



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

- 3 NOV. 2016

Lima,

**OFICIO N° 04847 -2016-PCM/SG**

Señora

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización

Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 126 /2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Referencia : Oficio P.O. N° 039-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Oficio P.O. N° 040-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201638032

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

Al respecto, con Informe N° 122-2016-PCM/OGAJ la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, se pronuncia sobre el particular, lo que hago de su conocimiento para los fines correspondientes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
María Soledad Guíulfo Suárez-Durand  
Secretaría General  
Presidencia del Consejo de Ministros



**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de MinistrosSecretaría  
GeneralOficina General  
de Asesoría Jurídica*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"***INFORME N° 122-2016-PCM/OGAJ**

**A :** MARIA SOLEDAD GUIULFO SUAREZ - DURAND  
Secretaría General

**DE :** EDGARD EDUARDO ORTIZ GALVEZ  
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Opinión legal del Proyecto de Ley N° 126/2016-CR

**REF. :** a) Oficio N° 58-2016-2017-CODECO/CR  
b) Oficio P.O N° 039-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
c) Carta N° 547-2016/PRE-INDECOPI

**FECHA :** Lima, 02 NOV. 2016

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al rubro del asunto a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso, solicita opinión del Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos"
- 1.2. A través del documento de la referencia b), la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el mencionado Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante el documento de la referencia c), la Presidencia del Consejo Ejecutivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, INDECOPI), remite su opinión técnica legal con el Informe N° 083-2016/DPC-INDECOPI y el Informe N° 084-2016/DPC-INDECOPI, emitido de manera conjunta por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, la Gerencia Legal y la Gerencia de Estudios Económicos, respecto del referido Proyecto de Ley.



## II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú
- 2.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 2.3 Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- 2.4 Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros

## III. ANÁLISIS:

### DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

- 3.1. El Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos", fue presentado al área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 24 de agosto de 2016, luego de lo cual, el 31 de agosto de 2016, fue decretado para dictamen a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado,

### DE LAS COMPETENCIAS DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

- 3.2. De conformidad con el numeral 19.4 del artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y modificatorias, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión legal respecto de los proyectos de Ley que someta a su consideración la Alta Dirección.
- 3.3. El Proyecto de Ley objeto de análisis, tiene como finalidad, modificar la Ley N° 29571 -Código de Protección y Defensa del Consumidor- (en adelante, el Código), siendo así, es necesario señalar que el INDECOPI es la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor<sup>1</sup>, ejerciendo las atribuciones y funciones que le confieren las leyes para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el mencionado Código. En tal sentido, el INDECOPI por encontrarse adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo a lo señalado en numeral 54.8 del artículo 54 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministro, corresponde a esta Oficina General emitir opinión legal por consideración de la Alta Dirección.

### DEL PROYECTO NORMATIVO

- 3.4. El Proyecto de Ley, propone modificar el Código, en los artículos III (Ámbito de aplicación) y V (Principios) del Título Preliminar, 45 (contrato de consumo), 48 (requisitos de los contratos de consumo por adhesión), 49 (definición de cláusulas abusivas), 52 (eliminación de las cláusulas abusivas), 74 (derechos

<sup>1</sup> De acuerdo al artículo 125 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos), 75 (deber de informar de los centros y programas educativos), 81 (marco legal), 82 (costo efectivo de créditos y transparencia en la información de servicios financieros). Además, se propone incorporar el Capítulo I-A sobre Servicios públicos y otros servicios masivos (artículos 66-A al 66-F y el Capítulo I-B sobre Servicios del Estado (artículos 66-F al 66-J).

## OPINIÓN TÉCNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL - INDECOPI

3.5. El INDECOPI, en su calidad Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, a través de la Carta N° 547-2016/PRE-INDECOPI con el Informe N° 083-2016/DPC-INDECOPI y el Informe N° 084-2016/DPC-INDECOPI ha emitido pronunciamiento técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos, señalando lo siguiente:

3.5.1. Modificación al artículo III del Título Preliminar del Código:

*"Artículo III.- Ámbito de aplicación*

*(...)*

*3. El Código se aplica también a los servicios del Estado a usuarios finales, que implican una contraprestación económica.*

*(...)"*

Señala que resulta innecesario su regulación, porque la redacción actual del numeral 2 del artículo IV del Código, considera proveedores a las personas jurídicas de derecho público.

3.5.2. Modificación del artículo V del Título Preliminar del Código:

*"Artículo V.- Principios*

*El presente Código se sujeta a los siguientes principios:*

- 1. Principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor.- El Código prevalece sobre cualquier otra ley o norma sectorial en materia de defensa del consumidor.*
- 2. Principio de vulnerabilidad del consumidor: Todo consumidor está en condición vulnerable en una relación de consumo.*
- 3. Principio de proscripción de las prácticas abusivas: El Código proscribire y sanciona las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.*
- 4. Principio de protección efectiva en procedimientos: Los procedimientos de defensa de los consumidores son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos, y de formalidades mínimas.*

*(...)"*



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

Sobre el principio del numeral 1, señala que el Código ha establecido el principio de protección mínima, como uno de los preceptos que rige la protección de los consumidores en el país, la cual se encuentra vinculada con el principio de especialidad normativa, en atención al cual las disposiciones especiales (normativa sectorial) prevalecen sobre las disposiciones generales (Código), por ello regular el principio señalado contravendría el principio de especialidad normativa reconocido en el ordenamiento jurídico.

Respecto al principio del numeral 2, señala que el Código reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en las relaciones de consumo, estableciendo como política pública del Estado, la protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos, a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, por lo que sería redundante la mención a dicho principio.

En lo relacionado al principio del numeral 3, señala que no sería oportuna su inclusión, en tanto la normativa prevista en el Código, proscribire y sanciona las prácticas abusivas por resultar atentatorias al derecho de los consumidores y contrarias a la buena fe contractual exigible en toda relación de consumo.

En lo referente al principio del numeral 4, no tendría mayor efecto su regulación, porque el Código ha previsto la protección de los derechos de los consumidores mediante procedimientos eficaces, celeres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitas o no costosas, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias.

### 3.5.3. Modificación al artículo 45 del Código:

***"Artículo 45.- Contrato de consumo***

*(...)*

***Los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor.***

*(...)"*

Precisa que no resulta necesario la incorporación del párrafo, teniendo en cuenta que las disposiciones normativas previstas en el Código, se encuentran sujetas a los principios desarrollados en el mismo.

