

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa:

El Proyecto de Ley 1807/2017-CR presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del Congresista César Antonio Segura Izquierdo, que propone una Ley para el fortalecimiento de la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el del período anual de sesiones 2017 – 2018, acordó por la aprobación del texto sustitutorio del dictamen recaído en el Proyecto de Ley **1807/2017-CR**, que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales, con el voto favorable de los congresistas, en contra. y abstenciones.....

I. SITUACIÓN PROCESAL

a) Estado procesal del Proyecto

El **Proyecto de Ley 1807/2017-CR**, fue presentado al Área de Trámite Documentario el 23 de agosto de 2017 e ingresó a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, como primera comisión, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 25 de agosto de 2017, para su estudio y emisión de dictamen correspondiente.

b) Antecedentes legislativos

Período Parlamentario 2011 – 2016

INICIATIVA LEGISLATIVA	GRUPO PARLAMENTARIO	FECHA / DETALLES
PL 938 / 2011 -CR	Presentado por el Grupo Parlamentario Gana Perú, segunda legislatura ordinaria 2011, suscrito por el congresista Condori Cusi Rubén y otros.	23 de marzo de 2012
PL 1721 / 2011 -CR	Presentado por el Grupo Parlamentario Gana Perú, primera legislatura ordinaria 2012, suscrita por el congresista Agustín Molina Martínez y otros.	15 de noviembre de 2012

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

Texto sustitutorio – Proyectos acumulados: 938/2011–CR, 1721/2011 –CR y 2149/2012-CR	Textos sustitutorios acumulados – fue dictaminado en la Comisión de Defensa del Consumidor.	07 de noviembre de 2013 – Sesión del Pleno del Congreso : por reconsideración a la votación de la congresista Julia Tevez, paso a Trámite documentario y en tal estado fue al archivo por término de período parlamentario 2011- 2016.
--	---	--

Período Parlamentario 2017 – 2018

INICIATIVA LEGISLATIVA	GRUPO PARLAMENTARIO	FECHA / DETALLES
PL 1807 / 2017 -CR	Presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, suscrito por el congresista César Segura Izquierdo y otros.	Dictamen aprobatorio en la 14va sesión ordinaria 03 de abril de 2018 - segunda legislatura ordinaria 2018 – Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Competencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Esta comisión tiene competencia para conocer la propuesta legislativa, toda vez que la misma incide en la asignación de competencias a las municipalidades distritales y provinciales en materia de defensa del consumidor en correlato con las funciones generales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

En el mismo orden, el propósito de la norma busca fortalecer la defensa de los consumidores dentro del esquema general del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, el cual constituye un sistema funcional del Estado, y en tal condición es parte del proceso de modernización de la gestión estatal, aspecto éste último también de competencia directa de esta comisión congresal.

Si bien la iniciativa legislativa no plantea modificación expresa alguna en la Ley Orgánica de Municipalidades, complementa el ejercicio competencial de los municipios provinciales y distritales en las actividades de protección al consumidor dentro del modelo en actual vigencia, debiéndose por tanto impulsar el procedimiento del presente dictamen en el marco del inciso a) del artículo 72º del Reglamento del Congreso de la República, siendo procedente la revisión, estudio y dictamen del proyecto de Ley.

c) Opiniones solicitadas

- El 19 de setiembre de 2017, con oficio N° 183 - 2017 - 2018 / CDRGLMGE – CR, se solicitó opinión sobre el proyecto de Ley 1807/2017-CR, a la Presidente del Consejo de Ministros.
- El 29 de agosto de 2017, con oficio N° 184 – 2017 - 2018 / CDRGLMGE – CR, se solicitó opinión sobre el proyecto de Ley 1807/2017-CR, al Presidente del Directorio del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

d) Opiniones recibidas

Con fecha 04 de diciembre de 2017 se recibió el oficio N° 4276-2017-PCM/SG, con el cual la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite la opinión consolidada de su sector, así como la opinión técnica del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi¹ acompañando al efecto los informes siguientes:

- Informe N° 1802-2017-PCM/OGAJ del 24NOV2017 - emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica.
- Informe N° 010-2017-PCM-SGP-SSAP/PL.JFRP del 12SET2017 - emitido por la Secretaría de Gestión Pública.
- Informe N° 00096-2017-PCM/SSDT del 14NOV2017 - emitido por la Secretaría de Descentralización.
- Informe N° 153-2017-DPC/INDECOPI del 05OCT2017 - emitido por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor.
- Informe N° 152-2017-DPC/INDECOPI del 05OCT2017 - emitido por Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 1807/2017-CR plantea el fortalecimiento de la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales, encontrándose estructurado de la siguiente manera:

Tiene seis (6) artículos y tres disposiciones complementarias finales, conforme a los detalles siguientes:

El **artículo 1** define el objeto de la Ley, que persigue facilitar el acceso de los consumidores a información, a la prevención y promoción de sus derechos, a través de las municipalidades distritales y provinciales, dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, conforme a lo establecido en la Ley 29571, ***Código de Protección y Defensa del Consumidor***.

