



**Conferencia de las Naciones Unidas  
sobre Comercio y Desarrollo**

Distr. general  
14 de mayo de 2020

Original: español

---

**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**  
Ginebra, 19 a 23 de octubre de 2020  
Tema 14 del programa provisional

**Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política  
de protección del consumidor del Perú**

**Resumen\***

---

\* Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son los de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, sus funcionarios o los Estados Miembros. El presente documento es un resumen de un amplio informe sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del Perú.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Contexto político, económico y social .....	3
III. Marco legislativo .....	4
A. El Código de Protección y Defensa del Consumidor .....	4
B. Otra legislación relevante .....	8
IV. Marco de política pública .....	8
A. La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor .....	8
B. El Plan Nacional de Protección de los Consumidores .....	9
C. El comercio electrónico .....	9
V. Marco institucional .....	10
A. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual .....	10
B. Otras entidades públicas .....	13
VI. Participación de los sectores asociativo y privado .....	14
A. Las asociaciones de consumidores .....	14
B. Los proveedores .....	14
VII. Conclusiones y recomendaciones .....	16
A. Marco legislativo .....	16
B. Marco de política pública .....	17
C. Marco institucional .....	17
D. Participación de los sectores asociativo y privado .....	18

## I. Introducción

1. En su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015, sobre la 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 las políticas al respecto. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), establecido por la Asamblea General, tiene el mandato, entre otros, de realizar exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y las políticas nacionales de protección del consumidor que aplican las autoridades nacionales competentes<sup>1</sup>. El Perú es el tercer Estado miembro de la UNCTAD en someterse a un examen de este tipo.

2. Los exámenes voluntarios entre homólogos tienen por objeto proporcionar una evaluación externa e independiente sobre la eficacia del derecho de protección del consumidor en un determinado país; analizar los marcos legislativos, institucionales y de política pública, junto con la aplicación de la ley, a fin de determinar las dificultades que hay que afrontar y las esferas susceptibles de mejora en los marcos jurídico e institucional; evaluar el grado de sensibilización de los interesados pertinentes acerca de la protección del consumidor, así como sus contribuciones en esta esfera; formular y recomendar medidas adecuadas; y ayudar a los países a aplicar las recomendaciones pertinentes mediante la elaboración de un programa de fomento de la capacidad<sup>2</sup>.

## II. Contexto político, económico y social

3. El Perú es un país suramericano con una población de más de 31 millones de habitantes y colindante con el Brasil, Chile, Colombia y el Ecuador. El Perú se constituye como un Estado democrático de derecho en forma de república social, independiente y soberana, organizado con arreglo al principio de separación de poderes. 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 82º lugar de 189 países y territorios<sup>3</sup>. Entre 1990 y 2018, la esperanza de vida al nacer en el Perú 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. En el mismo período, el ingreso nacional bruto per cápita del Perú creció en torno a un 148,3 % y el producto interior bruto se elevó a 222.000 millones de dólares<sup>4</sup>.

4. Entre 2002 y 2013, 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 %<sup>5</sup>. El reto pendiente es la reducción de la desigualdad: un 38 % de la población pertenece a la clase más baja, mientras que un 13 % a la clase más alta<sup>6</sup>. 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: la actual tasa de analfabetismo nacional es del 8,3 % en mujeres y del 2,3 % en hombres<sup>7</sup>. Por último, la brecha digital entre el medio urbano y el rural sigue

<sup>1</sup> TD/B/C.I/CPLP/9 y Corr.1.

<sup>2</sup> TD/B/C.I/CPLP/6.

<sup>3</sup> PNUD, [Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: Nota informativa para los países acerca del Informe: Perú](#).

<sup>4</sup> Banco Mundial, “Perú: Panorama general”, 2020.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), [Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor - Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020](#), Lima, 2017, pág. 6.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Analfabetismo y alfabetismo”, 2020.

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 rural<sup>8</sup>.

### III. Marco legislativo

5. La Constitución Política del Perú de 1993 contiene una referencia explícita a la protección del consumidor en su artículo 65, que reza: “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 un sólido marco legislativo y de política pública para la protección del consumidor.

#### A. El Código de Protección y Defensa del Consumidor

6. 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 un 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<sup>9</sup>.

