puede consultarse en www.sernac.cl/portal/620/w3-propertyname-647.html.

fondos deben dedicarse a proyectos destinados a difundir la Ley de protección del consumidor, informar, orientar y educar a los consumidores, proponer medidas y apoyar investigaciones y participar en procesos regulatorios. Los fondos concursales no pueden dedicarse a la representación individual o colectiva de los intereses de los consumidores ante autoridades jurisdiccionales o administrativas, ni a gastos corrientes de las asociaciones. Aquellas asociaciones que no cumplan con el proyecto financiado o presenten graves deficiencias en la gestión quedan excluidas de siguientes convocatorias.

España prevé, además de fondos concursables por proyectos, la subvención pública para el funcionamiento ordinario de las asociaciones de consumidores “asegurando que cuenten con estructuras lo suficientemente consolidadas como para permitirles realizar con eficacia las funciones de representación [...] y desarrollar políticas activas”. Para ello las asociaciones deben cumplir con el requisito de representatividad, que implica acreditar un número mínimo de 10.000 socios individuales, tener implantación territorial en al menos cinco regiones y tener representación en órganos de consulta y representación institucional⁹⁰.

La Unión Europea opta por un modelo mixto de financiación pública y privada de las asociaciones de consumidores, en el que los fondos concursables se establecen por proyectos⁹¹. Así, los fondos de la Unión Europea no deben superar el 50 % de los gastos totales del proyecto, lo que requiere de otras vías de financiación para el proyecto en concreto. El objeto de los proyectos debe coincidir con las orientaciones estratégicas de la Comisión Europea. Una parte de los fondos desembolsados puede destinarse a sufragar gastos corrientes de las asociaciones y parte puede destinarse a los gastos de funcionamiento.

⁹⁰ Orden SSI/949/2013, de 27 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores. Puede consultarse en www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5714.

⁹¹ Reglamento (UE) núm. 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión núm. 1926/2006/CE. Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0254&from=EN>.

A fin de fortalecer las asociaciones de consumidores y a la vez reducir la litigiosidad en las relaciones de consumo, el Perú debería diversificar las vías de financiación de las asociaciones de consumidores, tanto a través de la evolución de su modelo de negocio como mediante financiación pública directa.

En la actualidad, entre las asociaciones de consumidores, solamente la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios cuenta con un modelo de negocio basado en las cotizaciones de los socios o la venta de servicios, como son los controles o las revistas periódicas sobre temas de consumo. El INDECOPI podría alentar el asentamiento de este modelo de negocio autónomo proporcionando asistencia técnica o capacitación. Sin embargo, en la actualidad esta opción no es plenamente viable para la mayoría de las asociaciones, por lo que se deben considerar otras vías de financiación, especialmente una financiación pública directa inspirada en las mejores prácticas internacionales. Además de un modelo viable, es necesario que las asociaciones cuenten con un personal profesional y formado.

2. Profesionalización de las asociaciones de consumidores

Las asociaciones de consumidores en el Perú, como en el resto de los países, se basan en gran medida en el activismo de personas comprometidas con la mejora del bienestar de sus conciudadanos. Muchas de ellas están dispuestas a invertir tiempo y esfuerzo de manera altruista, siendo el voluntariado la base del movimiento de consumidores. Esta es una fortaleza de las asociaciones de consumidores que debe promoverse. Sin embargo, el voluntariado es intrínsecamente inestable, pues depende de la disponibilidad de las personas y es incompatible con el seguimiento de las actividades en el medio y largo plazo. Es por ello por lo que también se debe promover la profesionalización de los integrantes de las asociaciones de consumidores.

La profesionalización de los integrantes de las asociaciones se logra en primer lugar asegurando vías de financiación estables que permitan cubrir gastos corrientes, como por ejemplo los salarios del personal y los alquileres de locales, lo que se ha cubierto en párrafos anteriores sobre el modelo de negocio. Otra manera de lograr su profesionalización es proporcionar la formación adecuada, no solo en los temas sustantivos como son el contenido del Código

o los procedimientos administrativos, sino también en otras competencias esenciales como son la gestión y administración, la comunicación, la captación de fondos y las técnicas didácticas.

Las Escuela Nacional del INDECOPI ha ofrecido cursos para asociaciones de consumidores en el pasado. El INDECOPI podría considerar la posibilidad de retomar la vía de la formación destinada a las asociaciones de consumidores, incluyendo contenidos sobre gestión que les permitan maximizar el impacto de su trabajo y consolidar sus actividades. A su vez, la profesionalización de las asociaciones de consumidores puede generar un círculo virtuoso por el cual se puedan asegurar vías de financiación autónomas, como son las cuotas de los asociados o la venta de servicios. Todo ello debería contribuir a incrementar el diálogo con el INDECOPI.

3. Diálogo con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

Las asociaciones de consumidores del Perú están representadas en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, con el fin de integrar la voz de los consumidores en la elaboración de la política pública para la protección del consumidor. Si bien actualmente existen 75 asociaciones reconocidas en todo el país, por imperativos legales y fácticos solo 3 de ellas participan en el Consejo. Las elecciones bienales que organiza el INDECOPI por sufragio entre todas las asociaciones legalmente reconocidas otorgan legitimidad a la representación de estas 3 asociaciones.

Así las cosas, hoy en día las asociaciones de consumidores en su conjunto no cuentan con mecanismos de consulta interna para tomar decisiones o transmitir posiciones en el Consejo. Ello implica una falta de comunicación entre el conjunto de las asociaciones y las instituciones públicas interesadas en la protección del consumidor, especialmente el INDECOPI. Otros países, como por ejemplo Australia o Francia, han abordado esta carencia mediante foros de discusión anuales en los que se convoca a la totalidad de asociaciones del país y demás partes interesadas. En muchos casos son convenidos directamente por los poderes públicos y están dando resultados satisfactorios. Por ello se reseñan brevemente como buenas prácticas.

En Australia, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumo organiza anualmente el Congreso Nacional del Consumo⁹², que reúne a asociaciones de consumidores, asociaciones locales interesadas y órganos de gobierno para discutir asuntos que conciernen a los consumidores y desarrollar estrategias para mejorar su bienestar y equidad. En Francia, el Consejo Nacional del Consumo⁹³ es un órgano consultivo y paritario entre asociaciones de consumidores y asociaciones patronales. Sus cometidos son debatir temas de interés para los consumidores, aportar opiniones a proyectos de ley o de política pública y llegar a acuerdos entre asociaciones de consumidores y asociaciones patronales.

El INDECOPI podría considerar la posibilidad de convocar nuevas ediciones de su Congreso Nacional de Protección del Consumidor, como foro de discusión de política pública, sin que sus conclusiones tuvieran carácter vinculante para los poderes del Estado. De esta manera, se complementaría la función consultiva del Consejo Nacional de Protección del Consumidor y a la vez se permitiría al conjunto de las asociaciones de protección del consumidor y asociaciones patronales del Perú expresar sus inquietudes y posiciones sobre temas de interés. Sería una buena ocasión para tomar el pulso de la situación de la protección del consumidor y de las asociaciones de consumidores, que idealmente atraería el interés mediático y contribuiría a mejorar la cultura de la protección del consumidor en el país. Por último, este foro también podría informar de la toma de decisiones estratégicas del INDECOPI.

En este sentido, los reguladores sectoriales en los ámbitos de energía y minas, telecomunicaciones y salud tienen órganos consultivos denominados “consejos de usuarios”, integrados por representantes de la sociedad civil, incluyendo a las asociaciones de consumidores. Por su parte, el Instituto Nacional de Calidad prevé la participación de un representante de los consumidores en su consejo directivo. Todas estas son iniciativas que fomentan el diálogo entre el mundo asociativo y las instituciones públicas encargadas de la protección del consumidor.