El **artículo 2** establece que las municipalidades forman parte del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor y desarrollan su labor en materia de consumo en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

La norma resalta el hecho que las municipalidades tienen representación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, conforme a la norma reglamentaria que regula esta materia.

El **artículo 3** referido a las competencias municipales en la defensa del consumidor les reconoce la función para brindar información, asesoramiento y educación para los consumidores sobre sus derechos en esta materia, también la capacidad para orientar sobre las vías alternativas de solución de controversias existentes en materia de consumo; efectuar labores de fiscalización en materia de consumo acorde a sus

¹ Organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

atribuciones de Ley Orgánica en el ámbito de comercialización, higiene, sanidad y seguridad.

En la misma línea competencial, la iniciativa legislativa desarrolla otros espacios de acción, apuntando a las competencias que le fueren delegadas expresamente por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, excepto aquellas exclusivas de dicha entidad; empero podrán coordinar las labores de supervisión vinculadas al cumplimiento de normas de protección al consumidor a cargo del Indecopi y cuando esa entidad lo precise.

Otro aspecto interesante reside en la capacidad para promover la creación de asociaciones de consumidores en el ámbito local, brindar apoyo a las instituciones públicas y privadas en el desarrollo y ejecución de proyectos y actividades que promuevan la protección y defensa de los consumidores. Asimismo, podrán encargarse de la prevención, protección y promoción de los derechos del consumidor en su jurisdicción; también ejercer vigilia respecto a las condiciones de consumo y la adopción de buenas prácticas.

El **artículo 4** está referido a la justicia de consumo. En este menester la iniciativa legislativa plantea por un lado que, las municipalidades provinciales y distritales se constituyan en un elemento promocional para coordinar la constitución de las Juntas Arbitrales de Consumo, conforme al Sistema de Arbitraje de Consumo vigente. De otro lado, también se reconoce la función promocional respecto a la implementación de sistemas de conciliación y mediación en los conflictos de consumo, conforme al Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En el **artículo 5** se señala las responsabilidades de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor con la finalidad de brindar asistencia técnica a las municipalidades y evaluar su desempeño en su labor de defensa de los consumidores.

El **artículo 6** persigue se declare de interés la creación del "Sistema Nacional del Registro de Reclamos de los Consumidores" el mismo que se encontraría bajo la rectoría del Indecopi.

La Primera Disposición Complementaria Final establece que el Poder Ejecutivo, debe conformar una comisión presidida por el Presidente del Consejo de Ministros e integrada por el Indecopi con la finalidad de presentar un proyecto de reglamento que regule el proyecto de ley propuesto.

La Segunda Disposición Complementaria Final dispone que las acciones de supervisión a cargo del Indecopi, en el ámbito de sus competencias, podrán ser realizadas a través de terceros, sean personas naturales o jurídicas. Dichas acciones consistirían exclusivamente en levantamiento de hechos, elaboraciones de actas y recopilación de pruebas vinculadas a las obligaciones que son materia de investigación. Para tales efectos, el Consejo Directivo de dicha entidad establecerá los criterios y procedimientos específicos para la contratación, designación y ejecución de las tareas que serían acometidas por terceros.

Finalmente, la **tercera disposición complementaria final** hace referencia que el financiamiento de las nuevas competencias de las municipalidades será asumida por éstas con cargo a su presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

Es pertinente añadir que la iniciativa legislativa toma como elemento de base el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Periodo Anual de Sesiones 2012-2013, el cual no logró su aprobación final en dicho período congresal.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de 1993: Artículos 65. 194 y 195.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi.
- D.S.024-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020, publicado el 15 de marzo de 2017.
- Decreto Supremo 006-2017-PCM, Aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, publicado el 27 de enero de 2017.
- Decreto Supremo 081-2015-PCM. Aprueba el Reglamento de Contratación de Terceros Supervisores de Indecopi.
- Decreto Supremo 046-2011-PCM; Aprueba el Reglamento del Sistema de Arbitraje de Consumo.
- Decreto Supremo 031-2011-PCM; Aprueba el Reglamento que establece los mecanismos para la propuesta y designación de los representantes de las entidades y gremios al Consejo Nacional de Protección del Consumidor.
- Decreto Supremo 009-2009-PCM; Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi.

Ambito Internacional

- Directrices para la Protección del Consumidor. Naciones Unidas (2016).