### 3.5.4. Modificación al artículo 48 del Código:

***"Artículo 48.- Requisitos de los contratos de consumo por adhesión***

***En los contratos de consumos celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse las siguientes requisitos:***



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*g. No pueden modificarse unilateralmente (...).*

Señala que no resultaría pertinente limitar de manera absoluta la posibilidad de que los proveedores modifiquen el contenido de los contratos, toda vez que esta práctica podría resultar incluso beneficiosa para los consumidores.

3.5.5. Modificación al artículo 49 del Código:

*"Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas (...)*

*49.3 Son también cláusulas abusivas en cualquier tipo de contrato de consumo, aquellas que aún habiéndose consentido expresamente, violen la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor (...).*

Precisa que resultaría innecesaria su regulación, en tanto la normativa vigente, ya establece condiciones de protección mínima en los contratos de consumo en general y proscribiera el empleo de cláusulas abusivas, tal como es el artículo 47 del Código.

3.5.6. Modificación al artículo 52 del Código:

*"Artículo 52.- Eliminación de las cláusulas abusivas Las cláusulas abusivas ineficaces a que se refiere el presente Código, y en general cualquier cláusula abusiva que sea detectada, debe ser eliminadas de oficio, a solicitud de parte, por el Indecopi, por los organismos reguladores y por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones".*

Precisa que la propuesta no resultaría necesaria, toda vez que nuestro ordenamiento vigente ya prevé la protección de los consumidores ante la existencia de cláusulas abusivas, mediante su inaplicación al caso concreto y difusión de la información necesaria para el conocimiento de los consumidores (tales como los artículos 52 y 54 del Código).

3.5.7. Modificación al artículo 74 del Código:

*"Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos*

*74.1. Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente: (...)*

*h. El denominado derecho de matrícula o cualquier concepto similar que lo sustituya, solo puede ser cobrado por las entidades*



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*educativas privadas de cualquier nivel la primera vez que el usuario se matricula en dichas entidades.*

*i. Se prohíbe el cobro de la cuota de ingreso, o de cualquier concepto similar cualquiera sea el nombre que se le ponga, en las entidades educativas privadas de cualquier nivel.*

*j. Se prohíben los incrementos unilaterales de pensiones en los contratos de servicios educativos de todos los niveles. Las propuestas de incrementos deben ser puestas en conocimiento de los usuarios por escrito con una anticipación no menor de 45 días hábiles. La pensión final debe ser la resultante del acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia. En el caso de las entidades educativas superiores, deben intervenir en dicho acuerdo los representantes de los estudiantes."*

Respecto a lo señalado en el literal h), precisa que podría elevarse las pensiones a fin de compensar la imposibilidad de su cobro disgregado, teniendo en cuenta que el proceso de inscripción de un nuevo estudiante, así como el registro del mismo, implica la prestación de diversos servicios administrativos y logísticos.

En lo referente a lo señalado en el literal i), precisa que si no hubiera costos alguno sobre la cuota de ingreso, se podría generar la situación que determinados padres opten por reservar vacantes en dos o más centros educativos simultáneamente, para luego elegir solo uno, dejando libres las demás plazas, que tampoco podrán ser ofrecidas a otros alumnos, lo cual implica un alto costo de oportunidad para los centros educativos.

Sobre lo referido en el literal j), consistente en la fijación del monto de las pensiones por acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia, limitaría el derecho de los proveedores a determinar libremente sus precios.

### 3.5.8. Modificación al artículo 81 del Código:

**Artículo 81.- Marco legal**

*La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige **prevalentemente** por las disposiciones del presente Código, a **continuación** por las normas especiales establecidas en la Ley núm 26587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros (...).*

Precisa que no sería viable, en la medida que se limitaría la posibilidad de que, a través de la normativa sectorial, pueda otorgarse mayores beneficios a los consumidores.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

### 3.5.9. Modificación al artículo 82 del Código:

**Artículo 82.- Costo efectivos de créditos y transparencia en la información de servicios financieros**

82.1. El único cobro por servicios prestados que pueden realizar en sus operaciones las empresas financieras supervisadas por la SBS y las casas comerciales, es la tasa de costo efectivo anual (TCE). Para el efecto, la TCE debe incorporar todos los costos relacionados a la operación crediticia. Está prohibido fijar comisiones, gastos, tarifas o cobros de cualquier naturaleza de modo adicional y separado a la TCE, con excepción de los servicios financieros que no implican la fijación de una tasa de interés.

(...)

82.2. Los proveedores de servicios financieros están obligados a informar a los consumidores o usuarios de manera clara y destacada la tasa de costo efectivo anual (TCEA) y la tasa de rendimiento efectivo anual (TREA), aplicable a las operaciones activas en cuotas o pasivas, respectivamente.

La TCEA y la TREA deben comprender todos los costos directos e indirectos que, bajo cualquier denominación, influyan en su determinación, de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mediante norma de carácter general.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones regula la información que las instituciones financieras deben proporcionar al consumidor o usuario en cualquier operación que conlleve el cobro de intereses, comisiones y gastos.

Precisa que es necesario que se analice si el hecho de prohibir el cobro de comisiones y gastos a los usuarios finales no elevaría el costo de las operaciones financieras, el mismo que sería trasladado a los consumidores finales de estos productos y servicios, obstruyendo el proceso de inclusión financiera. Además que no podría prohibirse a las empresas del sistema financiero el cobro de comisiones, gastos o tarifas por cuanto la iniciativa privada es libre.

### 3.5.10. Modificación a los artículos 66-A (prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales), 66-B (prohibición de dar servicios públicos o masivos en monopolio), 66-C (suministro de agua potable), 66-D (abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales), 66-E (concesiones de vías terrestres urbanas a privados), 66-F (Creación de trámites) y 66-G (simplificación de certificados personales)

Precisa que las propuestas no se encuentran alineadas a la finalidad del Código, el cual regula las relaciones comerciales que puedan entablarse entre consumidores y proveedores, procurando que éstos últimos brinden sus productos o servicios en las condiciones que la ley lo exige o en las condiciones ofrecidas. Aquellas propuestas regulan aspectos previos a una relación de consumo.





*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

En otro supuesto, también se evidencia un servicio prestado por la Administración Pública en el desarrollo de sus funciones administrativas.

