



PERÚ

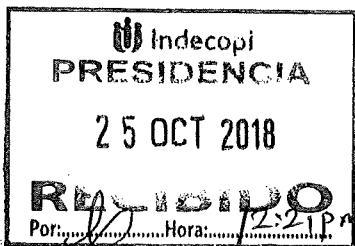
Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 141-2018/DPC-INDECOPI

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

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



Eveling Roa Quispe
Secretaria Técnica
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° 3352/2018-CR "Proyecto de Ley que reconoce el derecho de los consumidores a percibir hasta el 50% de las multas que imponga el Indecopi y los Organismos Reguladores a los proveedores por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor y normas complementarias"

REFERENCIA : Oficio N° 99-2018-2019-CODECO/CR

FECHA : Lima, 23 de octubre 2018

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el oficio de la referencia, el Congresista Miguel Ángel Elías Ávalos, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República (en adelante, la CODECO) solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3352/2018-CR "Proyecto de Ley que reconoce el derecho de los consumidores a percibir hasta el 50% de las multas que imponga el Indecopi y los Organismos Reguladores a los proveedores por infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor y normas complementarias (en adelante, el Proyecto de Ley).

2. Adicionalmente, solicitó información detallada, por cada año del periodo 2010-2018, sobre los siguientes aspectos:

- i. Monto anual de las multas impuestas;
- ii. Monto cobrado efectivamente y monto no cobrado;
- iii. Impugnaciones a las multas impuestas;
- iv. Número de proveedores multados;

- v. Destino del monto cobrado por las multas; y,
- vi. Monto destinado a las asociaciones de consumidores.

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

II. ANÁLISIS

a) Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley

a) Propuesta normativa y consideraciones de la Exposición de Motivos

4. 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

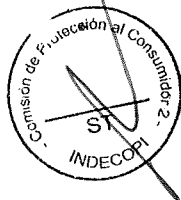
El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio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

El 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.

Los consumidores o usuarios tendrán derecho a percibir hasta el 50% de la multa que imponga el INDECOPÍ o los organismos reguladores de servicios públicos al proveedor en todos los procesos administrativos previstos en la presente Ley o en las Leyes y reglamentos de los mencionados organismos reguladores, donde intervengan como partes.

(Subrayado y negrita agregados)



5. Según se desprende de la Exposición de Motivos, la propuesta normativa tendría por finalidad reconocer el derecho de los consumidores de percibir hasta el 50% de las multas que el Indecopi y/o los organismos reguladores de servicios públicos impongan a los proveedores, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores en los que dichos consumidores hayan sido parte.

6. Al respecto, el legislador señaló que desde la entrada en vigencia del Código, las asociaciones de consumidores que están registradas ante el Indecopi y los organismos reguladores de servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación en virtud de los cuales pueden percibir hasta el 50% de la multa impuesta en los procedimientos que promueven. Sin embargo, refiere que el Código ha omitido otorgar dicho beneficio a los consumidores, pese a que el artículo 65 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución) obliga al Estado a defender, en primer lugar, el interés de los consumidores y usuarios.

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

7. Los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor tienen una doble finalidad: (i) desincentivar conductas que contravienen el ordenamiento



jurídico; y, (ii) 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.

8. En ese contexto, resulta oportuno mencionar que si bien la propuesta normativa busca otorgar un beneficio a los consumidores que intervienen en un procedimiento administrativo seguido ante esta entidad, otorgándoles hasta el 50% de la multa impuesta, la exposición de motivos no desarrolla la finalidad que perseguiría dicha medida.
9. No obstante, atendiendo a lo señalado por el legislador, en el sentido que la iniciativa planteada brindaría a los consumidores el mismo beneficio del que actualmente gozan las asociaciones de consumidores, es posible advertir que su propósito estaría 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. 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.

1 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:
(...)

2 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.
(...)

3 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 administrativa 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. (...)

