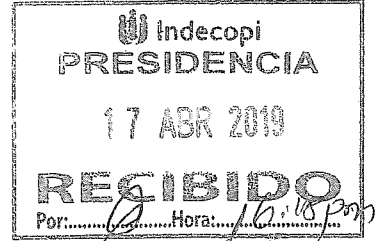




PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI



INFORME N° 040-2019/DPC-INDECOPI

A : **Ivo Gagluiffi Piercechi**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Wendy Ledesma Orbegozo**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Liliana Cerrón Baldeón
Secretaria Técnica
Sala Especializada en Protección al Consumidor

Bruno Mejía Trujillo
Secretario Técnico (e)
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

Edwin Aldana Ramos
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

Ángela Sevilla Valdivia
Secretaria Técnica
Comisión de Protección al Consumidor N° 3

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 4089/2018-CR "Ley que otorga a los consumidores y usuarios un porcentaje de las multas administrativas impuestas por el Indecopi y/o los organismos reguladores de los servicios públicos"

FECHA : Lima, 17 de abril de 2019

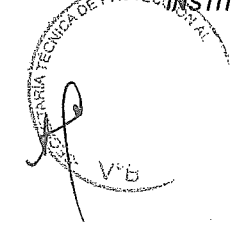
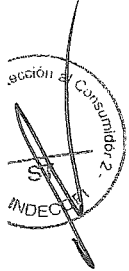
I. ANTECEDENTES

1. Mediante correo electrónico de fecha 10 de abril de 2019, la señora Mónica Huertas Fernández, Directora(e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, emitir opinión sobre Proyecto de Ley N° 4089/2018-CR "Ley que otorga a los consumidores y usuarios un porcentaje de las multas administrativas impuestas por el Indecopi y/o los organismos reguladores de los servicios públicos" (en adelante, el Proyecto de Ley).

2. Posteriormente, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, a la Sala Especializada en Protección al Consumidor y a las Comisiones de Protección al Consumidor N° 1, 2 y 3 emitir un informe conjunto al respecto.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú Telf: 224 7800
E-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe





II. ANÁLISIS

a) Propuesta normativa y consideraciones de la Exposición de Motivos

3. El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 104 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) en los siguientes términos:

Artículo 104.- Responsabilidad administrativa del proveedor

El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio determinado

El Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos, disponen que como máximo el cincuenta por ciento (50%) de las multas administrativas impuestas, sea destinado a favor de los consumidores o usuarios, siguiendo los criterios para la graduación establecidos en el artículo 157 de la presente Ley.

El proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado.

En la prestación de servicios, la autoridad administrativa considera, para analizar la idoneidad del servicio, si la prestación asumida por el proveedor es de medios o de resultado, conforme al artículo 18.

(Subrayado y resaltado agregados)

4. De acuerdo a lo indicado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, el artículo 1 del Código establece que los consumidores tienen derecho a la reparación y a la indemnización por daños y perjuicios, señalando, adicionalmente, que la enumeración de los derechos contenidos en dicho artículo no excluye a los demás que el Código garantiza ni a los reconocidos en leyes especiales, siendo por ello factible adicionar derechos en beneficio de los consumidores y usuarios, inclusive de carácter pecuniario.

5. En la misma línea, se refiere que el Código reconoce a las Asociaciones de Consumidores como organizaciones que tienen por finalidad proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios, encontrándose legitimadas para interponer reclamos y denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y los demás órganos funcionales competentes del Indecopi a nombre de sus asociados y de las personas que les hayan otorgado poder para tal efecto, así como en defensa de los intereses colectivos o difusos de los consumidores.

6. Dichas asociaciones gozan de un porcentaje de las multas administrativas impuestas por el Indecopi y los organismos reguladores de servicios públicos, siendo el porcentaje al que pueden acceder por cada acción promovida hasta el 50% de la multa impuesta, monto que constituye fondos públicos que son fiscalizados por la Contraloría General de la República.

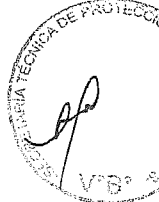
En tal sentido, la iniciativa legislativa surge a raíz de lo antes indicado, planteándose por ello que, al igual que como en el caso de dichas asociaciones, los consumidores o usuarios accedan a un porcentaje de las multas impuestas por el Indecopi y/o los organismos reguladores con la finalidad de resarcir, en parte, los perjuicios o daños ocasionados por los bienes o servicios indebidamente recibidos por los proveedores.