⁹² Australian Competition and Consumer Commission, National Consumer Congress. Véase www.accc.gov.au/about-us/conferences-events/national-consumer-congress.

⁹³ Conseil National de la Consommation, Présentation. Véase www.economie.gouv.fr/cnc/presentation-conseil-national-consommation-cnc.

B. LOS PROVEEDORES

Las políticas modernas de protección del consumidor consideran a las empresas como actores fundamentales en la consecución de sus objetivos. De esta forma, se transita desde la consideración de las empresas como meros sujetos del derecho, eminentemente obligados para con los consumidores, hacia la consideración de responsabilidad social, por la que las empresas tienen un interés en fomentar la política de protección del consumidor. Las empresas devienen así un sujeto activo en la protección del consumidor, aliado del Estado y de las asociaciones de consumidores. En esta línea, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor incluyen por primera vez recomendaciones dirigidas directamente a las empresas, estableciendo principios para unas buenas prácticas comerciales.

En este rubro el Perú se sitúa también en la vanguardia internacional, por cuanto su aproximación a las empresas no se circunscribe al ámbito sancionatorio, sino que también se amplía para fomentar las buenas prácticas empresariales, la prevención y solución de controversias, la autorregulación y los programas de cumplimiento voluntarios. Si bien el tejido empresarial formal del Perú es muy dinámico en todas estas áreas, es cierto que la tasa de informalidad nacional supera el 70 %⁹⁴, lo que representa el 18 % del PIB⁹⁵ y constituye un dato de importante consideración en el análisis sobre la participación de las empresas en materia de protección del consumidor.

1. Aplicación de la ley

Las empresas están sometidas al imperio de la ley, y el Código establece a tal efecto normas primarias y secundarias dirigidas a las empresas. Esto es, el Código y el resto de las normas de protección del consumidor establecen tanto las obligaciones sustantivas que las empresas deben respetar como el régimen disciplinario y sancionatorio en caso de incumplimiento. Los órganos del Estado encargados de asegurar el cumplimiento de la protección del consumidor, actualmente de carácter mayoritariamente administrativo, cuentan para ello con mecanismos de investigación y procesos de oficio

y a instancia de parte. En 2018, la sanción más alta impuesta por parte del INDECOPI a una empresa por vulneración del derecho de protección del consumidor fue de 550.000 dólares de los Estados Unidos.

Según el registro de infracciones y sanciones “Mira a quién le compras”⁹⁶, publicado por el INDECOPI, las sanciones agregadas en 2019 sumaron un total de 11.785.796,26 dólares de los Estados Unidos. Este registro público está disponible en línea, contiene las sanciones aplicadas por la institución a empresas y proveedores desde 2011 y sirve tanto de instrumento de prevención general como de medio de información y empoderamiento de los consumidores. Sería conveniente que su difusión en los medios fuera masiva.

Un reto al que se enfrenta la protección del consumidor en el Perú es la aplicación de la ley en el contexto de la economía digital, y especialmente la colaborativa. Plataformas sin sede social en el Perú operan en el país al amparo de acuerdos internacionales de libre comercio. En algunas ocasiones, ello ha conducido a que dichas empresas no atiendan los reclamos de los consumidores e incluso a que no se presenten en los procedimientos administrativos sancionatorios. Esta situación no es conforme a derecho y debe ser revertida lo antes posible. Tanto el Código como el resto de la legislación son plenamente aplicables a todo proveedor que ofrezca sus servicios en el país, y compete a los poderes públicos garantizar la aplicación de la ley de manera universal y uniforme. Es por ello por lo que se deben explorar modificaciones legislativas que orienten la interpretación de los tratados internacionales, con el fin de asegurar que todo proveedor que opera en el Perú se ajuste a la normativa de protección del consumidor. En paralelo, el INDECOPI puede abrir un diálogo con las empresas concernidas para asegurar su participación en los mecanismos voluntarios de solución de controversias. Por último, el INDECOPI puede estrechar sus lazos de cooperación transfronteriza en la aplicación de la ley con agencias pares de otros países, especialmente aquellos en los que las empresas en cuestión tengan su sede social.

2. Buenas prácticas comerciales

Las empresas peruanas, organizadas en asociaciones patronales, están comprometidas con la protección

⁹⁴ INEI, 2018, *Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2017*. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/libro.pdf.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ INDECOPI, “Mira a quién le compras” (véase la nota 53 *supra*).

del consumidor. Los nueve gremios entrevistados para la redacción de este informe tienen experiencia en sensibilizar a sus afiliados en materia de protección del consumidor. Los gremios llevan a cabo capacitaciones periódicas en temas de interés, promovidas tanto por las empresas como por los entes públicos encargados de la protección del consumidor. También articulan los intereses y preocupaciones de sus miembros y los transmiten a los entes públicos, de manera formal en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor e informal en discusiones y foros.

Ilustración VI.11
Logotipo del concurso Primero, los clientes



El INDECOPI promueve activamente las buenas prácticas empresariales a través del concurso Primero, los clientes⁹⁷, en el que se premian las buenas prácticas implementadas por empresas públicas y privadas en beneficio de los consumidores a nivel nacional (véase la ilustración VI.11). En 2018 se presentaron un total de 163 propuestas, lo que supuso un incremento del 243,2 % respecto a la edición anterior. Las categorías del concurso son las siguientes: mecanismos de información, atención de reclamos y ejecución de garantías, consumo responsable, igualdad e inclusión y micro y pequeñas empresas. Las iniciativas que fomentan las buenas prácticas empresariales tienen el potencial de engendrar círculos virtuosos para la cultura de la protección del consumidor, y esto es algo en lo que debería profundizarse en el futuro.

Como se ha apuntado más arriba, la tasa de informalidad en el Perú es sumamente elevada, situándose alrededor del 70 %. Es por ello por lo que tanto el INDECOPI como el resto de las entidades interesadas en la protección del consumidor tienen interés en invertir esfuerzos para reforzar la cultura

de protección del consumidor y las buenas prácticas en la economía sumergida. Ello no es tarea fácil, pues la situación de irregularidad administrativa de las empresas informales empaña todos los esfuerzos de colaboración y dificulta sobremanera la aplicación de la ley. Una iniciativa que merece una mención particular es la elaboración del Manual de Buenas Prácticas Bodegueras, presentado en septiembre de 2018 por el INDECOPI, el Ministerio de la Producción y la Asociación de Bodegueros del Perú para fomentar la implementación de procedimientos y procesos orientados a la calidad en el servicio. Cabe destacar también la elaboración de la Guía Interactiva de Consumo para micro y pequeñas empresas⁹⁸, disponible en línea, en la que las empresas pueden informarse sobre las normas de consumo y cómo llevarlas a la práctica en su día a día al frente de su negocio. Si bien estas iniciativas están dirigidas al sector formal, su contenido también puede servir como instrumento de sensibilización del sector informal. En cualquier caso, sería necesario transponer el contenido de estos instrumentos de difusión (actualmente impresos o disponibles en línea) a medios accesibles a las empresas del sector informal, como son los panfletos distribuidos en mercados y las capacitaciones *in situ*. Ello también contribuiría a reforzar la protección del consumidor en todo el territorio nacional.

3. Prevención y solución de controversias

Las empresas que han integrado la protección del consumidor como parte esencial de su cultura empresarial hacen constantes esfuerzos por minimizar o evitar las controversias con los consumidores y por solucionarlas lo antes posible cuando no han podido evitarse. Ello nace no solamente de su compromiso con el bienestar de los consumidores, sino también de un cálculo económico, ya que cuando se evita una controversia se ahorra en costos en procesos contenciosos. Hoy en día parece imposible llegar a la conflictividad nula, por lo que es necesario preservar la opción al reclamo de los consumidores, pero el sector empresarial peruano cuenta también con un variado sistema para atender reclamos y evitar controversias mediante la autocomposición y las defensorías gremiales (véase la ilustración VI.12).