14. 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.
15. 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).
16. 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 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.
17. 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 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, mientras que el porcentaje de la multa que sería destinado 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.

⁴ 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.
 (...)

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

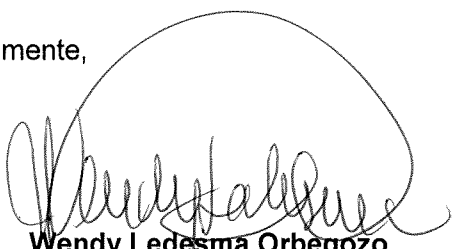
b) Información sobre multas y montos cobrados durante el periodo 2010-2018

18. La información solicitada forma parte del presente Informe como Anexo 01.

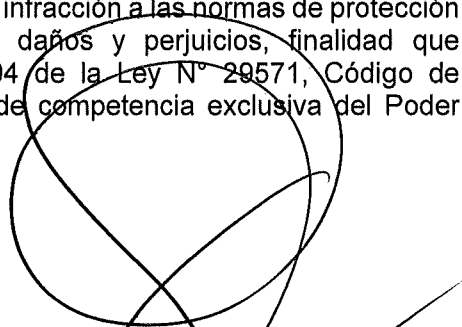
III. CONCLUSIÓN

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,



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



Eveling Roa Quispe
Secretaría Técnica
Comisión de Protección al
Consumidor N° 1



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



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

WLO/mvv

jurisdiccionales de excepción o comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación" [incisos 1 y 3, artículo 139° de la Constitución].

ANEXO 01

INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y MONTOS
COBRADOS DURANTE EL PERIODO 2010-2018

i. Monto anual de las multas impuestas

Multas impuestas en materia de protección del consumidor
2012-2018

Años ¹	N° de multas	N° de UIT	Monto de multa
2012	5,752	16,332.95	63,974,007.00
2013	7,665	19,106.37	75,047,623.50
2014	10,528	22,602.32	89,527,606.30
2015	8,005	18,387.09	73,689,740.50
2016	9,089	25,124.29	85,923,552.00
2017	7,897	23,052.97	94,891,706.50
2018	7,940	21,485.77	89,156,443.50
Total	56,876	146,092	572,210,679

Notas:

a. La información ha sido extraída del Sistema de Multas (SICOB), en la que, de conformidad a lo establecido en el Directiva N° 007-2018/DIR-COD-INDECOPI, cada uno de los órganos resolutivos del Indecopi tiene la obligación de registrar y actualizar el estado de las multas impuestas, confirmadas, modificadas y revocadas. Al respecto, la Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad realiza el seguimiento y control de tal registro.

b. No se remite la información de las multas impuestas en los años 2010 y 2011 debido a que la misma no se encuentra sistematizada.

1/ Respecto al año de imposición de las multas, se ha tomado como referencia aquel que corresponde al año de su imposición o al año de su confirmación o modificación.

Fuente: Sistema de Multas SICOB al 31/08/2018

Elaboración: Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad – Indecopi

ii. Monto cobrado efectivamente y monto no cobrado

Monto cobrado y no cobrado de las multas en materia
de protección del consumidor 2012-2018

Años ¹	Monto cobrado ²		Monto no cobrado		Total
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	
2012	12,500,314.95	31.0%	27,806,910.20	69.0%	100%
2013	21,729,677.50	42.5%	29,405,971.53	57.5%	100%
2014	52,569,261.50	62.3%	31,867,632.66	37.7%	100%
2015	44,205,232.50	59.2%	30,417,075.11	40.8%	100%
2016	57,844,702.15	63.0%	33,979,016.03	37.0%	100%
2017	59,206,238.50	52.0%	54,697,167.52	48.0%	100%
2018	32,622,059.77	30.3%	75,204,332.44	69.7%	100%
Total	280,677,486.86	49.8%	283,378,105.49	50.2%	100%

Notas:

a. La información ha sido extraída del Sistema de Multas (SICOB), en la que, de conformidad a lo establecido en el Directiva N° 007-2018/DIR-COD-INDECOPI, cada uno de los órganos resolutorios del Indecopi tiene la obligación de registrar y actualizar el estado de las multas impuestas, confirmadas, modificadas y revocadas. Al respecto, La Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad realiza el seguimiento y control de tal registro.

b. No se remite información de las multas cobradas y no cobradas en los años 2010 y 2011 debido a que la misma no se encuentra sistematizada.