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico

Los fundamentos de la propuesta

La iniciativa legislativa toma como elemento de base la necesidad de fortalecer la regulación de un tema de especial importancia para el desarrollo de la economía del país como es la defensa del consumidor.

Se fundamenta en la obligación constitucional del Estado para garantizar y proteger el derecho de los consumidores, facilitando el acceso a la información, a la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

protección y promoción de los derechos de éstos, a través del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, organismo técnico creado con dicha finalidad.

La propuesta se enmarca dentro de los alcances del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, instaurado en el marco general del Código de Protección y Defensa del Consumidor² con el objeto de promover su fortalecimiento a través de la incorporación de las municipalidades provinciales y distritales, las cuales si bien es cierto ya cumplen una labor de fiscalización y supervisión en esta materia, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, requieren incorporarse como aliado estratégico a este proceso para mejorar la capacidad operativa del sistema funcional acotado.

En la exposición de motivos se anota como caso emblemático el incidente del GRUPO GLORIA, sobre el producto denominado “leche pura vida”, que alcanzó ribetes internacionales y dejó en evidencia las debilidades del actual sistema, así como el nivel de indefensión de los consumidores, de allí que existe la necesidad de mejorar los mecanismo de protección y tutela de los derechos de éstos.

Arraigo constitucional

La iniciativa legislativa guarda arraigo constitucional en la medida que está elaborada dentro de los alcances normativos del Título III – Capítulo I, principios generales, **artículo 65°** de la Constitución Política del Estado, que establece lo siguiente:

“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”.

Es claro entonces que la propuesta legislativa en revisión tiene como elemento percutor la obligación del Estado respecto al derecho tutelar que asiste a los consumidores y usuarios en todo el país, sobre los bienes y servicios que inciden en su calidad de vida diaria.

De otro lado, el artículo 195 de la Carta Magna reconoce de modo expreso a los gobiernos locales la misión promocional del desarrollo y la economía local, enmarcada en los servicios públicos de acuerdo a las políticas y planes de desarrollo nacional y regional³. Por tanto, la participación del actor municipal en la presente iniciativa legislativa no sólo es necesaria sino que se encuentra arraigada a los preceptos constitucionales.

Desde la perspectiva general de la actual Administración de Gobierno y tomando en cuenta los planteamientos presentados por el presidente del Consejo de Ministros en ejercicio, con ocasión del discurso de investidura en el Congreso de la República⁴, la propuesta guarda particular relevancia en la medida que el fortalecimiento del modelo de defensa del consumidor permitirá mejorar la producción y entrega de los bienes y servicios de impacto público, **mejorando la competitividad**, precisamente

² Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor; artículo 132.

³ Constitución Política del Estado; artículo 195: “ Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

⁴ Presentación del señor César Villanueva Arévalo, Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, Discurso de investidura, 02MAY2018.

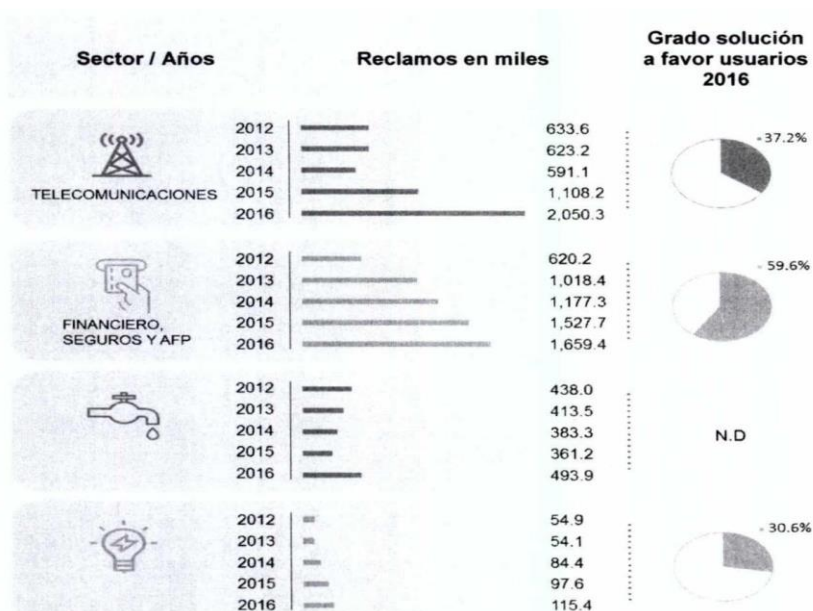
Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

una de las prioridades establecidas en la política de gobierno, así como la calidad de vida de los consumidores y propendiendo a la mejora del consumo, aspectos ambos que inciden de modo directo en la mejora de la economía nacional.