⁹⁷ INDECOPI, Concurso Primero, los clientes. Véase www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primero-los-clientes.

⁹⁸ INDECOPI, Guía Interactiva de Consumo para Mypes (véase la nota 55 *supra*).

Ilustración VI.12
Funcionamiento de los mecanismos privados de solución de controversias

MECANISMOS PRIVADOS DE AUTORREGULACIÓN (2018)

MECANISMOS	RECLAMOS RESUELTOS	PORCENTAJE DE RECLAMOS A FAVOR DEL CONSUMIDOR	PLAZO DE RESOLUCIÓN (DÍAS PROMEDIO)	PRINCIPALES HECHOS INFRACTORES
 ATENCIÓN DE RECLAMOS BANCARIOS 2017 - 2018	7.387	43	6,21	Operaciones en cuentas no reconocidas, cobros indebidos y transacciones no procesadas.
	242	40,5	6,98	Rechazo en la atención de siniestros, cargo indebido de primas y anulación de póliza.
Aló Auto	0	--	--	--

 AUTORIDAD NACIONAL de Protección del Consumidor Indecopi

MECANISMOS	RECLAMOS RESUELTOS	PORCENTAJE DE RECLAMOS A FAVOR DEL CONSUMIDOR	PLAZO DE RESOLUCIÓN (DÍAS PROMEDIO)	PRINCIPALES HECHOS INFRACTORES
 DEFENSOR del CLIENTE FINANCIERO	292	42,1	61	Operación en cuentas no reconocidas, cobros indebidos de intereses y transacción no procesada.
 Defensoría del Asegurado Comité de la Unión de Seguros	297	38,6	60	Rechazo de siniestros y disconformidad con el monto de la indemnización ofrecida.
 Defensoría del Consumidor Automotor	15	100	30	Garantía, idoneidad de producto o servicio y devolución de dinero.

 AUTORIDAD NACIONAL de Protección del Consumidor Indecopi

Fuente: INDECOPI.

Además de los sistemas de atención al cliente, las empresas han instaurado sistemas de atención de reclamaciones para evitar que se conviertan en reclamos ante el INDECOPI. Para ello los gremios de bancos, seguros y automoción han creado “Aló Banco”, “Aló Seguros” y “Aló Auto”, que consisten en módulos de atención telefónica ubicados en las principales sedes del INDECOPI mediante los cuales los consumidores pueden comunicarse con un asesor especializado de la empresa concernida a fin de intentar encontrar un arreglo amigable a la reclamación en un período de entre 7 y 30 días.

A las anteriores se suma la iniciativa del INDECOPI de crear defensorías gremiales del consumidor⁹⁹, compuestas y financiadas por las empresas de un sector determinado y ante las cuales un consumidor insatisfecho con la respuesta de la empresa a su reclamación puede interponer un reclamo gratuito que debe resolverse en un período de entre 30 y 60 días. Las decisiones de las defensorías son vinculantes para las empresas, pero no para los consumidores. Hasta la fecha han sido constituidas la Defensoría del Cliente Financiero, la Defensoría del Asegurado y la Defensoría del Consumidor Automotor.

Ilustración VI.13
Imagen de Aló Banco



Fuente: INDECOPI.

⁹⁹ Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI núm. 216-2016-INDECOPI/COD.

En 2018, los mecanismos privados de solución de conflictos atendieron cerca de 8.200 reclamos¹⁰⁰, cifra que está llamada a crecer a medida que los consumidores encuentren mayor satisfacción en estos mecanismos. El Perú debería continuar apoyando a las empresas para que adopten mecanismos de prevención y solución de controversias privados que complementen a los medios alternativos de solución de controversias públicos y a los reclamos ante entes estatales, ya tratados más arriba.

4. Autorregulación

La autorregulación es un medio bien asentado de mejorar la protección del consumidor en los mercados que permite que las empresas asuman compromisos que van más allá del mero imperativo legal con el fin de mejorar el bienestar general de los consumidores e impedir prácticas fraudulentas o desleales que pudieran menoscabar la reputación del sector. Estas iniciativas suelen tomar la forma de códigos de buenas prácticas cuyo cumplimiento se encomienda a una asociación patronal. En el Perú los sectores bancario y publicitario tienen amplia experiencia en materia de autorregulación. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria promueve un Código de Ética¹⁰¹ con preceptos concretos sobre competencia, veracidad, legalidad, decencia y adecuación social en la publicidad, autenticidad, promociones, publicidad alusiva y publicidad dirigida a menores de edad. Este Código de Ética es aplicable tanto a empresas afiliadas a los gremios que integran el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria como a las no afiliadas.

5. Programas de cumplimiento voluntario

Una iniciativa reciente del Perú para promover la cultura de la protección del consumidor ha sido la implementación de los programas de cumplimiento voluntario, mediante los que las empresas asumen una serie de compromisos para evitar o minimizar vulneraciones del derecho de protección del consumidor¹⁰². En su artículo 112, el Código permite considerar la existencia de estos programas como

¹⁰⁰ INDECOPI, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú* (véase la nota 47 supra), pág. 301.

¹⁰¹ Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, Códigos, Código de Ética. Puede consultarse en www.conarperu.org/codigos/que-es-codigo-de-etica.

¹⁰² Decreto Supremo núm.185-2019-PCM que aprueba el Reglamento que promueve y regula la implementación voluntaria de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial.

circunstancia atenuante en la graduación de las sanciones. El Decreto Supremo núm. 185-2019-PCM desarrolla su ejecución. Los programas de cumplimiento voluntario deben contar con el apoyo de la dirección de la empresa; prever mecanismos para la formación de los empleados; contar con sistemas de monitoreo, auditoría y reporte; y asegurar un régimen disciplinario interno en caso de incumplimiento. Un requisito importante para que los programas de cumplimiento voluntario se consideren en la graduación de la sanción es que los eventuales incumplimientos sean aislados y no reiterados, tomando en cuenta aspectos como el tamaño de la empresa, participación del mercado y volumen de transacciones, entre otros elementos. Ello apunta a la necesidad de un monitoreo riguroso por parte del INDECOPI para asegurar la veracidad de los programas de cumplimiento voluntario y evitar posibles fraudes.

C. SÍNTESIS

Las asociaciones de consumidores y las empresas contribuyen al desarrollo de la cultura de protección del consumidor del Perú; el INDECOPI y el resto de las entidades públicas interesadas en el tema la alientan. El tupido tejido asociativo y empresarial del Perú alberga una sana interacción entre agentes en los mercados y ya ha generado dinámicas positivas en favor de los consumidores. Su fortalecimiento debe seguir siendo una prioridad para el país, pues de ello depende el

bienestar de los consumidores. Es posible reforzar el tejido asociativo mediante vías de financiación estables, la profesionalización de sus integrantes y un diálogo más fluido con las instituciones públicas.

Las empresas tienen varios instrumentos a su alcance para participar en la protección del consumidor, partiendo de la base de que todo proveedor está sometido al cumplimiento de las obligaciones del Código y el resto de la legislación pertinente. El sector privado está desarrollando iniciativas de autocomposición y solución de controversias, autorregulación y programas de cumplimiento voluntario. Un reto pendiente para la participación del sector privado en la protección del consumidor es el sector informal, que supera el 70 % a nivel nacional y representa el 18 % del PIB. Las iniciativas del INDECOPI para micro y pequeñas empresas pueden servir también para fomentar la cultura de protección del consumidor en el sector informal.