8. Adicionalmente, se refiere que, si bien existen otras vías legalmente válidas para exigir una reparación o indemnización, el legislador considera pertinente diferenciar un tema de responsabilidad civil y uno de responsabilidad administrativa, señalando, que en su opinión las asociaciones de consumidores no deberían existir puesto que la defensa de los

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú Telf: 224 7800

E-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

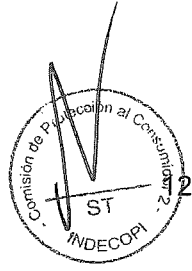
consumidores debe ser ejercida por el Estado, conforme se desprende del artículo 65 de la Constitución.

9. Finalmente se indica que la propuesta normativa no busca limitar los recursos del Indecopi ni de los organismos reguladores, debido a que dichas entidades cuentan con otras fuentes de ingreso que resultan ser incluso más importantes.

b) Sobre la posibilidad de otorgar a los consumidores un porcentaje de las multas impuestas por el Indecopi

10. Los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor tienen una doble finalidad, por una parte, buscan desincentivar conductas que contravienen el ordenamiento jurídico; y, por otra, a través de las medidas correctivas reparadoras, resarcir las consecuencias directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa, de forma tal que se reviertan los efectos de la conducta infractora al estado anterior al de la afectación¹.

11. Cabe precisar que la potestad de dictar sanciones administrativas como las multas, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, proviene de la facultad punitiva del Estado, a través de la administración pública, la cual tiene por finalidad desincentivar la comisión de infracciones, empleándose para efectos de determinar dichas sanciones criterios de graduación, atenuantes o agravantes que, en función de la infracción cometida, terminan formando parte del tesoro público, que es indisponible por parte del Estado.

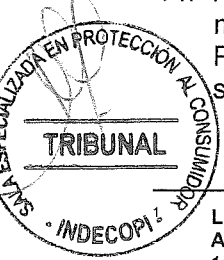


12. En ese contexto, de acuerdo a lo señalado por el legislador, la iniciativa planteada brindaría a los consumidores que intervienen en un procedimiento administrativo sancionador ante el Indecopi el mismo beneficio del que actualmente gozan las asociaciones de consumidores, encontrándose el propósito de dicha medida orientado a resarcir el daño sufrido por el consumidor, con lo cual el monto que le sería otorgado –previo análisis del órgano resolutorio correspondiente– cumpliría una función indemnizatoria.



13. Sobre el particular, cabe precisar que el artículo 139 de la Constitución establece como principio de la función jurisdiccional su unidad y exclusividad, señalando expresamente que no puede existir ni establecerse jurisdicción alguna independiente a la judicial, con excepción de la militar y la arbitral, y que no hay proceso judicial por comisión o delegación².

14. Al respecto, el resarcimiento de conceptos como el daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona, regulados en el Código Civil son de competencia exclusiva del Poder Judicial vía el proceso de indemnización por daños y perjuicios, o del fuero arbitral de ser el caso.



LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 115.- Medidas correctivas reparadoras.

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. En caso el órgano resolutorio dicte una o varias medidas correctivas, debe considerar lo acordado por las partes durante la relación de consumo. Las medidas correctivas reparadoras pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:
(...)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.

No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.

No hay proceso judicial por comisión o delegación.

(...)



INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú Telf: 224 7800

E-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

15. En ese mismo sentido, el artículo 115.7 del Código señala que las medidas correctivas reparadoras buscan corregir la conducta infractora y no tienen naturaleza indemnizatoria, por lo que, son dictadas sin perjuicio de la indemnización de daños y perjuicios que el consumidor pueda solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente³.
16. En consecuencia, conforme a lo establecido en la Constitución y en las normas legales vigentes, las medidas que dicta el Indecopi frente a una infracción a los derechos del consumidor no constituyen una indemnización por los daños y perjuicios, pues esta resulta competencia exclusiva del Poder Judicial o del fuero arbitral.
17. Por otra parte, es oportuno precisar que el beneficio que la propuesta normativa pretende establecer a favor de los consumidores no encuentra la misma justificación que el beneficio reconocido en el Código a favor de las asociaciones de consumidores por el cual éstas pueden disponer de un porcentaje de las multas administrativas impuestas.
18. En efecto, se debe tener en cuenta que el beneficio otorgado a las asociaciones de consumidores se encuentra condicionado al cumplimiento de determinados requisitos por parte de estas organizaciones, como son el registro ante el Indecopi y la suscripción de un Convenio de Cooperación Institucional, gestiones que involucran, a su vez, el desarrollo de actividades propias de estas asociaciones en favor de los consumidores (promoción de derechos, presentación de información sobre su desarrollo, entre otros).
19. Asimismo, el porcentaje de la multa que es asignado no se encuentra legalmente determinado sino que es establecido por el órgano resolutorio previa evaluación sobre la efectiva participación de la asociación en el procedimiento promovido en defensa de intereses difusos o colectivos y a otros criterios previstos en la normativa vigente⁴, constituyendo los montos entregados fondos públicos que deben ser empleados en la implementación de acciones de promoción y defensa de los derechos de los consumidores, pudiendo por ello, ser materia de control estatal⁵.
20. Teniendo en cuenta lo indicado, la analogía a la que se hace referencia en la Exposición de Motivos, entre el beneficio reconocido en el Código a favor de las asociaciones de consumidores y el que sería aplicable a los consumidores en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el Indecopi, no resulta pertinente, en tanto, como es posible advertir de los párrafos precedentes, los montos asignados a las asociaciones de consumidores se encuentran orientados a promover el desarrollo de las actividades que estas organizaciones realizan en favor de los consumidores, complementando de esta manera las

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 115.- Medidas correctivas reparadoras.