Articulación con el elemento municipal.

Un aspecto de particular relevancia para esta Comisión radica en la articulación que trae consigo la propuesta, en torno a la intervención de las municipalidades provinciales y distritales, dentro del juego funcional del actual modelo, en el cual la capacidad operativa del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, precisaría de aliados estratégicos para poder llegar a todos los rincones del país, garantizando o por lo menos propendiendo a la mejor tutela de los derechos de los consumidores en toda la extensión del territorio nacional.

En este alcance tomamos como información referencial, el dictamen emitido en el presente período parlamentario por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, la que ha conocido esta iniciativa legislativa en condición de primera comisión dictaminadora⁵, destacándose las estadísticas que reproducimos a continuación y que evidencian el incremento considerable de reclamos desde el año 2015 que vienen experimentado los servicios públicos, lo cual explica con claridad la necesidad de establecer mejoras como las que plantea el proyecto de Ley.



Fuente: Indecopi. Informe anual sobre el estado de la protección de los consumidores en el Perú, 2016.

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

Otros dos aspectos que estimamos importante analizar son los siguientes:

⁵ Fuente: Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, Dictamen sobre proyecto de Ley 1807/2017-CR, aprobado por Unanimidad en la 14va sesión ordinaria del día martes 03ABR2018.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

- ❖ Sobre la competencia municipal.
- ❖ Sobre la no duplicación de competencias con la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor.

Respecto a la competencia municipal debe destacarse que la Ley Orgánica de Municipalidades en sus artículos 83⁶ y 87⁷, dentro del marco general de su autonomía administrativa, regula las competencias de éstas, acreditándose con absoluta claridad la función de control sobre los bienes y comercialización de productos a los que acceden los consumidores, así como la potestad para ejercer otras funciones y competencias que les sean asignadas, “cuando se trata de atender las necesidades de los vecinos”.

En ese sentido se puede concluir que, la competencia municipal para tutelar el abastecimiento y comercialización de bienes y servicios en los niveles locales resulta fundamental y por extensión natural de esa competencia puede asumir otras funciones y actividades que les sean encomendadas por norma expresa, maxime cuando el elemento conductor está definido en las **necesidades de los vecinos**, éste último aspecto entendido como valor constitucional superior sujeto a tutela de derecho.

Sobre la no duplicación de competencias con la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, es fundamental interpretar correctamente que la incorporación del actor municipal dentro del funcionamiento operativo del actual Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, conforme a las normas del Código de Protección y Defensa del Consumidor, desde nuestra perspectiva, no ofrece ninguna amenaza para la rectoría del indicado sistema, a cargo del INDECOPI, ni tampoco genera traslape alguno en materia competencial, por (4) cuatro razones centrales:

- 1) Las municipalidades forman parte del Consejo Nacional de Protección del Consumidor⁸.
- 2) Cuentan con la competencia para asumir otras funciones que le sean delegadas por norma expresa, vinculadas con las necesidades de los vecinos, en el caso que nos ocupa, con la protección de los derechos constitucionales de los consumidores.
- 3) Las funciones precedentes se ejecutan dentro de un sistema funcional del Estado⁹, por lo cual las acciones son de naturaleza transversal y deben ejecutarse en todos los niveles de gobierno, con el fin de garantizar la implementación eficiente de las políticas públicas en esta materia, lo cual involucra provincias y distritos.

⁶ Ley 27972, artículo 83: “ El abastecimiento y comercialización de productos y servicios; las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones: (...) (3) funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: (3.1) Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y ordenamiento del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales”.

⁷ Ley 27972, artículo 87: “Otros servicios públicos: Las municipalidades provinciales y distritales, **para cumplir su fin de atender las necesidades de los vecinos, podrán ejercer otras funciones y competencias no establecidas específicamente en la presente Ley o en Leyes especiales**, de acuerdo a sus posibilidades y en tanto dichas funciones y competencias no estén reservadas expresamente a otros organismos públicos de nivel regional o nacional. (subrayado y negritas nuestro)

⁸ Decreto Supremo N° 031-2011-PCM, aprueba el reglamento del Código de Protección y Defensa del Consumidor; artículo (4.1) “Las municipalidades provinciales y distritales se encuentran representadas en el Consejo Nacional de Protección al Consumidor (...)”.

⁹ Ley 29158; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: artículo 45: Sistemas Funcionales: “ Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. (...)”.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

- 4) Las oficinas municipales acargo de estas funciones no duplicarán esfuerzos con las reparticiones desconcentradas de INDECOPI, pues el nivel de coordinación no sólo está definido en el propio Código de Protección al Consumidor, sino que resulta una mejora operativa en el modelo, amparada en el principio de subsidiariedad y reciprocidad entre las entidades del Estado.