3.5.11. Modificación al artículo 66-F del Código:

***Artículo 66-F.- Incrementos abusivos de precios en temporada alta en transportes terrestre***

*Quedan prohibidos los incrementos abusivos de precios o tarifas en temporadas altas tales como Semana Santa, Día de la Madre, Fiestas Patrias, Navidad, Año Nuevo o en los denominados feriados largos por parte de los proveedores de servicios de transporte de pasajeros o de carga de usuarios finales, por las vías aérea, terrestre, marítima, fluvial o lacustre.*

*Se considera que hay un incremento abusivo de precios o tarifas en los supuestos mencionados en el párrafo anterior, cuando el incremento es manifiesto y desproporcionalmente superior al nivel del precio o tarifa usual u ordinaria y escapa de modo evidente a los niveles de fluctuación de precios según las estadísticas generales del INEI o del Banco Central de Reserva. El Indecopi tomará las medidas para prevenir estas conductas ilícitas, y las sancionará a los infractores."*

Precisa que no sería viable, en tanto ocasionaría un incremento generalizado de los precios de servicios de transporte de carga y pasajeros, afectando tanto los periodos de temporada alta como el resto de periodos.

3.5.12. Modificación a los artículos 66-H (disponibilidad permanente de medicamentos esenciales), 66-I (equivalencia terapéutica de medicamentos) y 66-J (tiempos de espera para atención médica de pacientes) del Código:

Precisa que corresponde al Ministerio de Salud, analizar las propuestas señaladas en el presente extremo del Proyecto de Ley, por tratarse de obligaciones generales que deberá cumplir el Estado en el marco de la prestación de los servicios de salud, no correspondiendo su inclusión en el Código.

3.6. Es menester indicar que esta Oficina General de Asesoría Jurídica sin perjuicio de la opinión técnica emitida por el INDECOPI, emite opinión legal sobre el Proyecto de Ley.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

## OPINION DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA

### ANALISIS DEL ASPECTO FORMAL DEL PROYECTO DE LEY

- 3.7. De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional y el análisis de costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.8. Sobre la exposición de motivos, se puede verificar que no contiene las fundamentaciones fáctica ni jurídica, el cual incluye el análisis constitucional de ponderación de la medida, teniendo en cuenta que algunas propuestas, vulnerarían derechos constitucionales (conforme se analizará en adelante) en las relaciones de consumo.
- 3.9. En lo referente al análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; este extremo si se cumple porque se detallan las normas que serán modificadas.
- 3.10. Respecto al análisis costo beneficio, podemos señalar que es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de la propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general. Nos permite conocer los beneficios concretos que aporta esta propuesta normativa; y, a su vez, visibilizar los costos y gastos que genera al Estado, a los agentes involucrados, a los afectados por la medida y a la sociedad en su conjunto<sup>2</sup>.

Siendo así, no se ha realizado un análisis sobre los beneficios ni perjuicios sobre los consumidores y los proveedores.

### ANALISIS DEL ASPECTO SUSTANTIVO DEL PROYECTO DE LEY

- 3.11. Después de revisado el Proyecto de Ley, se puede verificar que este contiene algunas propuestas que no se encuentran alineadas a los estándares de protección de los derechos consagrados en la Constitución Política del Perú y analizados por el Tribunal Constitucional.

#### **Sobre el derecho constitucional a la libertad de empresa**

- 3.12. Para efectos del análisis legal correspondiente, corresponde revisar el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, cuyo texto se transcribe:

*\*Rol Económico del Estado*

<sup>2</sup> Teniendo como referencia a la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y **garantiza** la libertad de trabajo y **la libertad de empresa, comercio e industria**. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.<sup>3</sup>*

- 3.13. La libertad de empresa consiste entonces en *"la posibilidad de manejar libremente la actividad empresarial dentro de los marcos de la Constitución y la ley. La empresa es una entidad que toma decisiones libremente sin ofender al Derecho. Es una libertad específica porque la vida empresarial aún la de la empresa individual tiene características requisitos y procedimientos propios que deben ser respetados sobre todo en lo que se refiere a las relaciones socio-empresas; socios entre sí, empresa con otras empresas. Este es un mundo complejo de relaciones y normas que el abogado inmediatamente reconoce"*<sup>3</sup>.
- 3.14. Por otro lado, el Tribunal Constitucional Peruano ha realizado un análisis doctrinario respecto al contenido y naturaleza de la libertad de empresa mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 3330-2004-AA/TC, considerando lo siguiente:

*"12. Libertad de empresa como parte de la economía social de mercado. Sobre la base de la configuración constitucional de la libertad de empresa, es básico señalar que en la libertad de empresa no se encuentra una relación de causa a efecto, como ocurre, por ejemplo, con el derecho a la propiedad cuyo ejercicio se condiciona al cumplimiento de una función social, sino una cualificación o valoración del propio ejercicio en sentido positivo o valorativo"*<sup>4</sup>.

*Según está dispuesta la libertad de empresa, esta también está en relación directa con la función social que debe cumplir. Y asume este objetivo por ser parte de un sistema como el de la economía social de mercado, arquetipo que, tal como se presenta en el país, se exhibe como "un esquema intermedio en que el Estado tiene la facultad de intervenir con el fin de velar por la conservación y el buen funcionamiento del mercado, así como de superar y corregir las desigualdades sociales existentes [...] para hacer realidad el fin último de la Constitución: la consecución del bienestar general"*<sup>5</sup>, siendo este también el fin al cual debe atenerse la libertad empresarial.

*Al respecto, no hay que olvidar que este Colegiado ha explicado con claridad, como parte del fundamento 16 de la Sentencia del Expediente 0008-2003-AI/TC, Caso Más de cinco mil ciudadanos, cuál es el verdadero significado constitucional de la forma de la economía social de mercado, pues "dado el carácter 'social' del modelo económico establecido en la*

<sup>3</sup> RUBIO CORREA Marcial (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993. TOMO 3. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú p.227.

<sup>4</sup> BASSOLS COMA, Martín. Constitución y sistema económico. Madrid, Tecnos, 1985. pp. 133, 134.

<sup>5</sup> SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El modelo económico en la Constitución de 1991. En: Revista de Jurisprudencia Administrativa. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2002. N° 2. p. 99.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos".*

*13. Contenido de la libertad de empresa*

*Ahora bien, el contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades<sup>4</sup>, las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho.*

*(...)*

*En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros).*

*(...)*

*De otro lado, la libertad de empresa está íntimamente relacionada con las libertades de comercio y de industria. La primera consiste en la facultad de elegir la organización y llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Tal libertad presupone el atributo de poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público no sujetos a dependencia (...). Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos."*

- 3.15. Así pues, el Tribunal Constitucional se pronuncia respecto a los supuestos que integran el ámbito de protección de la libertad de empresa, siendo pertinente resaltar para el caso materia de análisis, la libertad de organización, esto es que afecte el libre desarrollo de la actividad empresarial, es decir si su contenido normativo cambia sus objetivos y fines económicos o modifica o suplanta su poder de dirección y organización de la actividad empresarial, en la cual se encuentra su política de precios.
- 3.16. De acuerdo a lo expuesto, el Tribunal Constitucional y la doctrina han dado contenido a la Libertad de Empresa como parte de la iniciativa privada. Se tiene entonces de lo informado por el INDECOPI, respecto al literal j) del numeral 74.1 del artículo 74 del Código, lo siguiente: "(...) *la propuesta normativa consistente en la fijación del monto de las pensiones por acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia –y de los estudiantes, de ser el caso- limitaría el derecho de los proveedores a determinar libremente sus precios, representando una forma indirecta de incidir en su formación (...).*