7. Siendo la protección del consumidor una política transversal, es inevitable que otros cuerpos legislativos tengan impacto sobre 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 las relativas a servicios públicos regulados, de salud y financieros, lo complementen o desarrollen.

##### 1. Principios y objetivos

8. Los principios que rigen el Código y que informan la interpretación de todas las normas de protección del consumidor se contienen en su artículo V:

- a) *Principio de soberanía del consumidor*, que reafirma la autonomía, libertad y responsabilidad de la voluntad del consumidor;
- b) *Principio proconsumidor*, por el que se garantiza la interpretación favorable a los intereses del consumidor;
- c) *Principio de transparencia*, que corresponde al deber de los proveedores de brindar información veraz y apropiada acerca de los productos o servicios que ofrecen;
- d) *Principio de corrección de la asimetría*, por el que se expresa el objetivo de la protección del consumidor a fin de corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio entre consumidores y proveedores;
- e) *Principio de buena fe*, que debe imperar en las relaciones de consumo y su contexto por parte de consumidores, proveedores y asociaciones de consumidores;
- f) *Principio de protección mínima*, que permite a las normas sectoriales dispensar un nivel de protección más alto;
- g) *Principio proasociativo*, con arreglo al cual incumbe al Estado facilitar la actuación de las asociaciones de consumidores; y

---

<sup>8</sup> INEI, “Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Enero-marzo 2018”, Informe técnico núm. 2, junio de 2018, pág. 9.

<sup>9</sup> UNCTAD, *Manual sobre protección del consumidor* (UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1).

h) *Principio de primacía de la realidad*, que se antepone al formalismo para determinar la naturaleza de las situaciones de hecho que deben considerarse.

9. Por su parte, el artículo VI del Código establece la orientación de las políticas públicas que el Estado debe acometer, y que están en sintonía con los objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Además de proteger la salud y la seguridad, defender los intereses de los consumidores 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 modalidades de consumo sostenible, 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. 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.

## **2. Legislación substantiva**

10. En sus títulos I a IV el Código contiene el grueso de la legislación substantiva para la protección del consumidor. 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”. La prohibición de discriminación evidencia la importancia de las relaciones de consumo para la realización de derechos fundamentales como el derecho a no ser discriminado, consignado igualmente en el artículo 2 de la Constitución.

11. El Código contempla el derecho a la salud y la seguridad de los consumidores, y el derecho a la información y a 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 Código y su desarrollo reglamentario establecen 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, y el derecho a la reparación o reposición del producto, a una nueva ejecución del servicio y a la devolución de la cantidad pagada, según las circunstancias. Establecen también la obligación de los proveedores de adoptar medidas para reducir o eliminar un peligro a partir del momento en que se detecte el riesgo no previsible de un producto o servicio, o sea, un defecto, así como el procedimiento para informar consumidores, mercado y autoridades.

12. 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. El Código incluye provisiones que regulan la protección del consumidor respecto a productos o servicios específicos, como 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.

## **3. Responsabilidad y sanciones**

13. El título V del Código establece el régimen de las normas secundarias que determinan la responsabilidad de los proveedores y las sanciones administrativas a cargo de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, esto es, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (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.

14. Ante una infracción de las disposiciones del Código por parte de un proveedor, los procedimientos administrativos se inician de oficio o por denuncia del consumidor afectado o de una asociación de consumidores. 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.

15. Una característica del procedimiento administrativo incoado 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 ha contribuido, junto con otros factores, a que se dé un significativo nivel de litigiosidad administrativa en las relaciones de consumo.

#### **4. Defensa colectiva de los consumidores**

16. 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 sede administrativa del INDECOPI como en sede judicial. Las asociaciones de consumidores “debidamente reconocidas” por el INDECOPI están legitimadas para incoar acciones colectivas en sede administrativa del INDECOPI. El Código no prevé la legitimación activa de los consumidores individuales como personas físicas o jurídicas a efectos de incoar acciones colectivas.