Como es de advertir el proyecto de Ley asigna algunas competencias a las municipalidades, adicionales a sus funciones de origen, absolutamente compatibles con esas y que resultan congruentes con toda la normativa regulatoria de defensa del consumidor.

4.2 Análisis de las Opiniones e Información recibida

Observaciones del Poder Ejecutivo – PCM e INDECOPI

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de sus secretarías de Línea, así como el INDECOPI, a través de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, efectuaron un análisis acucioso del proyecto de Ley, remitiendo sus observaciones, argumentos y reflexiones sobre el mismo, las cuales esta comisión luego de revisar en detalle ha consolidado en el siguiente cuadro:

ENTIDAD	DOCUMENTOS	COMENTARIOS
Presidencia del Consejo de Ministros	04 DIC2017 - oficio N° 4276-2017-PCM/SG	<p><u>Oficina General de Asesoría Jurídica – OGAJ.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Observa proyecto de Ley por contravenir art. 79 Constitución Política – genera iniciativa de gasto. <p><u>Secretaría de Gestión Pública.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Observa creación del Sistema Nacional del Registro de Reclamos de los consumidores, por incompatibilidad normativa absoluta con Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y falta de requisitos para creación de sistemas administrativos y funcionales. - Observa conformación de Comisión interinstitucional para formulación de reglamento de la Ley, por incompatibilidad normativa absoluta con Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y falta de requisitos para creación de comisiones. - Observa autorización a INDECOPI para tercerizar servicios de supervisión. Señala sobre regulación en esta materia. - Observa proyecto por considerar se genera iniciativa de gasto. <p><u>Secretaría de Descentralización.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Observa que Ley Orgánica de Municipalidades no asigna competencia expresa en esta materia a Municipios, y por tal razón ha sido creado INDECOPI. - Se estaría generando duplicación de funciones entre INDECOPI y municipalidades.
		<u>Dirección de Protección del Consumidor – Autoridad</u>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

<p>Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.</p>	<p>26OCT2017- Carta-N°902- 2017/PRE- INDECOPI</p>	<p><u>Nacional.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Atribuciones que entrega proyecto de Ley a las municipalidades exceden ámbito de actuación de éstas. - Expresa conformidad con literales a), b) y g) del artículo 3 del proyecto de Ley / labores de asesoramiento y apoyo. - Funciones de gobiernos locales en justicia de consumo son discordantes con la normativa de la materia. - Observa creación del Sistema Nacional del Registro de Reclamos de los consumidores, por ser inoportuna e innecesaria / ineficiente.
--	---	--

Comentarios sobre las observaciones recibidas.

Esta comisión luego de revisar los argumentos expuestos por las entidades técnicas consultadas, en cada uno de sus documentos - los cuales forman parte del expediente y antecedentes documentales del presente dictamen - y luego de efectuar un contraste con la fundamentación de la iniciativa legislativa más las normas del ordenamiento jurídico nacional aplicables al caso, concurre en dos aspectos puntuales:

- ❖ Recoger en parte las observaciones recibidas de las entidades técnicas consultadas.
- ❖ Elaborar un texto sustitutorio respecto a la iniciativa legislativa original.

Consideraciones específicas

Se concurre con las observaciones y argumentos formulados sobre el proyecto de Ley, vinculados con los temas siguientes:

- ✓ *Se declare de interés la creación del "Sistema Nacional del Registro de Reclamos de los Consumidores" el mismo que se encontraría bajo la rectoría del Indecopi.*
- ✓ *Sobre la tercerización de las acciones de supervisión a cargo del Indecopi, en el ámbito de sus competencias, podrán ser realizadas a través de terceros, sean personas naturales o jurídicas (**sobre regulación de la materia**, este aspecto ya se encuentra normado en el Decreto Supremo N° 081-2015-PCM, Reglamento de Contratación de Terceros Supervisores del INDECOPI).*
- ✓ *La propuesta para que el Poder Ejecutivo conforme una comisión presidida por el Presidente del Consejo de Ministros e integrada por el Indecopi con la finalidad de presentar un proyecto de reglamento que regule el proyecto de ley propuesto, resulta inviable por incompatibilidad con la normativa que regula la conformación de comisiones en el Estado.*
- ✓ *La comisión concurre con las notas de INDECOPI en torno al literal h) del artículo 3° del proyecto de Ley, en tanto y en cuanto esta función para que las municipalidades asuman la prevención, protección y promoción de los derechos del consumidor en efecto podrían ser confusas respecto a la competencia natural de la Autoridad Nacional por lo cual se debe excluir del proyecto.*

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

Por tanto estos temas deberán ser excluidos en el texto sustitutorio que se formule.