<sup>4</sup> Sobre el tema, KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo. *La libertad de empresa: fundamento del sistema económico constitucionalizado*. En: Libro Homenaje a Jorge Avenidaño. Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2004. pp. 540, ss.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

Asimismo, en el caso del numeral 82.1 del artículo 82 del Código, se tiene lo siguiente: "(...) Así pues, de igual manera que lo señalado para el caso de las empresas no supervisadas por la SBS, no se podría prohibir a las empresas del sistema financiero el cobro de comisiones, gastos o tarifas por cuanto la iniciativa privada es libre. (...)".

- 3.17. De lo informado por el INDECOPI sobre los mencionados artículos, se afectaría la libertad de empresa de los proveedores de productos y servicios educativos y de los proveedores de productos o servicios financieros, respectivamente, en la modalidad de fijar su política de precios, por lo que devendrían en medidas no alineadas a los estándares de protección constitucional desarrollados por el Tribunal Constitucional.

### **Sobre la protección constitucional del consumidor**

- 3.18. Para efectos del análisis legal correspondiente, corresponde revisar el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, cuyo texto se transcribe:

***Artículo 65.- 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."*

- 3.19. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que "el consumidor o usuario deviene en el fin de toda actividad económica; es decir, es quien concluye el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de los productos y servicios ofertados en el mercado. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que en virtud de un acto jurídico oneroso adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado". (Sentencia recaída en el Expediente 01865-2010-PA/TC, fundamento 9).
- 3.20. Además, el Tribunal Constitucional ha señalado que "el artículo 65º de la Constitución prescribe la defensa de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario, a saber: a) establece un principio rector para la actuación del Estado; y, b) consagra un derecho personal y subjetivo. (Sentencia recaída en el Expediente 01865-2010-PA/TC, fundamento 12).
- 3.21. Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>7</sup> ha señalado que dicho derrotero jurídico binario se sustenta en una pluralidad de principios, entre los cuales es necesario resaltar para el presente caso, el siguiente:

*"a. **El principio pro consumidor**, que plantea la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores y usuarios en razón de las objetivables desventajas y*

<sup>7</sup> Fundamento 15 de la Sentencia recaída en el Expediente 01865-2010-PA/TC.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*asimetrías fácticas que surgen en sus relaciones jurídicas con los proveedores de productos y servicios."*

- 3.22. De acuerdo a lo expuesto, las sentencias del Tribunal Constitucional han dado contenido a la protección constitucional de los consumidores y usuarios. Se tiene entonces de lo informado por el INDECOPI, respecto al artículo 66-F del Código, lo siguiente: *"(...) la política de fijación de precio propuesta en el Proyecto de Ley puede generar que el precio esté por debajo del precio que permite igualar la oferta y la demanda (equilibrio de mercado), generando excesos de demanda y problemas de suministro de los servicios de transporte. (...) Asimismo, puede desincentivar a que los proveedores cuenten con capacidad disponible para atender el incremento de demanda en periodos de temporada alta, afectando la disponibilidad de los servicios de transportes y, por ende, a los usuarios. (...) ocasionaría un incremento generalizado de los precios de servicios de transportes de carga y pasajeros, afectando tanto los periodos de temporada alta como el resto de periodos."*

Asimismo, en el caso del artículo 82 del Código, se tiene lo siguiente: *"(...) es necesario que la propuesta analice si el hecho de prohibir el cobro de comisiones y gastos a los usuarios finales no elevaría el costo de las operaciones financieras, el mismo que sería trasladado a los consumidores finales de estos productos y servicios, obstruyendo el proceso de inclusión financiera (...)".*

- 3.23. De lo informado por el INDECOPI sobre los mencionados artículos, se afectaría el principio pro consumidor que sustenta a la protección constitucional de los consumidores y usuarios, por lo que devendrían en medidas no alineadas a los estándares de protección constitucional desarrollados por el Tribunal Constitucional.
- 3.24. Finalmente, se deja constancia que la Oficina General de Asesoría Jurídica se pronuncia exclusivamente sobre los aspectos legales del proyecto normativo, así como de la exposición de motivos, no siendo materia de evaluación el aspecto técnico del contenido de dichos documentos.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Por los fundamentos expuestos, no resulta jurídicamente viable la aprobación del Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos".

Atentamente,



Abog. Edgard Eduardo Ortiz Gálvez  
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Presidencia  
Anexo 1101



**CARTA N° 547-2016/PRE-INDECOPI**

Lima, 11 de octubre de 2016

Señora  
**María Soledad Guulfo Suárez-Durand**  
Secretaria General  
Presidencia del Consejo de Ministros  
Jirón Carabaya s/n  
Lima.-



Referencia: Oficio N° 59-2016-2017-CODECO/CR  
Oficio N° 4256-2016-PCM/SG/OCP  
Oficio N° P.O. N°040-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Oficio N°4282-2016-PCM/SG/OCP

De mi consideración:

Me dirijo a usted en atención a los oficios de la referencia, mediante los cuales se traslada el pedido de opinión de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respecto del Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos".

Al respecto, sírvase encontrar adjunto a la presente, el Informe N° 083-2016/DPC-INDECOPI y el Informe N° 084-2016/DPC-INDECOPI, emitido de manera conjunta por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, la Gerencia Legal y la Gerencia de Estudios Económicos.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,

  
**Ivo Gagliuffi Piercechi**  
Presidente del Consejo Directivo

LC/v

Adjunto:  
Oficio N° 59-2016-2017-CODECO/CR, Oficio N° P.O. N°040-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Informe N° 083-2016/DPC-INDECOPI, Informe N° 084-2016/DPC-INDECOPI





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI



**INFORME N° 083-2016/DPC-INDECOPI**

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

DE : **Anahí Chávez Ruesta**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

**Erickson Molina Pradel**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

**Silvia Zavaleta Flores**  
Secretaria Técnica (e)  
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

**Fernando Lazarte Mariño**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor N° 3

**Jesús Espinoza Lozada**  
Secretario Técnico  
Comisión de Defensa de la Libre Competencia

**Enrique Priori Santoro**  
Gerente  
Gerencia Legal

**Rodolfo Tupayachi Romero**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios Económicos

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos

REFERENCIA : Oficio N° 59-2016-2017-CODECO/CR  
Oficio N° 4256-2016-PCM/SG/OCP

FECHA : 6 de octubre de 2016

**ANTECEDENTES**

Mediante los oficio de la referencia, el señor Congresista Juan Carlos Gonzáles Ardiles, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, y la señora María Soledad Guiulfo Suarez-Durand, Secretaria General de la Presidencia del

Consejo de Ministros, solicitaron, respectivamente, 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° 126/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos" (en adelante, el Proyecto de Ley).