(...)

115.7 Las medidas correctivas reparadoras como mandatos dirigidos a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción buscan corregir la conducta infractora y no tienen naturaleza indemnizatoria; son dictadas sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente. (...)

Mediante Resolución de la presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 283-2013-INDECOPI-COD se aprobó la Directiva N° 009-2013-DIR-COD-INDECOPI, Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los procedimientos sobre defensa de los derechos de los consumidores, regulación aplicable a las asociaciones de consumidores interesadas en formar parte del Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores del Indecopi y/o en suscribir Convenios de Cooperación Interinstitucional con dicha entidad.

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 156.- Convenios de cooperación institucional

(...)

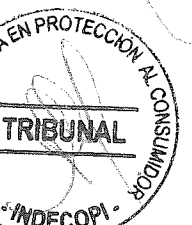
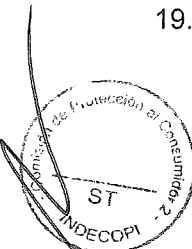
156.3 Corresponde a la Contraloría General de la República supervisar que las asociaciones de consumidores destinen los recursos recaudados por concepto de multa para los fines señalados en el párrafo 156.2. El incumplimiento de dicha finalidad conlleva a resolver el Convenio de Cooperación Institucional e iniciar las acciones administrativas y penales que correspondan.

(...)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú Telf: 224 7800

E-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

acciones que el Estado realiza al respecto, mientras que el porcentaje de la multa que sería destinada a los consumidores respondería a una finalidad indemnizatoria que no es de competencia del Indecopi y que, por tanto, vulneraría el principio de exclusividad jurisdiccional previsto en la Constitución⁶.

III. CONCLUSIÓN

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el presente informe se concluye que, conforme a lo establecido en nuestra Constitución Política, la propuesta normativa no resultaría viable, en tanto las medidas que dicta el Indecopi ante una infracción a las normas de protección al consumidor no constituyen una indemnización por daños y perjuicios, finalidad que perseguiría la modificación planteada en el artículo 104 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, materia que es de competencia exclusiva del Poder Judicial o del fuero arbitral.

Atentamente,

Werdy Ledesma Orbezo

Directora

Dirección de la Autoridad Nacional
de Protección del Consumidor

Liliana Cerrón Baldeón

Secretaria Técnica

Sala Especializada en Protección
al Consumidor

Bruno Mejía Trujillo

Secretario Técnico (e)

Comisión de Protección al
Consumidor N° 1

Edwin Aidana Ramos

Secretario Técnico

Comisión de Protección al
Consumidor N° 2

Ángela Sevilla Valdivia

Secretaria Técnica

Comisión de Protección al
Consumidor N° 3

WLO/mv

⁶ En las fojas 16 y 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente 0023-2003-AI/TC (...) afecta, de un lado, al status jurídico de los magistrados y, por otro, al orden funcional del órgano de la jurisdicción ordinaria. De acuerdo con el primero, los jueces que forman parte del Poder Judicial están dedicados única y exclusivamente a ejercer la jurisdicción, esto es, a ejercer funciones de naturaleza judicial, de modo que el ejercicio de la función que se les confía a los jueces y magistrados es incompatible con cualquier otra actividad pública y privada, con la única excepción de la docencia universitaria, y siempre que ella se ejerza fuera del horario de trabajo judicial, como precisa el artículo 146° de la Norma Suprema. De acuerdo con el segundo, sólo el Poder Judicial ejerce la función jurisdiccional del Estado, sin que algún otro poder público pueda avocarse al ejercicio de dicha función. Así, es el Poder Judicial, en principio, el único de los órganos estatales a quien se ha confiado la protección jurisdiccional de las situaciones subjetivas y de los intereses y bienes jurídicamente relevantes, no pudiéndose establecer ninguna jurisdicción independiente (artículo 139, inciso 1), o que otros órganos realicen el juzgamiento de materias confiadas a él ya sea por comisión o por delegación, o por "órganos jurisdiccionales de excepción o comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación" [incisos 1 y 3, artículo 139° de la Constitución].