Las observaciones relacionadas con la iniciativa de gasto que formulan las entidades técnicas consultadas ha sido esclarecida en el análisis de costo beneficio que se expresa en el presente dictamen.

En el mismo orden, los aspectos que se cuestiona respecto al exceso de competencias que se estaría otorgando a las municipalidades, que afectarían la rectoría del INDECOP y establecerían una eventual duplicación de competencias, igualmente en el análisis efectuado UT SUPRA en el presente documento, se fijan los argumentos por los cuales dichas observaciones resultan inexactas a la luz del contenido de la norma, ello en la medida que no hay incorporación de nuevos actores en el sistema actual, tampoco se produce modificación en el nivel estructural del modelo, y menos en el nivel orgánico de las entidades, únicamente se trata de una extensión de funciones que se integran dentro del marco general de los recursos presupuestales de las entidades del actual sistema.

En lo que atañe a las funciones para las municipalidades que establece el artículo 3° del proyecto de Ley, inciso (c,d,e,i) se considera que éstas deben permanecer en el texto sustitutorio que se plantea toda vez que forman parte del ejercicio competencial municipal reconocido en la propia norma orgánica, siendo importante también, desde un enfoque sistémico agrupar dichas funciones dentro un un texto normativo y materia específica relacionada con la defensa del consumidor. Por lo demás resulta claro que no hay una situación de duplicación de esfuerzos y funciones.

Sobre el artículo 4° en materia de justicia de consumo; se cuestiona la labor para la constitución de los sistemas de conflictos de consumo, la cual sería exclusiva de la Autoridad Nacional. La promoción de mecanismos alternativos (mediación, conciliación y arbitraje en los conflictos de consumo debe ser coordinada con INDECOP como Autoridad Nacional; tomando en cuenta que dicha acción puede ser ejecutada al interior de la competencia de los municipalidades, será conveniente reformular el texto sustitutorio acotando la función dentro de la jurisdicción municipal.

Mención aparte, y tomando en cuenta criterios de sistematica legislativa, resultaría adecuado para la mejor construcción de las normas en el texto sustitutorio - y en la medida de lo posible - no aludir o referenciar sobre artículos o dispositivos legales específicos distintos, por cuanto éstos pueden sufrir eventuales modificaciones, supresiones o derogatorias en el tiempo, lo cual dejaría sin efecto automáticamente esa parte de la Ley.

4.3 LOS EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta de Ley en texto sustitutorio, no establece ningún nivel de colisión con el ordenamiento jurídico vigente, por el contrario se encuentra amparada en los preceptos tutelares establecidos en la Constitución Política del Estado, en lo relativo al Título III Del Régimen Económico – Capítulo I – principios generales, artículo 65° mediante el cual se garantiza la actuación del Estado en defensa del interés de los consumidores y usuarios, a través del derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a disposición de los usuarios en el

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

mercado. Asimismo, esta norma constitucional vela de modo particular por la salud y la seguridad de la población.

La norma propuesta se articula y mejora la regulación actual en materia de defensa del consumidor, fundamentalmente la operatividad de los procedimientos establecidos en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. En efecto, al tener las municipalidades provinciales y distritales nuevas cuotas de participación en los procesos establecidos, por un lado se mejorará sustantivamente la capacidad operativa del modelo en beneficio de los consumidores, y de otra parte se fortalecerá el rol tutelar de la Autoridad Nacional en la materia, pues ésta contaría en lo sucesivo con los municipios como aliados estratégicos garantizando su accionar en todas las latitudes del país.

Desde la misma perspectiva, la puesta en vigor de la norma permitirá no sólo complementar los principios existentes en materia de defensa del consumidor, sino que será un elemento de articulación dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor¹⁰ generando un nuevo espacio de interacción entre el nivel rector – a cargo del INDECOPI – con los municipios provinciales y distritales, lo cual facilitará la apertura de espacios para la solución de conflictos de consumo, así como el rol fiscalizador en todos los niveles del país.

En el aspecto operativo, si bien la norma no ocasiona una modificación directa en la Ley Orgánica de Municipalidades, las actividades específicas que encomienda la iniciativa legislativa a los municipios están enmarcadas en la competencia general de dichos actores, por tanto existe compatibilidad y congruencia normativa entre el contenido y alcances de la propuesta legislativa con la norma sustantiva municipal.

El proyecto consolidado se enmarca dentro de la Política de Estado Décimo Cuarta aprobada en el Foro del Acuerdo Nacional que busca la “Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente” :

“ Nos comprometemos a construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y el buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. (...) Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores (...).

Como se aprecia con claridad la protección de los derechos de los consumidores forma parte de las políticas de Estado que sostienen la transparencia y eficiencia en la gestión pública, por lo cual la iniciativa legislativa en la medida que tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, resulta una norma enmarcada en la misma línea de las principales políticas de Estado del País.