En ese sentido, 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, a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, a la Gerencia Legal y a la Gerencia de Estudios Económicos, emitir un informe conjunto al respecto.

## II. ANÁLISIS

De acuerdo a lo señalado en el Proyecto de Ley, este tiene como objetivo:

- (i) **Artículo 1:** modificar los artículos III, V del Título Preliminar y 45, 48, 49, 52, 74, 81 y 82 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante el Código);
- (ii) **Artículo 2:** Incorporar el Capítulo I-A, "Servicios públicos y otros servicios masivos", al Título IV del Código; y,
- (iii) **Artículo 3:** Incorporar el Capítulo I-B, "Servicios del Estado", al Título V de la citada norma.

4. Debido a que las modificaciones e incorporaciones planteadas al Código abordan cambios específicos a nivel de sus disposiciones y estructura, en los acápites siguientes se analiza la viabilidad de la propuesta normativa sobre la base de aspectos jurídicos y económicos.

Sin perjuicio de lo indicado, cabe precisar que, mediante el Informe N° 100-2012-CPC, de fecha 04 de junio de 2012, el Indecopi emitió opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1059/2011-CR que propuso modificaciones al Código en los mismos términos que los señalados.

En ese sentido, considerando que las disposiciones previstas en ambos proyectos legislativos resultan análogas, el análisis que se desarrolla a continuación ha sido efectuado sobre la base de la opinión previamente emitida por esta institución.

### MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL PROYECTO DE LEY

#### a) Artículo III: Ámbito de aplicación del Código

El Proyecto de Ley propone modificar el artículo III del Título Preliminar del Código, incorporando el siguiente párrafo como parte de su enunciado:

"Artículo III.- Ámbito de aplicación

(...)

3. El código se aplica también a los servicios del Estado a usuarios finales, que implican una contraprestación económica

(...)"

(Resaltado y subrayado nuestro)

8. Al respecto, cabe señalar que conforme a lo establecido en numeral 2 del artículo IV del Código, las personas jurídicas de derecho público, que de manera habitual prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores, son considerados como proveedores para efectos de lo establecido en la citada norma<sup>1</sup>. En tal sentido, los bienes y servicios que ponen a disposición de los ciudadanos, en tanto consumidores finales, se encuentran también comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Código, siempre que actúen como agentes en el mercado ofreciendo productos y servicios en términos similares a cualquier empresa<sup>2</sup>.

9. Teniendo en cuenta lo indicado, la modificación propuesta resultaría innecesaria debido a que, la redacción actual del Código considera proveedores a las personas jurídicas de derecho público; por tanto, se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha norma.

b) **Artículo V: Principios aplicables a la protección al consumidor**

10. El Proyecto de Ley propone también modificar el artículo V del Título Preliminar del Código, complementando los principios aplicables a la protección al consumidor, de la siguiente manera:

**"Artículo V.- Principios**

*El presente Código se sujeta a los siguientes principios:*

1. Principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor. - El Código prevalece sobre cualquier otra ley o norma sectorial en materia de defensa del consumidor.
2. Principio de vulnerabilidad del consumidor: Todo consumidor está en condición vulnerable en una relación de consumo.
3. Principio de Proscripción de las prácticas abusivas: El Código proscribe y sanciona las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.
4. Principio de protección efectiva en procedimientos: Los procedimientos de defensa de los consumidores son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos, y de formalidades mínimas.

(...)

(Resaltado y subrayado nuestro)

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

**Artículo IV.- Definiciones**

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

2. **Proveedores.** - Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. (...)

Cabe señalar que mediante Resolución N° 1668-2008/IDC-INDECOPI de fecha 19 de agosto de 2008, se precisó que la aplicación de las normas en materia de protección al consumidor tendrá lugar en los casos en que las personas jurídicas de derecho público consideradas como proveedores actúen como agentes económicos en el mercado, en tanto en el desarrollo de sus actividades subyace una situación de competencia integral con las prestaciones de los demás agentes económicos por la captación de nuevos clientes. No obstante, se reconoce la existencia de servicios que el Estado está obligado a brindar con miras a garantizar niveles mínimos de bienestar social y por las que no percibe una contraprestación ajustada a un valor de mercado. En ese sentido se señala que, en todos estos casos se está frente a servicios sociales o asistenciales en los que no resulta aplicable la normativa sobre protección al consumidor.

11. Con relación a la propuesta normativa en mención cabe señalar lo siguiente:

Sobre el principio de prevalencia en materia de defensa del consumidor

12. De los términos expuestos, es posible advertir que el principio de prevalencia en materia de protección al consumidor tendría como finalidad establecer el carácter imperativo de las disposiciones previstas en el Código sobre la normativa sectorial correspondiente.

13. Al respecto, se debe tener en cuenta que el Código ha establecido el principio de protección mínima<sup>3</sup> como uno de los preceptos que rige la protección de los consumidores en nuestro país y en virtud al cual sus disposiciones constituyen las garantías mínimas indispensables en materia de protección a los consumidores, pudiendo otorgarse un nivel de protección mayor a través de la normativa sectorial.

14. Cabe señalar que, en su aplicación, la protección mínima de los consumidores se encuentra vinculada con el principio de especialidad normativa<sup>4</sup>, en atención al cual las disposiciones especiales (normativa sectorial) prevalecen sobre las disposiciones generales (normas del Código).

15. Sin perjuicio de ello, y aun en el supuesto que una norma sectorial establezca condiciones menos favorables o permita una interpretación distinta a las disposiciones del Código, este cuerpo normativo ha previsto también la aplicación del Principio Pro Consumidor, en virtud del cual en caso existan dudas sobre el sentido de una norma, la interpretación debe realizarse en el sentido más favorable al consumidor.

16. Por lo antes expuesto, la inclusión del principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor contravendría el principio de especialidad normativa reconocido en nuestro ordenamiento jurídico; asimismo, resultaría discordante con las disposiciones previstas en el Código.

Sobre el principio de vulnerabilidad del consumidor

17. El Proyecto de Ley propone incorporar el principio de vulnerabilidad del consumidor con la finalidad de establecer la condición de indefensión de los consumidores en una relación de consumo.