17. Como es habitual en la mayoría de las jurisdicciones, solo la vía judicial es apta para pretender indemnización por daños y perjuicios a los consumidores. El INDECOPI y las asociaciones de consumidores están facultados para acudir en defensa colectiva de los consumidores en sede judicial. Sin embargo, se requiere de aprobación previa del INDECOPI para que las asociaciones de consumidores puedan ejercer esta facultad, lo que puede haber contribuido al hecho de que, hasta la fecha, las asociaciones apenas hayan acudido a la vía judicial<sup>10</sup>. Otros factores que pueden explicar este hecho son la falta de pericia sobre estos procesos judiciales y la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Esas carencias contribuyen a la debilidad institucional de las asociaciones de consumidores<sup>11</sup>.

#### **5. Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor**

18. 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 (véase la ilustración 1). 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. Con ello, el legislador peruano designó al INDECOPI como punto focal en materia de protección del consumidor y agencia principal en este empeño.

---

<sup>10</sup> Según informa el INDECOPI, ello solo ha acaecido una vez.

<sup>11</sup> Conclusiones obtenidas sobre la base de entrevistas a asociaciones de consumidores realizadas en el Perú en septiembre de 2019.

## Ilustración 1

**Integrantes del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor****SISTEMA NACIONAL INTEGRADO  
DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

19. 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 que se describen en detalle más abajo. El Consejo también formula recomendaciones sobre priorización de acciones y normas en determinados sectores de consumo, emite opiniones, fomenta la generación de conocimiento alrededor de 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.

20. En ese mismo título, el Código regula la “justicia de consumo”, que abarca tanto el arbitraje de consumo como los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el libro de reclamaciones. El arbitraje de consumo sigue el modelo español, por cuanto es gratuito y vinculante; tiene una implementación en el territorio nacional (a través de los gobiernos regionales y locales, otras entidades o personas jurídicas de derecho público y las oficinas regionales del INDECOPI), y tiene una composición tripartita entre proveedores, asociaciones de consumidores y la Administración. El libro de reclamaciones 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 debe remitirse al INDECOPI en caso de que sea solicitada para fines de fiscalización.

21. También al amparo del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor se encuentran reguladas las asociaciones de 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 independientes<sup>12</sup>. La regulación también es coherente con las condiciones de admisión de los grupos de consumidores en Consumers International<sup>13</sup>, esto es, las asociaciones de consumidores tienen prohibido el ánimo de

<sup>12</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. I (Objetivos), párr. 1 e).

<sup>13</sup> Consumers International es la federación de grupos de consumidores de todo el mundo (véase [www.consumersinternational.org/](http://www.consumersinternational.org/)).

lucro, la financiación procedente de proveedores y la afiliación política. 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, 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 consumidores basado en la litigiosidad administrativa ante el INDECOPI.

## **B. Otra legislación relevante**

22. 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 a sectores regulados del título IV pero que también inciden en inversión privada en servicios públicos, salud, promociones inmobiliarias o servicios financieros, entre otros. Además de las explícitamente citadas en el Código, el Perú se ha dotado de leyes específicas en materias cubiertas por las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, como el derecho de la competencia, la prestación de servicios de saneamiento, el suministro de productos farmacéuticos y de energía, y la protección de datos<sup>14</sup>.

23. Un área que fue identificada como prioritaria para el examen voluntario entre homólogos fue la protección de datos de los consumidores, cuyo anclaje legal en el Perú se encuentra en la Ley núm. 29733, de 3 de julio de 2011, Ley de Protección de Datos Personales. 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 es el 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.

## **IV. Marco de política pública**

24. 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<sup>15</sup>. A la hora de delimitar el ámbito de estudio, se consideraron las áreas de interés expresadas por el Perú, las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y otros instrumentos internacionales pertinentes que cristalizan las buenas prácticas a nivel global. Por ello también se incluye un apartado específico sobre el comercio electrónico.

### **A. La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor**

25. 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. Su edición actual, vigente de 2017 a 2020, 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.

26. La Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor se vertebra en cuatro ejes estratégicos: a) educación, orientación y difusión; b) protección de la salud y seguridad

---

<sup>14</sup> UNCTAD, Mapa Mundial de Protección del Consumidor. Disponible en: <https://unctadwcpm.org/docs/PER.pdf>.

<sup>15</sup> INDECOPI, *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor...* (véase la nota 6 *supra*).

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 desgranán en lineamientos estratégicos desarrollados en profundidad en el Plan Nacional de Protección de los Consumidores.