¹⁰ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; artículo 132: “ Créase el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes”.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

En resumen, la norma proyectada en su texto sustitutorio facilitará la gestión operacional del actual modelo, respetando los niveles competenciales y las funciones de todos los actores lo cual tendrá definitivamente un impacto positivo en el ordenamiento, consistencia y coherencia de nuestra legislación nacional sobre la materia.

4.4 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación del proyecto de Ley que se plantea en texto sustitutorio no irroga gasto al Estado, en la medida que se inserta desde la perspectiva conceptual dentro del “Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”, el cual constituye un sistema funcional del Estado ya implementado y en total operación, con su propia asignación presupuestal en todos los niveles de gobierno.

La propuesta establece un esquema complementario para fortalecer el actual modelo de protección al consumidor, sobre la base de la actuación de los gobiernos locales (provinciales y distritales), que son actores medulares del proceso. Éstos dentro del espectro general de sus funciones desarrollarán acciones específicas de asesoramiento, orientación, coordinación, fiscalización y también en el ámbito promocional de espacios de participación vecinal para la concreción de sus derechos en la conformación de Juntas Arbitrales y la aplicación de los mecanismos de arbitraje, conciliación y mediación en los conflictos de consumo.

Las acciones precedentes constituyen actividades que corresponderá ejecutar a las unidades orgánicas de las municipales, que en la actualidad ya cumplen una función fiscalizadora y de supervisión conforme a Ley Orgánica de Municipalidades, para lo cual cuentan con un presupuesto ordinario y la capacidad operativa correspondiente. En ese sentido, la iniciativa legislativa materia de revisión, no acarrea gastos adicionales o presupuesto suplementario alguno, en ninguna medida, toda vez que las actividades acotadas se dan por añadidura dentro de un modelo transversal en el que cada entidad tiene ya definidos y asignados sus propios recursos correspondientes.

Costo de oportunidad e impacto social

La coyuntura actual establece una oportunidad inmejorable para fortalecer el “Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”. En efecto, en una economía social de mercado en la que se está repotenciando y privilegiando el crecimiento económico en las distintas líneas productivas de todo el país, la producción y prestación de los bienes y servicios tanto públicos como privados cobran una vital importancia porque se convierten en los indicadores naturales de satisfacción ciudadana, desde una perspectiva de generación de confianza y motivación de la inversión interna.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

ACTORES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO	COSTO	BENEFICIO
Ciudadanos, consumidores, usuarios	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> Se mejora los mecanismo de sus derechos tutelados en esta materia. Promoción de mejores prácticas comerciales. Se promueve apertura de espacios para la solución de conflictos de consumo.
Incidencia en las Municipaliades	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> Mejora la interaccion con el usuario consumidor. Repotencia su gestión fiscalizadora y de supervisión. A través de la justicia de consumo contribuye en los procesos de modernización de la gestión del Estado al consolidar mayores y mejores espacios de participación ciudadana con reducción de costos. Genera satisfacción ciudadana y fortalece la gobernanza municipal.
Incidencia para el INDECOPI	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> Incopora aliados estratégicos para la funcionalidad del modelo. Fortalece su actividad y rol rector del Sistema. Articula con los municipios y mejora la capacidad operativa del sistema con reducción de costos. Mejora la data y estadísticas a nivel nacional.
Incidencia en el segmento empresarial	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> Mejora las cadenas de producción de bienes y servicios de consumo. Mejora solución/conflictos con consumidores, reduce costos administrativos y tiempos.

V. **CONCLUSIONES**

- 5.1 En el marco general de una economía social de mercado, no cabe ninguna duda que el tema de la defensa del consumidor tiene una importancia gravitante. En ese sentido, la iniciativa legislativa que ha sido analizada impulsa el fortalecimiento del actual modelo a través del empoderamiento de actores fundamentales en el proceso como son las municipalidades provinciales y distritales.
- 5.2 Los municipios provinciales y distritales administran los intereses de la comuna que representan, por tanto no sólo cuentan con la competencia legal para intervenir en la materia, sino que constituyen el punto más cercano de contacto entre el Estado y los ciudadanos. En dicho sentido, las herramientas normativas que confiere la norma para el mejor cumplimiento de sus funciones contribuye sin duda alguna en la mejor sostenibilidad del actual Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.
- 5.3 Se ha recbado la opinión técnica de la instancias competentes del Poder Ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros, a través de las Secretarías de Gestión Pública y Descentralización, así como del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en su condición de ente rector en la materia, de cuyo análisis esta comisión ha recogido las observaciones y comentarios pertinentes que dieron lugar a la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

estructuración de un texto sustitutorio, el cual se estima consolida el espíritu de la propuesta original y promueve una norma eficaz.