1/ Respecto al año del monto cobrado, se ha tomado como referencia aquel en el que se emitieron los respectivos comprobantes de ingresos, con los cuales se registran los abonos realizados por los administrados para el pago de las multas que les fueron impuestas.

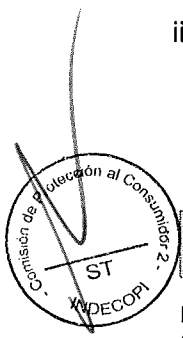
2/ Corresponden a los abonos realizados por los administrados, para el: i) pago parcial, ii) pago total y/o, iii) pago con el beneficio de descuento que establece la normativa aplicable.

Fuente: Sistema de Multas SICOB al 31/08/2018

Elaboración: Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad - Indecopi

iii. Impugnaciones a las multas impuestas

N° de impugnaciones a las multas impuestas en materia de protección al consumidor 2010 – 2018^a



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
N° de impugnaciones	27	35	43	62	111	317	369	740	517

Nota:

a/ Las impugnaciones corresponden al número de expedientes en contencioso administrativo y amparo, al 31/08/2018.

Fuente: Gerencia Legal - Indecopi

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Número de proveedores multados

Administrados multados en materia de protección del consumidor 2012-2018



Años	N° de proveedores multados
2012	2,826
2013	3,075
2014	3,688
2015	2,557
2016	2,832
2017	2,242
2018	2,132
Total	19,352

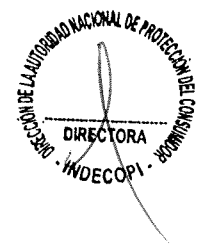


Notas:

1. La información ha sido extraída del Sistema de Multas (SICOB), en la que, de conformidad a lo establecido en el Directiva N° 007-2018/DIR-COD-INDECOPI, cada uno de los órganos resolutorios del Indecopi tiene la obligación de registrar y actualizar el estado de las multas impuestas, confirmadas, modificadas y revocadas. Al respecto, La Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad realiza el seguimiento y control de tal registro.

2. No se remite información de los administrados multados en los años 2010 y 2011 debido a que la misma no se encuentra sistematizada.

(*) Para establecer el número de administrados multados de acuerdo a cada año, se ha tomado como referencia el año en que se impuso tal sanción o el año en que se confirmó o modificó la misma.



Fuente: Sistema de Multas SICOB al 31/08/2018
 Elaboración: Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad – Indecopi

v. Destino del monto cobrado por las multas

Las multas en general (incluidas las que derivan de incumplimientos a las normas de protección al consumidor), forman parte de los ingresos directamente recaudados de la entidad (conjuntamente con las tasas y servicios), los cuales soportan el presupuesto institucional.

Por lo tanto, los ingresos en general se destinan a cubrir los gastos de personal, bienes y servicios, y adquisición de activos no financieros, los cuales permiten la operatividad de la entidad. Cabe precisar que no se hace un destino específico por cada multa cobrada.

vi. Monto destinado a las asociaciones de consumidores

Montos desembolsados por el Indecopi a asociaciones de consumidores (En soles) ^a

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Monto total	49,290	78,125	53,150	125,257.6	11,100	16,430	0	113,961.5	18,742.7

Nota:

a/ Los montos provienen de procedimientos ante las comisiones de protección del consumidor, al 31/08/2018.

Fuente: Sub Gerencia de Finanzas y Contabilidad - Indecopi

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