## B. El Plan Nacional de Protección de los Consumidores

27. 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, cuya redacción estuvo liderada por el INDECOPI. El Plan también fue aprobado por el Consejo Directivo del INDECOPI. 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 2.

Ilustración 2

### Plan Nacional de Protección de los Consumidores



Fuente: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – INDECOPI.

## C. El comercio electrónico

28. Un área que no está plenamente abordada ni en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor ni en el Plan Nacional de Protección de los Consumidores es el comercio electrónico, si bien es una prioridad tanto de la protección del consumidor del Perú como de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. V (Directrices), secc. I, párrs. 63 a 65.

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 Comercio Electrónico de 2016<sup>17</sup> y la Recomendación para la Cooperación Transfronteriza contra el Correo No Deseado (*Spam*) de 2006<sup>18</sup>.

29. En este sentido, el INDECOPI presentó su Agenda Digital en 2018. Este documento, de valor informativo, contribuye además al cumplimiento del Decreto Supremo núm. 066-2011-PCM, de 27 de julio de 2011, por el que se aprobó el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0<sup>19</sup>, 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.

## V. Marco institucional

30. 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 del INDECOPI, como autoridad gubernamental principal de protección del consumidor, 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

31. 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.

32. El INDECOPI es una agencia 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 UNCTAD<sup>20</sup>, 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. Desde un punto de vista de planificación estratégica, el INDECOPI se ha dotado de un Plan Estratégico Institucional, cuya edición vigésima cubre el período 2018-2022, y de un Plan Operativo Institucional para 2019.

<sup>17</sup> OCDE, *Protección al consumidor en el comercio electrónico: Recomendación de la OCDE*, París, 2016 (Comisión Federal de Comercio, 2018, para la edición en español).

<sup>18</sup> OCDE, *Recommendation on Cross-Border Co-operation in the Enforcement of Laws against Spam*, 2006.

<sup>19</sup> Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: *La Agenda Digital 2.0*, 2016.

<sup>20</sup> UNCTAD, Mapa Mundial de Protección del Consumidor (véase la nota 14 *supra*).

## 1. Participación en el proceso legislativo

33. El INDECOPI ostenta una posición privilegiada en el proceso legislativo peruano en tanto que 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.

## 2. Educación, orientación y difusión

34. 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. En particular, lanzó el Mapa de Consumo<sup>21</sup>, 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 y disponible en español, quechua y aimara y en lengua de señas y braille; las guías digitales “Checa tu Taxi”<sup>22</sup>, “Checa tu Aerolínea”<sup>23</sup> y “Checa tu Uni”<sup>24</sup> (por Universidad), que facilitan la comparación de prestaciones en los sectores; y el portal público “Mira a quién le compras”<sup>25</sup>, con información sobre las sanciones aplicadas por el INDECOPI a empresas y proveedores. El INDECOPI organizó una *hackathon* sobre protección del consumidor titulada “Innovadores digitales, apoyando a los consumidores”<sup>26</sup>, en la que se presentó un reto a innovadores tecnológicos, desarrolladores web y estudiantes de tecnología o computación para que propusieran soluciones creativas para promover la protección del consumidor.

35. En 2018, el INDECOPI capacitó a 3.183 consumidores en protección del consumidor y a 820 proveedores. También elaboró una “Guía Interactiva de Consumo para microempresas y pequeñas empresas”<sup>27</sup>, a fin de mejorar la comprensión de éstas de sus obligaciones en materia de protección del consumidor.

36. La campaña del INDECOPI “Todos somos consumidores” busca proteger y defender los derechos de las personas con discapacidad a través de la difusión de sus derechos. Los programas de Radio INDECOPI<sup>28</sup>, como “La fuerza del consumidor”, pretenden sensibilizar a los oyentes sobre sus derechos.

## 3. Protección de la salud y seguridad de los consumidores

37. Considerando la transversalidad de la temática sobre la salud y seguridad de los consumidores, el Perú cuenta con autoridades sectoriales distintas al INDECOPI que también emiten alertas relacionadas con productos y/o servicios de consumo, tales como la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria<sup>29</sup> (alimentos), la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas<sup>30</sup> (medicamentos), el Organismo Nacional de

<sup>21</sup> Véase [www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa\\_Consumo\\_Digital.pdf](http://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa_Consumo_Digital.pdf).