- 5.4 Respecto al alcance de la propuesta legislativa, se ha tenido cuidado a fin que no exista duplicación de funciones ni supersposición de competencias con el INDECOPI - entidad que ejerce la rectoría del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor - sino que se complementa y mejora la capacidad de gestión del actual modelo de defensa del consumidor. En tal sentido, se promueve soluciones importantes para cambiar un escenario actual, en el que la capacidad operativa del modelo para llegar a todos los rincones del país no se encuentra garantizada.
- 5.5 El proyecto de Ley revisado guarda particular importancia también dentro del proceso de Modernización de la Gestión del Estado - como parte de las competencias de esta comisión - en la medida que fortalece un sistema funcional transversal como corresponde al Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, generando un efecto positivo respecto a un tema de alta sensibilidad social como corresponde a producción de bienes y servicios que diariamente impactan en la economía y calidad de vida de la población nacional.

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal (b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del proyecto de ley **1807/2017-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

"LEY QUE FORTELECE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES"

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto facilitar el acceso de los consumidores a la información, promoción y cautela de sus derechos, a través de las municipalidades distritales y provinciales, dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, y en concordancia con el ordenamiento jurídico nacional en materia de protección y defensa del consumidor.

Artículo 2. Las municipalidades en el Sistema Nacional integrado de Protección al Consumidor

Las municipalidades distritales y provinciales forman parte del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor y se encuentran representadas en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, conforme a la Ley de la materia.

Ejecutan sus funciones en el marco general de su autonomía municipal, articulando su actuación en materia de defensa del consumidor, en coordinación con la Autoridad Nacional Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

Artículo 3. Competencias municipales en Defensa del Consumidor

En aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Bases de la Descentralización, y el Código de Protección y Defensa del Consumidor, las municipalidades distritales y provinciales organizan sus actividades, certifican sus operadores y ejecutan un plan de acción de carácter anual, conforme a los criterios y disposiciones establecidos en el reglamento de la presente Ley.

En materia de defensa del consumidor ejecutan las siguientes funciones:

- a. Brindar Información, asesoramiento y educación para los consumidores en relación a sus derechos.
- b. Orientar sobre las vías de solución de controversias existentes en materia de consumo.
- c. Apoyar a las instituciones públicas y privadas en el desarrollo y ejecución de proyectos y actividades que promuevan la protección y defensa de los consumidores.
- d. Efectuar labores de fiscalización en materia de consumo según sus atribuciones y competencias, en materia de comercialización, higiene, sanidad y seguridad conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades.
- e. Ejercer las atribuciones que le sean delegadas expresamente por la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, con excepción de las competencias exclusivas de dicha autoridad.
- f. Coordinar labores de supervisión vinculadas al cumplimiento de normas de protección del consumidor de competencia del INDECOPI, a requerimiento de esta entidad.
- g. Promover la creación de asociaciones de consumidores en el ámbito local.
- h. Vigilar las condiciones de consumo y la adopción de buenas prácticas.

Artículo 4. Justicia de Consumo

Las municipalidades distritales y provinciales tienen las siguientes atribuciones en materia de justicia de consumo:

- a. Constituyen el área de coordinación para la constitución de Juntas Arbitrales, dentro del Sistema de Arbitraje de Consumo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- b. Promueven el arbitraje, la conciliación y la mediación en los conflictos de consumo, brindando información sobre los beneficios de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos.
- c. Implementar en el marco del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sistemas municipales de conciliación y mediación de conflictos de consumo entre proveedores y consumidores.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1807/2017-CR que fortalece la defensa del consumidor en las municipalidades provinciales y distritales.

Artículo 5. Responsabilidades de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, en su condición de ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor y en el rol de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, tiene las responsabilidades siguientes:

- a. Brindar asistencia técnica a los funcionarios de las municipalidades provinciales y distritales a efecto de fortalecer las capacidades de información y orientación en materia de protección del consumidor.
- b. Coordinar la implementación de asistencia técnica en el ámbito del Consejo Nacional de Protección del Consumidor, teniendo en cuenta la materia solicitada.
- c. Incluir en sus informes de gestión anuales, sobre el estado de protección de los consumidores en el país, así como la data estadística actualizada en la materia, incorporando información sobre el desempeño de las municipalidades provinciales y distritales que han sido capacitadas en forma progresiva, estableciendo las recomendaciones del caso.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA FINALES

PRIMERA. Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el término de 120 días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el Peruano.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de las acciones reguladas en la presente norma, se financian con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados sin demandar recursos al tesoro público.

DeseCuenta
Sala de Comisión
Lima, mayo de 2018