18. Cabe señalar que, como consecuencia de la asimetría informativa existente en el mercado, consumidores y proveedores se encuentran en una situación de desequilibrio en la contratación, ubicándose los consumidores en una posición de

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

**Artículo V.- Principios**

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

(...)


**6. Principio de Protección Mínima.-** El presente Código contiene las normas de mínima protección a los consumidores y no impide que las normas sectoriales puedan dispensar un nivel de protección mayor.


(...)


*“(...) la disposición especial prima sobre la general (...) quiere decir que si dos normas con rango de ley establecen disposiciones contradictorias o alternativas pero una es aplicable a un espectro más general de situaciones y otra a un espectro más restringido primará esta sobre aquella en su campo específico”*

Rubio Correa, Marcial. “El Sistema Jurídico”. Fondo Editorial de la PUCP, 2011, Pág. 137


desventaja frente a los proveedores por ser estos quienes suelen tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que comercializan.


- 
19. Sobre la base de lo indicado, el Código reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en las relaciones de consumo, estableciendo como política pública del Estado la protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las madres gestantes, niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y consumidores de zonas rurales o de extrema pobreza.


- 
20. De la misma manera, con la finalidad de corregir las distorsiones y malas prácticas generadas por la situación de desequilibrio entre consumidores y proveedores, el Código reconoce la corrección de la asimetría informativa como uno de los principios que rigen la protección de los consumidores en nuestro país, todo ello sin perjuicio de que, en aplicación del principio pro consumidor, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores, siendo que, cuando exista duda sobre el contenido o alcance de las normas, las mismas serán interpretadas en el sentido más favorable al consumidor.

- 
21. En atención a lo expuesto, la propuesta de incluir el principio de vulnerabilidad del consumidor sería redundante, en tanto su reconocimiento y las medidas destinadas a corregir dicha situación ya se encuentran previstas como parte de las disposiciones vigentes en materia de protección al consumidor.

#### Sobre el principio de proscripción de las prácticas abusivas

- 
22. Otro de los principios que el Proyecto de Ley pretende incorporar es el de proscripción de las prácticas abusivas, precepto que busca establecer la prohibición y sanción de las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.

- 
23. Al respecto, se debe advertir que el Código define las prácticas abusivas como aquellos métodos comerciales a través de los cuales los proveedores, aprovechando la situación de desventaja de los consumidores, les imponen condiciones excesivamente onerosas o que resultan imprevisibles al momento de contratar<sup>5</sup>. En ese sentido, establece de manera expresa la prohibición de los métodos comerciales coercitivos y agresivos, los métodos abusivos de cobro y otras prácticas similares<sup>5</sup>.

- 
24. En esa misma línea, el Código establece la inexigibilidad e inaplicación, por parte de la autoridad administrativa, de las cláusulas abusivas contenidas en los contratos de

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

##### Artículo 57.- Prácticas abusivas

También son métodos abusivos todas aquellas otras prácticas que, aprovechándose de la situación de desventaja del consumidor resultante de las circunstancias particulares de la relación de consumo, le impongan condiciones excesivamente onerosas o que no resulten previsibles al momento de contratar.

Esta regulación se encuentra contenida en el Título III de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

consumo, en tanto, al ser contrarias a la buena fe comercial, colocan al consumidor en una situación de desventaja, desigualdad o anulan sus derechos<sup>7</sup>.

25. Cabe señalar, asimismo, que conforme a lo establecido en el Título Preliminar del Código, una de las políticas públicas del Estado es la defensa de los consumidores contra las prácticas que afectan sus legítimos intereses<sup>8</sup>, reconociendo, en ese sentido, la protección específica contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos y cualquier otra práctica análoga<sup>9</sup>.

26. Teniendo en cuenta lo indicado, la normativa prevista en el Código proscribire y sanciona las prácticas abusivas por resultar atentatorias al derecho de los consumidores y contrarias a la buena fe comercial exigible en toda relación de consumo. Por esta razón, la inclusión del principio bajo análisis no resultaría oportuna.

#### Sobre el principio de protección efectiva en procedimientos

27. El Proyecto de Ley propone, finalmente, incorporar el principio de protección efectiva en los procedimientos de defensa del consumidor, estableciendo que los mismos son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos y de formalidades mínimas.

28. Con relación a dicha propuesta, resulta oportuno señalar que, en lo concerniente a los procedimientos seguidos por el Indecopi, en materia de protección al consumidor, el Código ha dispuesto la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la Ley N° 27444), la cual es observada en la tramitación de las denuncias presentadas por los consumidores.

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

##### Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas

49.1 En los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, se considerarán cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, colocan al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulan sus derechos

(...)

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

##### Artículo VI.- Políticas públicas

(...)

3 El Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado; y busca que ellos tengan un rol activo en el desarrollo del mercado, informándose, comparando y premiando con su elección al proveedor leal y honesto, haciendo valer sus derechos directamente ante los proveedores o ante las entidades correspondientes

(...)

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

##### Artículo 1.- Derechos de los consumidores

1.1 En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

c) Derecho a la protección de sus intereses económicos y en particular contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, cualquier otra práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos o servicios.

(...)

29. De esta manera, si bien el Código no contempla de manera específica el principio propuesto en el Proyecto de Ley, la Ley N° 27444 establece que, en todo procedimiento seguido ante las entidades de la administración pública deben ser observados, entre otros, los siguientes preceptos:

**"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3 **Principio de impulso de oficio.**- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.6 **Principio de informalismo.**- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público

(...)

1.9 **Principio de celeridad.**- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

(...)

1.13 **Principio de simplicidad.**- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria: es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

(...)"

30. Sin perjuicio de lo indicado, el Código ha previsto también, la protección de los derechos de los consumidores mediante procedimientos eficaces, céleres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias<sup>10</sup>.

Por lo antes expuesto, la inclusión del principio de protección efectiva en procedimientos no tendría mayor efecto, considerando que los criterios que se pretenden incorporar a través del mismo, ya se encuentran recogidos en la legislación vigente.

**c) Artículo 45: Contrato de consumo**

El proyecto de Ley propone la modificación del artículo 45 del Código, relativo al contrato de consumo, incorporando como segundo párrafo el siguiente enunciado:

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

**Artículo 1.- Derechos de los consumidores**

1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

g) A la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, céleres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias ante las autoridades competentes.

(...)

**Artículo 45.- Contrato de consumo**

El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual interviene un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.

Los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor.

(...)

(resaltado y subrayado nuestro)

33. Sobre el particular, la exposición de motivos refiere que la regulación establecida en el Código, respecto al contrato de consumo, no otorga una definición específica del mismo, ni hace referencia a sus características esenciales, generando dificultades en su interpretación y en la aplicación normativa a casos concretos.