<sup>22</sup> Véase <https://indecopi.gob.pe/-/el-indecopi-pone-a-disposicion-de-la-ciudadania-la-guia-interactiva-checa-tu-taxi-sobre-las-condiciones-en-las-que-se-brinda-la-intermediacion-del-ser>.

<sup>23</sup> Véase [www.indecopi.gob.pe/-/checa-tu-aerolinea](http://www.indecopi.gob.pe/-/checa-tu-aerolinea).

<sup>24</sup> Véase [www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac](http://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac).

<sup>25</sup> Véase <https://servicio.indecopi.gob.pe/appCPCBuscador/>.

<sup>26</sup> Véase [www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo](http://www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo).

<sup>27</sup> Véase <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/>.

<sup>28</sup> Véase [www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi](http://www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi).

<sup>29</sup> Véase [www.digesa.minsa.gob.pe](http://www.digesa.minsa.gob.pe).

<sup>30</sup> Véase [www.digemid.minsa.gob.pe](http://www.digemid.minsa.gob.pe).

Sanidad Pesquera<sup>31</sup> (sanidad pesquera) y el Ministerio de la Producción<sup>32</sup> (pesca, acuicultura, microempresas y pequeñas empresas e industria).

38. La experiencia peruana en salud y seguridad y su actuación en ámbito regional, impulsó la cooperación con otros países latinoamericanos para la creación de la Red Consumo Seguro y Salud de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>33</sup>, de la cual el Perú es miembro fundador. En ese sentido, el INDECOPI está implementando un Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos<sup>34</sup> que prevé la inclusión de un sistema de monitoreo de accidentes causados por productos de consumo a partir de reportes en clínicas y hospitales. Como se muestra en la tabla, el número de campañas de retiro de productos pone de manifiesto una tendencia al alza, pero aún hay espacio para incrementar la transparencia en el mercado si comparamos, por ejemplo, con Australia, en donde se efectuaron 697 retiros en 2019<sup>35</sup>.

#### 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
<b>Total</b>	<b>369</b>	<b>2.425.630</b>

Fuente: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – INDECOPI.

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

39. 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. Esta sección se divide en investigaciones, procedimientos administrativos de denuncias y reclamos, solución de controversias y acciones colectivas.

#### 5. Cooperación internacional

40. En materia de protección del consumidor, el Perú ejerce un liderazgo regional e internacional que ha devengado significativos logros en materia de cooperación internacional. El INDECOPI concluyó acuerdos de cooperación bilateral con 10 países<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Véase [www.sanipes.gob.pe/web/index.php/es/](http://www.sanipes.gob.pe/web/index.php/es/).

<sup>32</sup> Véase [www.gob.pe/produce](http://www.gob.pe/produce).

<sup>33</sup> Véase [www.oas.org/es/sla/rcss/sobre\\_rcss.asp](http://www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp).

<sup>34</sup> Véase [www.alertasdeconsumo.gob.pe/](http://www.alertasdeconsumo.gob.pe/).

<sup>35</sup> Véase [www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls](http://www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls).

<sup>36</sup> Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, México, Panamá y Paraguay.

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.

41. El INDECOPI también está comprometido con iniciativas regionales de protección del consumidor, como la Red Consumo Seguro y Salud de la OEA, la Mesa Andina de Defensa de los Derechos del Consumidor, la Alianza del Pacífico, el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor y el Programa COMPAL de la UNCTAD<sup>37</sup>.

42. A nivel de cooperación informal multilateral, el INDECOPI participa en la Red Internacional de Protección del Consumidor y Aplicación de la Ley (ICPEN), el Comité de Protección del Consumidor de la OCDE y 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 competencia<sup>38</sup>.

## **B. Otras entidades públicas**

43. 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. La coordinación entre entidades concernidas se hace a través del Consejo Nacional de Protección del Consumidor (véase la ilustración 3). 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 consumidor<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Véase <http://unctadcompal.org/>.

<sup>38</sup> TD/B/C.I/CPLP/15.

<sup>39</sup> INDECOPI, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú*, 2018.

Ilustración 3  
Integrantes del Consejo Nacional de Protección del Consumidor



Fuente: INDECOPI.