De todo ello se desprende que el Perú cuenta con un tupido entramado institucional para la protección del consumidor. Las instituciones públicas, lideradas por el INDECOPI, han sabido tender puentes con los sectores privado y asociativo hasta llegar a un punto óptimo para avanzar en la formulación y aplicación de política pública. Junto con las numerosas buenas prácticas nacionales, este informe ha identificado áreas de posible mejora para consideración de los hacedores de política pública, que pasan a resumirse en el siguiente y último capítulo.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El examen voluntario entre homólogos conducido por la UNCTAD pretende proporcionar una evaluación externa sobre la eficacia del derecho y la política de protección del consumidor y determinar las dificultades que deben superarse y las esferas que pueden mejorarse en los marcos jurídico e institucional para potenciar la calidad, la eficiencia y los regímenes de protección del consumidor. Asimismo, el examen tiene como objetivos evaluar el grado de sensibilización de los interesados sobre la protección del consumidor y sus contribuciones en esta esfera; formular y recomendar medidas apropiadas, concebidas teniendo en cuenta las particularidades económicas y de desarrollo de cada país para superar esas dificultades; y, cuando proceda, ayudar a los países a aplicar las recomendaciones mediante la elaboración de un proyecto de fomento de la capacidad en consulta con el país en cuestión.

El presente informe, que sirve de base para el examen voluntario del Perú, aborda además las áreas prioritarias identificadas por el Perú en colaboración con la UNCTAD, a saber: el refuerzo del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor; el comercio electrónico y la economía colaborativa; la seguridad de los productos de consumo; y los mecanismos de solución de controversias, especialmente los transfronterizos. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor son el marco de análisis, sin perjuicio de que se referencien otros instrumentos e iniciativas internacionales, comúnmente reconocidos como mejores prácticas.

Tras conducir un examen profundo, la UNCTAD concluye que el Perú cuenta con un poderoso sistema de protección del consumidor que ha logrado cosechar numerosos éxitos reconocidos nacional e internacionalmente. El marco legislativo y de política pública es extenso y equilibrado e integra la práctica totalidad de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y varias de las mejores prácticas internacionales. El Código es sistemático, logra establecer tanto la legislación primaria como la secundaria para la protección del consumidor e informa de la interacción con el resto de las leyes relevantes. Los instrumentos de política pública, especialmente la Política Nacional

de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, son pertinentes, ambiciosos y realistas. Permiten fijar objetivos que resultan en un incremento del bienestar de los consumidores en los mercados y a su vez contienen indicadores para medir el éxito e impacto de las políticas públicas.

El marco institucional para la protección del consumidor es igualmente satisfactorio. El INDECOPI, como agencia principal de protección del consumidor, cumple con su papel de rector del sistema de coordinación interinstitucional (el Consejo) y lo conjuga con una eficaz aplicación de la ley. Además, el INDECOPI ha podido crearse un perfil público de notorio prestigio, tanto ante instituciones públicas, asociativas y privadas como entre los consumidores en general. El resto de las instituciones públicas interesadas en la protección del consumidor participan activamente en su consecución. Los sectores privado y asociativo son dinámicos y logran contribuir a una mejor cultura de protección del consumidor en el país.

El resultado de este análisis es claramente positivo. No obstante, es posible identificar áreas de mejora que pueden reforzar la protección del consumidor en el Perú y que se formulan como recomendaciones. Muchas de ellas se dirigen al INDECOPI en tanto que agencia principal de protección del consumidor, aunque otras recomendaciones exceden el mandato del INDECOPI y se dirigen a otras instituciones pertenecientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los sectores asociativo y privado. En los siguientes párrafos se conduce una evaluación general, condensando lo que se ha analizado a lo largo del informe. A fin de explicitar el nexo causal entre análisis, recomendaciones, destinatarios y prioridades, este capítulo termina con una sistematización en forma de tabla.

A. MARCO LEGISLATIVO

El Código consagra a la protección del consumidor como una política transversal del Estado, encaminada no solo a proteger los intereses individuales, sino también vertebradora de la economía social de mercado. Todas las instituciones del Estado se deben

al cumplimiento del Código y, por ende, a la promoción de la protección del consumidor.

En concreto, el Código tiene la virtud de sistematizar la regulación de la protección del consumidor y coordinar las legislaciones especiales, gracias a la enumeración de los principios normativos y de los objetivos de la política pública, y todo ello con una impecable factura jurídica. Destaca de manera especial la protección contra la discriminación, que resalta el vínculo de la protección del consumidor con la realización de los derechos fundamentales de las personas. El Código extiende su protección a las personas físicas y microempresas, atendiendo a las circunstancias económicas, sociales y ambientales del país.

Esta norma hace hincapié en la salud y seguridad de los consumidores y la provisión de los servicios públicos regulados, estableciendo los principios de especialidad, supletoriedad y atribución de competencia. El Código insta el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, a fin de armonizar y racionalizar el quehacer de las instituciones públicas interesadas en la protección del consumidor.

El Código no solo contiene la regulación substantiva, como los derechos y obligaciones de los agentes del mercado, sino que incluye también las normas de responsabilidad y sanciones, los procedimientos administrativos especiales, como es el procedimiento sumarísimo, y la defensa colectiva de los consumidores.

Sin embargo, desde la aprobación del Código en 2010, la realidad peruana ha evolucionado permitiendo que se identifiquen áreas de mejora. En primer lugar, el Código concibe las relaciones de consumo con un carácter eminentemente contencioso entre consumidores y proveedores y sitúa a los órganos administrativos, como el INDECOPI, en el centro de la litigiosidad a través de los procedimientos administrativos sancionatorios. Sin negar la evidente eficacia y necesidad de estos para perseguir los incumplimientos por parte de las empresas, hay margen para desarrollar la solución amigable de controversias y a la vez aligerar los procesos administrativos. Para ello se pueden proponer varias opciones, como son: requerir la reclamación previa del consumidor a la empresa como condición para la interposición del reclamo ante el INDECOPI (como es el caso en los sectores regulados), instaurar órganos

resolutivos unipersonales o nuevas formas de resolución abreviada dentro de los procedimientos y permitir la discrecionalidad del INDECOPI para iniciar o no procedimientos administrativos a instancia de parte.

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

El Código reconoce una multitud de leyes especiales que lo complementan. Entre ellas destaca la Ley núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales, por haber sido identificada como prioritaria para este estudio. La regulación que contiene es satisfactoria a la luz de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, si bien el deslinde competencial que establece entre autoridades competentes no resulta certero en la práctica.

B. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

El marco de política pública para la protección del consumidor en el Perú es muy amplio, por cuanto una multitud de entidades públicas la implementan. A fin de contener el ámbito de análisis, el estudio se centró en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, por tratarse de instrumentos especializados para la protección del consumidor, adoptados al más alto nivel y dirigidos a una variedad muy representativa de instituciones públicas.

Tanto la Política como el Plan basan sus hallazgos en estudios empíricos realizados en zonas urbanas, atendiendo a que el 75 % de la población peruana reside en ciudades. Sin embargo, es posible que esta inteligencia haya condicionado tanto la Política como el Plan en favor de las necesidades de la población urbana, orillando a la población rural que puede estar en una situación de desventaja más acusada y es comúnmente más proclive a la pobreza. Por otra parte, ni la Política ni el Plan otorgan al comercio electrónico la relevancia que está cobrando en las relaciones de consumo actuales.

Es posible identificar dos áreas de mejora para el marco de política pública que responden a dos intereses legítimos incluidos en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor: la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, y un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio. Para ello tanto la Política como el Plan podrían dedicar una mayor atención a los consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente los consumidores pobres, y de manera paralela prestar una consideración holística a los retos que presenta el comercio electrónico para la protección del consumidor. El marco de política pública del Perú se complementa con un dinámico marco institucional que fomenta la cultura de protección del consumidor, promueve su bienestar y asegura una aplicación rigurosa de los instrumentos de política pública.

C. MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional para la protección del consumidor en el Perú es dinámico y eficaz. Las instituciones encargadas de la protección del consumidor han asumido, en su gran mayoría, el liderazgo necesario para defender los derechos de los consumidores en los mercados. En especial, el INDECOPI, como agencia principal y residual de protección de consumidor, ha emprendido líneas de trabajo exitosas en todas las grandes áreas de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

Una atribución que el INDECOPI ejerce con determinación es su participación en el proceso legislativo. Ha logrado así situarse en el centro de los debates parlamentarios sobre protección del consumidor y su opinión, si bien no es preceptiva, es respetada por el poder legislativo. Además, el INDECOPI propone regularmente modificaciones legislativas para la consideración de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta situación es ventajosa no solo para el INDECOPI como institución, sino también para todo el entramado institucional de protección del consumidor, por cuanto existe un punto focal de reconocido prestigio que puede articular y defender los intereses de los consumidores ante los hacedores de política pública.

El INDECOPI lleva a cabo una relevante labor de educación e información a los consumidores. Su acción utiliza las tecnologías de la información para maximizar su alcance. Este es el caso de las iniciativas Mapa de Consumo, “Checa tu Aerolínea”, “Checa tu Taxi”, “Checa tu Uni”, la *hackathon* sobre protección del consumidor y la Guía Interactiva de Consumo para micro y pequeñas empresas. A través de la Radio INDECOPI se sensibiliza a los consumidores sobre sus derechos de manera masiva. El INDECOPI también emprende actividades dirigidas a los consumidores vulnerables y en situación de desventaja, como la campaña “Todos somos consumidores”. Teniendo en cuenta que el nivel de pobreza en el país sigue siendo elevado (en 2018 se situaba en el 20 % de la población y llegaba al 44 % en las zonas rurales), es importante que se considere a la población pobre y rural como potencialmente vulnerable o en situación de desventaja y por tanto merecedora de una atención especial. En línea con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, el INDECOPI debe profundizar sus esfuerzos en los siguientes ejes: por un lado, reforzar la protección del consumidor en la economía digital, y por otro, atender las necesidades de los consumidores vulnerables o en situación de desventaja, especialmente las poblaciones pobres y rurales.

El INDECOPI, junto con otras instituciones interesadas, también se preocupa por la salud y seguridad de los consumidores, especialmente mediante el Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos. El número de retiros se ha incrementado desde su puesta en práctica en 2012. A fin de fortalecer el sistema, es importante optimizar el uso de laboratorios para realizar controles, pudiendo apoyarse para ello en los de la autoridad de aduanas (la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria), y a la vez mejorar la comunicación entre entes competentes (la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria y las asociaciones). Otra línea de trabajo consiste en recabar datos de accidentes de consumo, siendo importante apoyarse en los registros de los hospitales. También es necesario que se garantice la seguridad de los productos importados, sea a través de homologación de estándares, sea a través de comunicación de información relevante por parte de las empresas. Asimismo, se deben crear capacidades entre otras

partes interesadas, en especial miembros de la judicatura y de asociaciones de consumidores.

El INDECOPI promueve eficazmente la protección de los intereses económicos de los consumidores, especialmente a través de investigaciones para la aplicación de la ley y procedimientos sancionatorios, y además desarrolla el acceso a la solución de controversias y reparación. Destaca la labor de fiscalización, cuyo impacto en 2019 se estima en 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos en daño evitado a los consumidores y beneficio ilícito de los proveedores. El uso de instrumentos como la herramienta para la política de consumo de la OCDE y el establecimiento de competencias específicas en el comercio electrónico pueden contribuir a consolidar los buenos resultados de las investigaciones.

Los procedimientos administrativos sancionatorios ocupan una parte importante de los recursos del INDECOPI y sirven tanto para asegurar a los consumidores el acceso a la justicia como para disciplinar las conductas infractoras por parte de los proveedores. El sistema de procedimientos administrativos es maduro y eficaz, en línea con las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor por cuanto se ofrecen mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales¹⁰³. Sin embargo, puede suponer una carga significativa para el erario. El INDECOPI puede estudiar reformas, como permitir que algunos procedimientos sean tramitados por órganos resolutivos unipersonales y abreviar los procedimientos permitiendo la oralidad o requiriendo la reclamación directa al proveedor por parte del consumidor previa a la incoación de un proceso en el INDECOPI. La discrecionalidad en la incoación de procedimientos administrativos sancionatorios por parte del INDECOPI podría contribuir a una mejor atribución de recursos a los casos de mayor impacto. A fin de mejorar la seguridad jurídica, el INDECOPI podría alentar a que los pronunciamientos de la Sala fueran siempre de obligada observancia.

El INDECOPI ha desarrollado un amplio elenco de medios alternativos de solución de controversias, como el arbitraje de consumo, la conciliación y la mediación. Estos mecanismos siguen la tónica internacional de buscar una menor litigiosidad de las relaciones de consumo, favoreciendo el arreglo amigable entre consumidores y proveedores. Para tal fin, los medios

electrónicos, como los que utiliza la iniciativa “Concilia Fácil”, son de especial interés porque las soluciones que ofrecen tienen más posibilidades de adaptación y crecimiento. Especial atención merece la solución de controversias transfronteriza, para la que se requieren acuerdos internacionales y de cooperación entre agencias de protección del consumidor de otros países. Asimismo, es importante que el INDECOPI asegure que las empresas que no estén radicadas en el territorio nacional, especialmente las que pertenecen a la economía colaborativa, cumplan plenamente con el ordenamiento jurídico peruano y también participen de la solución de controversias.

Una vía todavía no explorada es la interposición de acciones colectivas ante el poder judicial. Aunque el marco jurídico existente es válido, más arriba ya se identificaron algunas posibles modificaciones. En lo que se refiere al marco institucional, el INDECOPI debería invertir recursos para promover la tutela judicial de los consumidores a fin de maximizar el impacto de las acciones colectivas, máxime cuando la decisión sobre los daños y perjuicios se reserva al ámbito judicial. Asimismo, el INDECOPI debería facilitar que las asociaciones de consumidores emprendieran acciones colectivas con el mismo fin, otorgando la autorización actualmente preceptiva.

Por último, el INDECOPI tiene una presencia internacional muy activa. Participa en casi todos los foros e iniciativas que tratan temas relacionados con la protección del consumidor. Ha concluido 15 acuerdos de cooperación bilateral y está comprometido con iniciativas regionales de protección del consumidor en el marco de la OEA, la Comunidad Andina, el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, la OCDE y la UNCTAD. A fin de asegurar una protección óptima en el comercio globalizado actual, el INDECOPI debe seguir reforzando la cooperación transfronteriza atendiendo las necesidades tanto de los consumidores digitales como de los consumidores turistas o transfronterizos. Podría incluir cláusulas sobre solución de controversias transfronterizas en los acuerdos con otros países, así como reforzar la participación del Perú en foros en los que se discuten iniciativas de solución de controversias transfronterizas y seguridad de los productos. El INDECOPI también podría asentar su liderazgo regional continuando con proyectos como la Escuela INDECOPI-COMPAL junto con la UNCTAD.

¹⁰³ Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. V (Directrices), secc. F, párr. 37.

El resto de las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor han sabido desarrollar actividades eficaces para la protección de los consumidores en sus áreas de competencia. La coordinación entre todas ellas se hace a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor, que permite la articulación coherente de las políticas públicas y es una iniciativa que ha probado ser prolífica y beneficiosa para sus integrantes. Una manera de fortalecer a las entidades participantes del Consejo sería reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y locales en la protección del consumidor y, en particular, establecer un punto focal en cada centro de gobierno.

D. PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES ASOCIATIVO Y PRIVADO

Las asociaciones de consumidores y las empresas contribuyen al desarrollo de la cultura de protección del consumidor en el Perú. Su fortalecimiento debe seguir siendo una prioridad para el país, pues de ello depende el bienestar de los consumidores. El tejido asociativo es tupido, con más de 75 asociaciones de consumidores, pero a la vez precario por cuanto sus vías de financiación son limitadas. El Perú debería evaluar la idoneidad del sistema de financiación actual de las asociaciones de consumidores, en el que las transferencias de un porcentaje sobre multas y condenas a costas y costos dictadas por el INDECOPI constituyen su principal fuente de ingresos. Una opción común en otros países es la financiación pública mediante fondos concursables, que idealmente deben permitir cubrir los gastos corrientes de las asociaciones. Además de mejorar sus vías de financiación, el Perú debería alentar la profesionalización de las asociaciones mediante capacitaciones sobre gestión y administración, comunicación, captación de fondos y técnicas didácticas. Por último, el INDECOPI debería invertir esfuerzos en mejorar los canales de comunicación con todas las asociaciones de consumidores de manera regular, más allá de la participación de las tres asociaciones representadas en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor. Para ello podría reactivar el Congreso Nacional de Protección del Consumidor como foro abierto de discusión de política pública, convocando a la totalidad de las asociaciones de consumidores, el sector privado y otras instituciones públicas interesadas.

Las empresas tienen varios instrumentos a su alcance para participar de la protección del consumidor. Un principio elemental es que todo proveedor está sometido al cumplimiento de las obligaciones del Código y el resto de la legislación pertinente, lo que actualmente no es predicable de las plataformas de la economía digital y colaborativa que operan en el Perú sin sede social en el país. Para evitar este tipo de situaciones, se deberían emprender acciones decididas, como una reforma legal para la óptima interpretación de los tratados internacionales vigentes o el fortalecimiento de la cooperación internacional, entre otras. Las empresas formales en el Perú han optado por mejorar sus prácticas comerciales, tal como se recomienda en el párrafo 11 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, incluyendo su participación en mecanismos primados de solución de controversias, mediante los cuales se lograron resolver 8.200 reclamos en 2018. El INDECOPI anima a la adopción de buenas prácticas a través de incentivos positivos (como el concurso Primero, los clientes), fomenta la prevención y solución de controversias, apoya las iniciativas de autorregulación y premia los programas de cumplimiento voluntario. En particular, es importante que los programas de cumplimiento voluntario sean efectivos, y que el INDECOPI asegure su veracidad al modular las sanciones.

Un reto pendiente para la participación del sector privado en la protección del consumidor es el sector informal, que supera el 70 % a nivel nacional y representa el 18 % del PIB. Como es natural, las iniciativas del INDECOPI se dirigen principalmente al sector formal. Algunas de ellas, como la Guía Interactiva de Consumo para micro y pequeñas empresas, pueden servir también para fomentar la cultura de protección del consumidor en el sector informal. Todavía hay margen para explorar otras iniciativas específicamente dirigidas a este sector con el fin de aumentar el bienestar de los consumidores, especialmente los que estén en situación de desventaja, como son las poblaciones pobres y rurales.

Seguidamente, y como cierre de este capítulo, las recomendaciones que se desprenden de este informe se recopilan en una tabla en la que se indican los hallazgos y las conclusiones generales y particulares, así como los destinatarios y el grado de prioridad de cada una de las recomendaciones (I: alta, II: media, III: baja).

Tabla VII.3 Recomendaciones			
Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco legislativo	Armonizar los procedimientos administrativos de reclamo en el ámbito de la protección del consumidor con el fin de instaurar un procedimiento único ante todas las entidades públicas competentes, y presentarlos en un portal electrónico único para todos los sectores de consumo (con cargo a los presupuestos generales).	Presidencia del Consejo de Ministros	I
	Instaurar órganos resolutivos unipersonales o nuevas formas de resolución abreviada de los procedimientos.	Presidencia del Consejo de Ministros	II
	Requerir que los consumidores hayan contactado previamente con las empresas como requisito para la interposición de un reclamo ante el INDECOPI, como es el caso en los sectores regulados.	Presidencia del Consejo de Ministros	III
	Permitir la discrecionalidad del INDECOPI para incoar o no procedimientos administrativos a instancia de parte.	Presidencia del Consejo de Ministros	III
	Permitir que las asociaciones y los consumidores organizados ad hoc puedan incoar acciones colectivas ante el poder judicial sin autorización del INDECOPI.	Presidencia del Consejo de Ministros	II
Facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas, a través de la armonización y perfeccionamiento de procesos administrativos y el fomento de las acciones colectivas en sede judicial.	Examinar la legislación en vigor para dar cabida a las características especiales del comercio electrónico y garantizar que los consumidores y las empresas estén informados y sean conscientes de sus derechos y obligaciones en el mercado digital.	Presidencia del Consejo de Ministros	I
	Verificar que las empresas que operan en el mercado peruano cumplan con las obligaciones de protección del consumidor, especialmente aquellas que no tengan representación operativa en el país.	Presidencia del Consejo de Ministros	I
	Permitir la notificación electrónica para los proveedores.	Presidencia del Consejo de Ministros	II

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco de política pública			
Reforzar la proyección de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores entre los consumidores vulnerables o en situación de desventaja, especialmente la población pobre y rural.	Introducir en la Política y el Plan, como eje principal de acción, la atención especial a las necesidades de los consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente las poblaciones pobres y rurales.	Presidencia del Consejo de Ministros, INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	I
	Expandir el ámbito de estudio de la publicación <i>El perfil del consumidor</i> a las áreas rurales.	INDECOPI	II
Reforzar la centralidad del comercio electrónico en la Política y el Plan.	Incluir en la Política y el Plan, como eje principal de acción, la protección del consumidor en el comercio electrónico y, a su vez, incluir la protección del consumidor en las políticas nacionales de más alto rango, como el Plan Bicentenario sobre gestión digital.	Presidencia del Consejo de Ministros, INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	I
	Expandir el ámbito de estudio de la publicación <i>El perfil del consumidor</i> a los consumidores digitales.	INDECOPI	II
Fomentar la solución amigable de controversias y la apropiación por el sector privado.	Implementar plenamente los medios existentes de solución alternativa de controversias, como son la conciliación, la mediación y el arbitraje de consumo.	INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	II
	Fomentar la autocomposición por parte de los proveedores.	INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	II
Fortalecer la colaboración entre los miembros del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, especialmente en lo relativo a la participación de los gobiernos regionales y locales en la protección del consumidor.	Instaurar un punto focal en materia de protección del consumidor en los gobiernos regionales y las municipalidades.	Presidencia del Consejo de Ministros y gobiernos regionales y locales	I
	Diseminar de manera integral las iniciativas de información a los consumidores llevadas a cabo por las entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, como "identicle" del Ministerio de Educación o "Callapp" del Instituto Nacional de Calidad.	INDECOPI	II
	Profundizar las actuaciones de educación, orientación y difusión de información para integrarlos plenamente en los currículos escolares y formar a los cuadros docentes.	INDECOPI y Ministerio de Educación	II