34. No obstante, la incorporación propuesta tampoco otorga una definición concreta del contrato de consumo ni de sus características esenciales. Adicionalmente, debemos indicar que, si bien el Código no define el contrato de consumo como tal, sí hace referencia a determinadas características que permiten su identificación. En ese sentido, establece que el contrato de consumo, conlleva la existencia de una relación jurídica entre un consumidor y un proveedor (conforme a las definiciones previstas en el Código), precisando que, dicha relación jurídica, tiene como finalidad la adquisición -por parte del consumidor- de productos o servicios -brindados por el proveedor- a cambio de una contraprestación económica.

35. Sin perjuicio de lo indicado, cabe mencionar que aun cuando las disposiciones del Código, en relación al contrato de consumo, no contengan el desarrollo de definiciones adicionales, la remisión al Código Civil permite realizar una correcta interpretación del mismo.

36. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, establecer la aplicación específica de determinados principios a materias particulares desarrolladas en el Código, resultaría redundante, en tanto, tal como lo dispone el encabezado del artículo V del Título Preliminar, las disposiciones normativas previstas en el Código se encuentran sujetas a los principios desarrollados en el mismo, con lo cual, su reiteración, no resultaría de mayor utilidad.

37. Por lo antes señalado, no sería necesaria la incorporación de un segundo párrafo al artículo 45, debido que el mismo no resulta necesario, considerando el tratamiento que sobre el contrato de consumo se ha realizado en el Código.

**Artículo 48: Requisitos de las cláusulas de los contratos de consumo por adhesión**

38. La propuesta normativa formula una modificación en la redacción del epígrafe del artículo 48 del Código y establece como requisito adicional, la prohibición de modificar unilateralmente los contratos de consumo por adhesión, tal como se señala a continuación:



**"Artículo 48.- Requisitos de los contratos de consumo por adhesión"**

En los contratos de consumo celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse los siguientes requisitos:

**a. No pueden modificarse unilateralmente**

(...)"

(resaltado y subrayado nuestro)



39. La versión original del artículo en mención dispone como epígrafe "Requisitos de las cláusulas contenidas en un contrato de consumo por adhesión" desarrollando en su contenido, las exigencias relativas a la redacción de tales estipulaciones.



40. Al respecto, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el epígrafe resume el contenido o la materia a que se refieren los artículos de las disposiciones normativas, no pudiendo contener conceptos que no estén explicitados.



41. En tal sentido, si bien los requisitos contenidos en el artículo 48 pueden resultar exigibles, en sentido amplio, a los contratos de consumo por adhesión, las características detalladas como parte de los mismos (concreción, claridad, sencillez, legibilidad, etc.) se encuentran vinculadas de manera particular a las cláusulas que forman parte de dichos contratos. Por ello, consideramos que la modificación del título de la referida disposición no resultaría pertinente.



42. De otra parte, en lo concerniente a la prohibición de la modificación unilateral de los contratos de consumo por adhesión, debemos precisar que, de un análisis sistemático las normas del Código, que regulan las cláusulas abusivas y los métodos comerciales coercitivos, se evidencia que una modificación de las condiciones y términos del producto o servicio califica como un método comercial coercitivo en la medida que no sea consentida, siendo que, para tales efectos, el silencio no constituye un acto de aceptación, a menos que el consumidor los haya autorizado de manera expresa y previa<sup>11</sup>.



Asimismo, la normativa vigente establece también que la incorporación de cláusulas que permiten al proveedor modificar unilateralmente las condiciones y términos del contrato pueden ser calificadas como abusivas de ineficacia relativa, lo que significa que *per se* no resultan ilícitas, sino que su aplicación dependerá del análisis del caso en concreto. Esto obedece a que, debido a la dinámica de determinadas relaciones jurídicas de consumo (por ejemplo, las de tracto sucesivo), es posible que sea necesario que el proveedor tenga la oportunidad de hacer ajustes a las condiciones pactadas o adaptar los precios o tarifas cobradas periódicamente,

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

**Artículo 56.- Métodos comerciales coercitivos**

56.1 De manera enunciativa y no limitativa, el derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales coercitivos implica que los proveedores no pueden:

(...)

c. Modificar, sin el consentimiento expreso del consumidor, las condiciones y términos en los que adquirió un producto o contrató un servicio, inclusive si el proveedor considera que la modificación podría ser beneficiosa para el consumidor. No se puede presumir el silencio del consumidor como aceptación, salvo que él así lo haya autorizado expresamente y con anterioridad.

(...)



siempre que haya cumplido con poner en conocimiento del consumidor la modificación a realizar.

44. Esto se debe particularmente a que no toda modificación de condiciones efectuada por el proveedor califica como lesiva a los derechos del consumidor, dado que, en algunos casos, como resultado de la competencia en el mercado, el proveedor podría verse incentivado a mejorar las condiciones ofrecidas a los consumidores, con la finalidad de fidelizarlos a su producto o servicio.

45. En consideración a lo indicado, limitar de manera absoluta la posibilidad de que los proveedores modifiquen el contenido de los contratos, toda vez que esta práctica podría resultar incluso beneficiosa para los consumidores si se ajusta a los parámetros antes señalados y se respeten las disposiciones contenidas en el Código, no resultaría pertinente.

e) **Artículo 49: Definición de cláusulas abusivas**

46. El Proyecto de Ley plantea adicionalmente la modificación del artículo 49 del Código, en los siguientes términos:

**Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas**

(...)

**49.3 Son también cláusulas abusivas en cualquier tipo de contrato de consumo, aquellas que aún habiéndose consentido expresamente, violen la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor.**

49.4. El hecho de que ciertos elementos de una cláusula o que una cláusula aislada se haya negociado individualmente, no excluye la aplicación de las normas sobre cláusulas abusivas al resto del contrato. El proveedor que afirme que una determinada cláusula ha sido negociada individualmente asume la carga de la prueba.

(resaltado y subrayado nuestro)

47. La redacción actual del artículo 49 del Código restringe la definición de las cláusulas abusivas, limitándolas a aquellas contenidas en los contratos por adhesión y en los contratos que contengan cláusulas generales de contratación.

48. Al respecto, cabe señalar que la finalidad de que nuestro ordenamiento regule las cláusulas abusivas en el marco de los contratos en serie, denominados contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación, se debe a que, bajo el ámbito de dichas relaciones jurídicas, los consumidores solo ejercen su libertad de contratar, mas no su libertad contractual. Es decir, si bien un consumidor tiene la libertad de elegir con quien contratar, no goza de la misma libertad para establecer o negociar cada una de las cláusulas contenidas en los contratos suscritos.