44. 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. En virtud de la Ley Orgánica núm. 27867 de Gobiernos Regionales, de 18 de noviembre de 2002, y la Ley Orgánica núm. 27972 de Municipalidades, de 27 de mayo de 2003, 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. Sin embargo, solo un 33,3 % de los gobiernos regionales y un 45,9 % de gobiernos locales llevaron a cabo actividades de capacitación y orientación a consumidores y proveedores. Es 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.

## VI. Participación de los sectores asociativo y privado

45. 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 contiene en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Ello requiere también el concurso de los agentes del mercado, esto es, las empresas y los consumidores organizados en grupos o asociaciones.

## A. Las asociaciones de consumidores

46. 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 Consumidor<sup>40</sup>. Como se ha mencionado anteriormente, 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.

47. Las asociaciones de consumidores en el Perú no cuentan con un número de asociados suficiente como para garantizar su viabilidad financiera por vía de cotizaciones. A fin de remediar esta situación, las asociaciones de consumidores, con el apoyo de los poderes públicos, deberían diversificar sus vías de financiación, tanto a través de la evolución de su modelo de negocio como mediante fondos concursales.

48. Por otra parte, 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 de las condiciones de bienestar de sus conciudadanos<sup>41</sup>. Esta es una fortaleza de las asociaciones de consumidores que debe promoverse. Sin embargo, depende de la disponibilidad de las personas y es incompatible con el seguimiento de las actividades en el medio y largo plazo. Por ello también se debe promover la profesionalización de los integrantes de las asociaciones de consumidores a través de formaciones sobre el contenido del Código, los procedimientos administrativos, la gestión y administración, la comunicación, la obtención de fondos y las técnicas didácticas.

## B. Los proveedores

49. Las políticas de protección del consumidor modernas consideran a las empresas como actores fundamentales en su consecución. 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. 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 % y representa el 18 % del producto interior bruto<sup>42</sup>, dato de importante consideración en el análisis sobre la participación de las empresas en materia de protección del consumidor.

50. Naturalmente, las empresas están sometidas al imperio de la ley, y el Código establece a tal efecto normas primarias y secundarias dirigidas a las empresas. 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 del INDECOPI “Mira a quién le compras”<sup>43</sup>. Según esta misma base de datos, las sanciones agregadas en 2019 sumaron un total de 11.785.796,26 dólares de los Estados Unidos<sup>44</sup>. Este registro público y 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, y sería conveniente que su difusión en los medios fuera masiva.

51. 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. Las plataformas sin sede social en el Perú pueden operar en el país al amparo de acuerdos internacionales de libre comercio. En algunas ocasiones, ello ha conducido a que dichas

<sup>40</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, cap. I (Objetivos), párr. 1 e).

<sup>41</sup> UNCTAD, *Manual sobre protección del consumidor* (véase la nota 9 *supra*), pág. 37.

<sup>42</sup> INEI, *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la Economía informal 2007-2018*, Lima, 2019.

<sup>43</sup> INDECOPI, “Mira a quién le compras” (véase la nota 25 *supra*).

<sup>44</sup> *Ibid.*

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. Por ello, podrían explorarse 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.

52. En cuanto a las buenas prácticas empresariales, es importante destacar que los nueve gremios entrevistados<sup>45</sup> para la redacción de este informe tienen experiencia en sensibilizar a sus afiliados en materia de protección del consumidor a través de capacitaciones y consultas. El INDECOPI promueve activamente las buenas prácticas empresariales a través del concurso “Primero, los clientes”<sup>46</sup>. A fin de aumentar la cultura de protección del consumidor, el INDECOPI lanzó el “Manual de Buenas Prácticas Bodegueras” y la “Guía Interactiva de Consumo para microempresas y pequeñas empresas”<sup>47</sup>, que pueden servir como instrumentos de sensibilización incluso en el sector informal.