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco institucional			
Reforzar la acción de las instituciones encargadas de la protección del consumidor encaminada a la protección de los consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente la población pobre y rural.	Reforzar las capacidades de las oficinas regionales del INDECOPI en las actividades de educación, orientación y difusión de información a los consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente en lenguas indígenas y utilizando medios de comunicación adecuados y adaptados.	INDECOPI	I
	Potenciar campañas de educación en poblaciones pobres y rurales mediante iniciativas multilingües como el Mapa de Consumo o el Decálogo del consumidor y la campaña "Todos somos consumidores", y desarrollar actuaciones conjuntas con instituciones con presencia en lugares con mayor concentración de consumidores vulnerables y en situación de desventaja, especialmente poblaciones pobres y rurales, como son el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional Contra la Discriminación y las municipalidades.	INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	I
	Desarrollar un plan de acción para abordar aspectos específicos de la economía digital como son la publicidad en línea, los mecanismos de pago electrónico y la solución de controversias en línea.	INDECOPI	I
	Continuar participando en procesos regulatorios de la economía digital que tengan incidencia en la protección del consumidor, como el transporte privado en la economía colaborativa.	INDECOPI	III
Reforzar la protección del consumidor en el comercio electrónico.	Continuar desarrollando mecanismos de educación, orientación y difusión de información para consumidores y empresas en el ámbito del comercio electrónico, incluyendo el desarrollo de campañas de información (como los "checca") para otros sectores de la economía digital como el alojamiento, la mensajería o el sector tecnofinanciero.	INDECOPI	I
	Explorar la posibilidad de instituir una unidad especializada para la fiscalización en el ámbito del comercio electrónico.	INDECOPI	I
	Fomentar la solución de controversias en línea mediante mecanismos como la plataforma virtual "Concilia Fácil", especialmente para casos transfronterizos, a través de incentivos para empresas.	INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	I

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco institucional			
Fortalecer el sistema de seguridad de productos de consumo.	Implementar un sistema de alertas; establecer canales de comunicación formales entre autoridades responsables del retiro de productos; profundizar la educación y sensibilización de autoridades, consumidores, proveedores y asociaciones de consumidores; y coordinar la labor con los medios de comunicación a fin de aumentar la eficacia del sistema de alertas.	INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (y otros órganos técnicos según la necesidad)	I
	Fortalecer el uso de ensayos en laboratorios, como por ejemplo el laboratorio de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, y/o certificar laboratorios privados.	INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria; Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	II
	Recabar reportes por parte de hospitales y clínicas de accidentes de consumo.	Superintendencia Nacional de Salud; INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (y otros órganos técnicos según la necesidad)	II
	Monitorear y, en su caso, evitar la comercialización nacional de productos que hayan sido retirados en otros mercados.	INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (y otros órganos técnicos según la necesidad)	II
	Desarrollar la homologación de estándares de seguridad entre proveedores y consumidores para los productos importados por comercio electrónico.	INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (y otros órganos técnicos según la necesidad)	II
	Crear capacidades mediante cursos de formación dirigidos a jueces, empresas (especialmente microempresas y pequeñas empresas) y asociaciones de consumidores sobre sus deberes con respecto a la seguridad de los productos.	INDECOPI; Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (y otros órganos técnicos según la necesidad)	II
Reforzar la cooperación interagencia en la protección del consumidor en los servicios financieros.	Asegurar la asistencia mutua en el desempeño de las competencias del INDECOPI y de la SBS, bajo los principios de atribución de competencias y lealtad institucional.	INDECOPI, SBS.	I
Reforzar la cooperación interagencia en la protección de la privacidad y los datos de los consumidores.	Articular medios de reparto competencial con la Dirección de Justicia para atender adecuadamente los reclamos de los consumidores en lo relativo a la protección de datos.	INDECOPI, Ministerio Justicia.	I

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Marco institucional			
Perfeccionar procesos internos para maximizar el impacto de las actuaciones del INDECOPI.	Incoar acciones colectivas ante el poder judicial.	INDECOPI	I
	Organizar capacitaciones para el INDECOPI y las asociaciones de consumidores sobre las acciones colectivas en sede judicial.	INDECOPI y asociaciones de consumidores	I
	Continuar priorizando las acciones contra la discriminación de los consumidores en los mercados.	INDECOPI	I
	Incluir el cálculo del daño a los consumidores como criterio para el establecimiento de prioridades del plan de fiscalización anual.	INDECOPI	II
	Publicar y difundir los resultados de las mediciones de fiscalización y las “medidas de advertencia” emitidas por la Comisión de Protección al Consumidor num. 3 del INDECOPI e incrementar la difusión de los resultados de infracciones de empresas de la iniciativa “Mira a quién le compras”.	INDECOPI	II
	Establecer que todos los pronunciamientos de la Sala Especializada en Protección al Consumidor sean de obligada observancia para los entes de inferior rango jerárquico.	INDECOPI	III
	Reforzar la cooperación internacional transfronteriza tanto para la economía digital (con países en los que tengan sede empresas que operen en los mercados digitales peruanos) como para los consumidores turistas y transfronterizos.	INDECOPI	I
	Incluir disposiciones sobre solución de controversias transfronterizas en acuerdos con otros países sobre protección del consumidor.	Presidencia del Consejo de Ministros e INDECOPI	I
	Reforzar la participación en foros, redes y organizaciones internacionales como son el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley, la OCDE, la OEA y la UNCTAD.	INDECOPI	II
	Profundizar la participación del INDECOPI en la Red Consumo Seguro y Salud de la OEA.	INDECOPI	II
Profundizar los lazos de cooperación internacional y transfronteriza en materia de protección del consumidor.	Explorar la posibilidad de continuar la exitosa experiencia de la Escuela INDECOPI-COMPAL en materia de protección del consumidor.	INDECOPI	III

Recomendaciones principales	Recomendaciones específicas	Destinatarios	Prioridad: I (alta), II (media), III (baja)
Participación de los sectores asociativo y privado			
Fortalecer las asociaciones de consumidores.	Explorar nuevas vías de financiación de las asociaciones de consumidores, como por ejemplo los fondos concursables, y permitir la utilización de fondos públicos para los gastos corrientes de las asociaciones.	INDECOPI	I
	Fomentar las campañas de educación por parte de las asociaciones de consumidores.	INDECOPI	I
	Capacitar al personal de las asociaciones de consumidores en temáticas como comunicación, gestión y captación de fondos.	INDECOPI y asociaciones de consumidores	II
	Convocar el Congreso Nacional del Consumo como foro que reúna a todo el tejido asociativo, junto con proveedores y sector público, a fin de identificar asuntos emergentes y nuevas líneas de trabajo conjunto.	INDECOPI	III
	Fomentar la cultura de protección del consumidor entre micro y pequeñas empresas, especialmente en el sector informal.	INDECOPI, Ministerio de la Producción, Sociedad de Comercio Exterior del Perú y proveedores	I
Fomentar la participación del sector privado, con actividades específicas para el sector informal.	Continuar desarrollando las defensorías gremiales y la autocomposición.	INDECOPI, proveedores.	II
	Incentivar las iniciativas de autorregulación y corrección.	INDECOPI y resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor	III
	Desarrollar un sistema de cumplimiento voluntario con guías y formaciones, y verificar que los programas de cumplimiento voluntario son efectivos y auténticos a efectos de modulación de la sanción, y que su aplicación es genuina y sostenida en el tiempo.	INDECOPI y proveedores	III