53. Las empresas que han integrado la protección del consumidor como parte esencial de su cultura empresarial están haciendo constantes esfuerzos por minimizar y evitar o solucionar las controversias con los consumidores. Además de los sistemas de atención al cliente, las empresas han instaurado sistemas de atención de reclamaciones como “Aló Banco”, “Aló Seguros” y “Aló Auto” (por sectores), que consisten en módulos de atención telefónica ubicados en las principales sedes del INDECOPI. Asimismo, existen las Defensorías Gremiales del Consumidor<sup>48</sup>, compuestas y financiadas por las empresas de un sector determinado, ante las cuales un consumidor insatisfecho con la respuesta de la empresa a su reclamación puede interponer 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. En 2018, los mecanismos privados de solución de conflictos atendieron cerca de 8.200 reclamos<sup>49</sup>.

54. El Perú tiene experiencia en la autorregulación por parte de los proveedores en materia de protección del consumidor, en particular en el sector bancario y publicitario<sup>50</sup>. Una iniciativa reciente del Perú para promover la cultura de la protección del consumidor ha sido la implementación de los programas de cumplimiento voluntario, por el que las empresas asumen una serie de compromisos para evitar o minimizar vulneraciones al derecho de protección del consumidor a cambio de una reducción de la eventual sanción por incumplimiento de la legislación de protección del consumidor<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> Asociación Automotriz del Perú, Asociación de Bancos del Perú, Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional, Asociación Nacional de Anunciantes del Perú, Asociación Peruana de Empresas de Seguros, Sociedad de Comercio Exterior del Perú, Cámara Nacional de Turismo, Cámara Peruana de la Construcción y Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria.

<sup>46</sup> Véase [www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primero-los-clientes](http://www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primero-los-clientes).

<sup>47</sup> Véase la nota 27 *supra*.

<sup>48</sup> Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI núm. 216-2016-INDECOPI/COD.

<sup>49</sup> INDECOPI, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú* (véase la nota 39 *supra*), pág. 301.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, el [Código de Ética Publicitaria elaborado por el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria](#).

<sup>51</sup> 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.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

55. Sobre la base del estudio que se llevó a cabo para el informe, es posible concluir 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 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 y lo conjuga con una eficaz aplicación de la ley. Además, el INDECOPI ha podido crear 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.

56. 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, como 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. Estas recomendaciones principales se desarrollan en otras más específicas contenidas en el informe completo (UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1).

### A. Marco legislativo

57. La Presidencia del Consejo de Ministros, que ostenta la iniciativa legislativa, podría 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. Ello se podría alcanzar mediante la instauración de un procedimiento único para los reclamos de consumo ante todas las entidades públicas competentes, incluyendo la creación de un portal único para incoar dichos reclamos y la instauración de órganos resolutivos unipersonales o de nuevas formas de resolución abreviada de los procedimientos. También se podría requerir el contacto previo entre los consumidores y las empresas antes de interponer reclamo administrativo, y permitir la discrecionalidad del INDECOPI para incoar o no procedimientos administrativos a instancia de parte. Finalmente, podría habilitarse a las asociaciones de consumidores y a los consumidores organizados *ad hoc* para incoar directamente acciones colectivas ante el poder judicial, sin autorización previa del INDECOPI.

58. La Presidencia del Consejo de Ministros podría 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, inspirándose en las mejores prácticas internacionales, como las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y las Recomendaciones de la OCDE. Asimismo, podría asegurarse de que las empresas que operan en el mercado peruano, especialmente aquellas que no tengan una representación operativa en el país, cumplan con las obligaciones de protección del consumidor. Finalmente, debería permitirse la notificación electrónica a proveedores, a efectos de protección del consumidor.

### B. Marco de política pública

59. La Presidencia del Consejo de Ministros, el INDECOPI y el resto de las entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor deberían reforzar la

proyección de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor y el Plan Nacional de Protección de los Consumidores hacia los consumidores vulnerables o en situación de desventaja, especialmente la población pobre y rural, introduciendo esta orientación como un eje principal de acción. A su vez, deberían expandir el ámbito de estudio de la publicación *El perfil del consumidor* a áreas rurales.

60. Las mismas instituciones deberían reforzar la centralidad del comercio electrónico en la Política y el Plan, introduciendo esta orientación como un eje principal de acción. A su vez deberían expandir el ámbito de estudio de la publicación *El perfil del consumidor* a los consumidores digitales. También podrían inscribir la protección del consumidor en las políticas nacionales de más alto rango, como es el Plan Bicentenario de gestión digital.

61. El INDECOPI y el resto de las entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor podrían fomentar la solución amigable de controversias y su apropiación por parte del sector privado, a través de la plena implementación de los medios existentes de solución de controversias, como la conciliación, la mediación y el arbitraje de consumo. A la vez, se debería fomentar la autocomposición por parte de los proveedores.

62. La Presidencia del Consejo de Ministros podría fortalecer la colaboración de 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. Ello se podría lograr mediante la instauración de un punto de contacto para la protección del consumidor en los gobiernos regionales y municipalidades. El INDECOPI y el Ministerio de Educación deberían profundizar las actuaciones de educación, orientación y difusión en los currículos escolares, formando a los cuadros docentes. El INDECOPI debería diseminar las iniciativas de información a los consumidores implementadas por las entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, como “Identicole”, del Ministerio de Educación, o “Caliapp”, del Instituto Nacional de Calidad.

### C. Marco institucional

63. El INDECOPI y el resto de las entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor podrían 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. Ello podría incluir la mejora de las capacidades de las Oficinas Regionales del INDECOPI; el refuerzo de las campañas de educación a poblaciones pobres y rurales; la promoción de iniciativas multilingües; y el fomento de la colaboración con entidades con fuerte arraigo 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.

64. A fin de reforzar la protección del consumidor en el ámbito del comercio electrónico, el INDECOPI debería desarrollar un plan de acción para abordar aspectos específicos de la economía digital como son la publicidad, los mecanismos de pago y la solución de controversias en línea. A su vez, debería continuar participando en procesos regulatorios, desarrollando mecanismos de educación y sensibilización para consumidores y proveedores, fomentando las fiscalizaciones en el comercio electrónico y difundiendo la solución de controversias en línea.

65. El INDECOPI, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas deberían fortalecer el sistema de seguridad de productos de consumo. Para ello deberían implementar un sistema de alertas, establecer canales de comunicación formales entre entidades responsables del retiro de productos y profundizar la educación y la sensibilización de consumidores y empresas. También podrían fortalecer el uso de ensayos en laboratorios y coordinar la comunicación pública de las alertas.

66. A fin de reforzar la cooperación interagencial en la protección del consumidor en los servicios financieros, el INDECOPI y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones deberían asegurar la asistencia mutua en

el desempeño de sus competencias bajo los principios de atribución de competencias y lealtad institucional.

67. A fin de reforzar la cooperación interagencial en la protección de la privacidad y los datos de los consumidores, el INDECOPI y el Ministerio de Justicia deberían articular medios de reparto competencial para atender reclamos.

68. El INDECOPI debería perfeccionar procesos internos para maximizar el impacto de sus actuaciones mediante la incoación de acciones colectivas ante el poder judicial, las capacitaciones sobre este asunto a su personal y a asociaciones de consumidores y la priorización de las acciones contra la discriminación de los consumidores, entre otras iniciativas.

69. El INDECOPI debería profundizar los lazos de cooperación internacional y transfronteriza en materia de protección del consumidor, en especial en lo relativo a la cooperación en la aplicación de la ley y en la solución de controversias transfronterizas. Asimismo, el INDECOPI debería continuar ejerciendo su liderazgo regional e internacional en foros como el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, la ICPEN, la OCDE, la OEA y la UNCTAD.

#### **D. Participación de los sectores asociativo y privado**

70. A fin de fortalecer las asociaciones de consumidores, el INDECOPI podría explorar nuevas vías de financiación para estas, como son los fondos concursables. Asimismo, el INDECOPI debería fomentar las campañas de educación por parte de las asociaciones y a la vez capacitar a su personal en temáticas como comunicación, gestión y captación de fondos. Finalmente, el INDECOPI podría convocar el Congreso Nacional del Consumo como foro que reúna a todo el tejido asociativo, los proveedores y el sector público.

71. Para fomentar la participación del sector privado, el INDECOPI, los proveedores y el resto de entidades del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor deberían continuar desarrollando las Defensorías Gremiales del Consumidor y la autocomposición, incentivar las iniciativas de autorregulación y corregulación y desarrollar y monitorear el sistema de cumplimiento voluntario. En especial, deberían considerarse actividades específicas para fomentar la cultura de protección del consumidor en el sector empresarial informal.

---