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, 2020, El Banco Mundial en el Perú, Perú: Panorama general. Puede consultarse en www.worldbank.org/en/country/peru/overview.
- Comisión Australiana para la Competencia y el Consumo, Portal de retiros de productos de consumo. Puede consultarse en www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls.
- Conseil National de la Consommation, Présentation. Puede consultarse en www.economie.gouv.fr/cnc/presentation-conseil-national-consommation-cnc.
- Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, Códigos, Código de Ética. Puede consultarse en www.conarperu.org/codigos/que-es-codigo-de-etica.
- Consumers International, Miembros, Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios. Puede consultarse en www.consumersinternational.org/members/members/peruvian-association-of-consumers-and-users-aspec/.
- Instituto Nacional de Calidad, Resolución de Presidencia Ejecutiva núm. 089-2018-INACAL/PE, de 31 de mayo de 2018.
- INDECOPI, 2017, *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020*. Puede consultarse en [www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Pol por cientoC3 por cientoADtica_Plan_Consumo/9494a908-5d6b-4277-fa25-bef2ee7b4b3a](http://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Pol+por+cientoC3+por+cientoADtica_Plan_Consumo/9494a908-5d6b-4277-fa25-bef2ee7b4b3a).
- 2018, Plan Operativo Institucional (POI) 2019. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/20182/470728/POI+2019+aprobado+%281%29.pdf/ae06e581-8795-902c-bbcc-2c898764388f.
 - 2019a, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú. Informe Anual 2018*. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Informe_Anuar_PC_2018_VF/2ab8e346-5339-686d-429d-6fa86bcf8f49.
 - 2019b, Guía de Publicidad para Influencers. Puede consultarse en [www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749438/Gu por cientoC3 por cientoADa+de+Publicidad+para+Influencers+VF+13.11.19.pdf/66da0113-9071-36a8-da91-a81d123c6a42](http://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749438/Gu+por+cientoC3+por+cientoADa+de+Publicidad+para+Influencers+VF+13.11.19.pdf/66da0113-9071-36a8-da91-a81d123c6a42).
 - 2019c, Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3208389/PEI++EXTENSION+TEMPORALIDAD+2018-2022.pdf/f7f37c1b-4931-ef8a-c954-ab013d2c4016.
 - 2019d, Reporte de Estadísticas Institucionales. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3387871/II+Trimestre+2019.pdf/a9544285-a2f3-f4ec-44c7-bba1b3344a09.
 - 2019e, “Checa tu Aerolínea”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+Aerolinea+ACTUALIZADO.pdf/a17ad81a-0670-4793-3563-697868e414ad.
 - 2019f, “Checa tu Taxi”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749566/CHECA+TU+TAXI.pdf/798cb26f-2ce3-a2fc-d691-1fb44c416e21.
 - 2019g, “Checa tu Uni”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac.
 - Concurso Primero, los clientes. Véase www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primero-los-clientes.
 - Guía Interactiva de Consumo para Mypes. Puede consultarse en <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/>.
 - *Hackathon* sobre protección al consumidor. Véase www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo.

- “Julietta checa la etiqueta”. Véase www.julietachecalaetiqueta.pe/home.
 - Libro de Reclamaciones - Código de Protección y Defensa del Consumidor. Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/libro-de-reclamaciones.
 - Mapa de Consumo, ¿dónde reclamar? Puede consultarse en www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa_Consumo_Digital.pdf.
 - “Mira a quién le compras”. Véase <https://servicio.indecopi.gob.pe/appCPCBuscador/>.
 - Plataforma virtual “Concilia Fácil”. Véase www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/0/ConciliaFacil.pdf/fb16bd86-562e-d1ee-cc4f-cf5f8012a17d.
 - Radio INDECOPI, disponible en www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi.
 - “Reclama Virtual”. Véase <https://enlinea.indecopi.gob.pe/reclamavirtual/>.
- INEI, 2017, Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda. Perú: Crecimiento y distribución de la población. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf.
- 2018a, Estadísticas, Analfabetismo y alfabetismo. Tasa de analfabetismo de mujeres y hombres de 15 y más años de edad, según ámbito geográfico (2018). Puede consultarse en www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/analfabetismo-y-alfabetismo-8036/.
 - 2018b, Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Enero-marzo 2018, Informe técnico núm. 2. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n02_tecnologias-de-informacion-ene-feb-mar2018.pdf.
 - 2018c, Estadísticas, Pobreza 2018. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poverty/.
 - 2018c, *Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2017*. Puede consultarse en www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/libro.pdf.
- Ley núm. 28587, de 19 de junio de 2005, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019, Registro de sanciones impuestas por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. Puede consultarse en www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/Cuadro-de-publicacio%CC%81n-de-Sanciones-ANPDP.pdf.
- Naciones Unidas, Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, resolución 70/186 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2015.
- 2020, Growth in United Nations membership, 1945-present. Puede consultarse en www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html.
- OEA, Red Consumo Seguro y Salud. Véase www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp.
- OCDE, 2006, Recomendación sobre cooperación transfronteriza para dar cumplimiento a la legislación sobre spam. Puede consultarse en www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdrecommendationoncross-borderco-operatointheenforcementoflawsagainstspam.htm.
- 2016, *Protección al consumidor en el comercio electrónico: Recomendación de la OCDE* (Comisión Federal de Comercio, 2018, para la edición en español). Puede consultarse en www.oecd.org/internet/consumer/proteccion-al-consumidor-en-el-comercio-electronico.pdf.
- PNUD, 2019, Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: Nota informativa para los países acerca del Informe: Perú. Puede consultarse en http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/PER.pdf.

Servicio Nacional del Consumidor de Chile, Fondo concursable. Puede consultarse en www.sernac.cl/portal/620/w3-propertyname-647.html.

Texto Único Ordenado de la Ley núm. 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo núm. 004-2019-JUS, de 25 de enero de 2019. Puede consultarse en <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>.

UNCTAD, 2017a, *Manual sobre protección del consumidor* (UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1).

- 2017b, Marco para los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor (TD/B/C.I./CPLP/6).
- 2017c, Protección de los consumidores en el comercio electrónico (TD/B/C.I./CPLP/7).
- 2017d, Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor sobre su segundo período de sesiones (TD/B/C.I./CPLP/9 [y Corr.1]).
- 2018a, Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor sobre su tercer período de sesiones (TD/B/C.I./CPLP/15).
- 2018b, Solución de controversias y compensación (TD/B/C.I./CPLP/11).
- 2019a, B2C E-commerce Index 2019 - UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, núm. 14. Puede consultarse en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d14_en.pdf.
- 2019b, Mapa Mundial de Protección del Consumidor, contribución del Perú. Puede consultarse en <https://unctadwcpm.org/docs/PER.pdf>.
- Programa COMPAL. Véase <https://unctadcompal.org/>.

Unión Europea, Reglamento (UE) núm. 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión núm. 1926/2006/CE. Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0254&from=EN>.

ANEXO

INSTITUCIONES ENTREVISTADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME

Entidades estatales

Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

Defensoría del Pueblo (DP)

Ministerio de Salud, Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)

Ministerio de Salud, Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)

Ministerio de Salud, Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (DGTAIPD)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Comisión Nacional Contra la Discriminación (CONACOD)

Instituto Nacional de Calidad (INACAL)

Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Ministerio de Educación (MINEDU)

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Ministerio de Cultura (MINCUL), Dirección de Políticas Indígenas

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS)

Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

Ministerio de la Producción (PRODUCE)

Congreso de la República – Comisiones

Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología

Comisión de Transportes y Comunicaciones

Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores

Gremios empresariales y empresa

Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERÚ)

Asociación Automotriz del Perú (AAP)

Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)

Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional (AETAI)

Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG)

Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)

Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO)

Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONAR)

Asociación Nacional de Anunciantes del Perú (ANDA)

Fintech Perú

Kambista

Startup UNI

Comparabien

Iniciativa empresarial UPC

Sociedad civil

Consejo Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios del Perú (CONACUP)

Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)

Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios (OPECU)

Asociación de Defensa del Consumidor ELEGIR

**Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la
Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)**

Presidencia del Consejo Directivo

Gerencia General (GG)

Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (DPC)

Servicio de Atención al Ciudadano (SAC)

Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos (OPS 1, 2, 3 y Lima Norte)

Comisiones de Protección al Consumidor (CC1, CC2, CC3, CCLN)

Sala Especializada en Protección al Consumidor (SPC)

Junta Arbitral de Consumo (JAC)

Gerencia de Oficinas Regionales (GOR)

Gerencia de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales (GCT)

Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF)

Gerencia de Promoción y Difusión (GPD)

Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPI (ECP)

Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (CCD)

Sala Especializada en Defensa de la Competencia (SDC)