49. De esta manera, el Código ha regulado aquellas situaciones en las que el consumidor no puede negociar el contenido de los contratos, con la finalidad de impedir un eventual desequilibrio significativo en las posiciones asumidas por el proveedor y el consumidor, estableciendo que en este tipo de contratos se proscriba aplicar una cláusula que resulte abusiva.

En atención a lo expuesto, no resultaría adecuado, tal como lo propone el Proyecto de Ley, incorporar dentro de la definición de cláusulas abusivas aquellas contenidas en los contratos de consumo en las que los consumidores tuvieron la posibilidad de

ejercer su derecho de libertad contractual para negociar cada una de sus cláusulas para luego dar su consentimiento expreso, toda vez que se estaría afectando la seguridad jurídica de las relaciones comerciales.

51. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tomar en consideración que el artículo 47 del Código<sup>12</sup> establece de manera general –incluso para aquellos contratos en los que el consumidor haya ejercido su derecho de libertad contractual– que los contratos de consumo no pueden incluir cláusulas o ejercerse prácticas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos de los consumidores.

Sobre la base de lo indicado, la propuesta contenida en el presente extremo del Proyecto de Ley resultaría innecesaria, en tanto, la normativa vigente, ya establece condiciones de protección mínima en los contratos de consumo en general y proscribire el empleo de cláusulas abusivas.

f) **Artículo 52: Inaplicación de las cláusulas abusivas**

53. La propuesta normativa, plantea una nueva del artículo 52 del Código, de acuerdo a lo siguiente:

**“Artículo 52.- Eliminación de las cláusulas abusivas**

**Las cláusulas abusivas ineficaces a que se refiere el presente Código, y en general cualquier cláusula abusiva que sea detectada, deben ser eliminadas de oficio, a solicitud de parte, por el Indecopi, por los organismos reguladores y por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones”**

(resaltado y subrayado nuestro)

La Constitución Política del Perú garantiza la libertad contractual estableciendo, para tal efecto, que los términos incluidos en los contratos celebrados no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones. Asimismo, señala que los conflictos derivados de una relación contractual sólo pueden ser solucionados en la vía arbitral o judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley<sup>13</sup>.

Sin perjuicio de lo indicado, cabe señalar que, ante la masificación de las relaciones contractuales en el mercado, para la adquisición de bienes o servicios, la capacidad de negociación de una de las partes –el consumidor– se redujo gradualmente hasta

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

**Artículo 47.- Protección mínima del contrato de consumo**

En los contratos de consumo se observa lo siguiente:

- (...)  
b. No pueden incluirse cláusulas o ejercerse prácticas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos al consumidor en los contratos.  
(...)

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Libertad de contratar**

**Artículo 62.-** La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

tornar su voluntad en una mera aceptación de las condiciones ofrecidas por la contraparte –el proveedor– sobre la base de la información a la que puede tener acceso, la que, a su vez, puede resultar incompleta, insuficiente o incluso falsa.

56. En atención a ello, el Estado garantiza el derecho a la información de los consumidores estableciendo normas que obligan a los proveedores a brindar información veraz y oportuna sobre los productos o servicios ofertados y sobre la idoneidad de los mismos. En ese contexto, la regulación de las cláusulas abusivas tiene como finalidad equiparar las relaciones contractuales en los casos en que, en los contratos de consumo, el proveedor incorpore estipulaciones unilaterales que puedan contravenir los principios de buena fe, transparencia y justo equilibrio entre los derechos, pudiendo resultar perjudiciales al consumidor.

57. Para tal efecto, el Código prevé que ante la detección de cláusulas abusivas, estas pueden ser inaplicadas por la autoridad administrativa, sin perjuicio de las decisiones que sobre el particular puedan ser adoptadas en el ámbito jurisdiccional o arbitral, de ser el caso<sup>14</sup>.

58. No obstante, esto no implica dejar en indefensión a los consumidores y usuarios que pudiesen resultar afectados por la aplicación de una cláusula abusiva, pues el ordenamiento prevé que la autoridad administrativa pueda inaplicar dichas cláusulas para el caso concreto. De esta manera, la autoridad de consumo podrá ordenar como medida correctiva complementaria que dicha cláusula sea inexigible al consumidor afectado.

59. Adicionalmente, cabe señalar que la autoridad de consumo podrá remitir la información sobre la cláusula abusiva identificada a la autoridad sectorial correspondiente, para que, en atención a lo dispuesto en el artículo 55 del Código, esta cumpla con difundir la información pertinente para conocimiento de los consumidores<sup>15</sup>.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que, si en el curso de la aprobación de cláusulas generales de contratación, la autoridad administrativa identifica cláusulas abusivas, se encuentra facultada a emitir las normas de carácter general que prohíben su inclusión en contratos futuros, conforme a lo dispuesto en el numeral 54.5 del artículo 54 del Código<sup>16</sup>.

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

**Artículo 52.- Inaplicación de las cláusulas abusivas**

52.1 Las cláusulas abusivas ineficaces a que se refiere el presente Código son inaplicadas por la autoridad administrativa.

52.2 El ejercicio de esta facultad por la autoridad administrativa se hace efectivo sin perjuicio de las decisiones que sobre el particular pueden ser adoptadas en el ámbito jurisdiccional o arbitral, según fuese el caso.

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


**Artículo 55.- Difusión de las cláusulas generales de contratación aprobadas por la autoridad administrativa**  
La autoridad sectorial difunde en un lugar destacado de su portal institucional y, en su caso, a través de otros medios de difusión, las cláusulas generales de contratación aprobadas administrativamente y las cláusulas abusivas identificadas. El Indecopi mantiene enlaces en su portal institucional con las direcciones electrónicas de las autoridades sectoriales competentes en donde publiquen esa información.

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


**Artículo 54.- Aprobación de cláusulas generales de contratación**

(...)

54.5 En la aprobación de las cláusulas generales de contratación, la autoridad administrativa identifica las cláusulas abusivas y emite normas de carácter general que prohíben su inclusión en contratos futuros.

- 
61. Sobre la base de lo indicado, la modificación propuesta en el presente extremo del Proyecto de Ley, no resultaría necesaria, toda vez que nuestro ordenamiento vigente ya prevé la protección de los consumidores ante la existencia de cláusulas abusivas, mediante su inaplicación al caso concreto y difusión de la información necesaria para el conocimiento de los consumidores.

g) **Artículo 74: Derechos del consumidor en productos y servicios educativos**


- 
62. El Proyecto de Ley propone también modificar el artículo 74 del Código, estableciendo tres (3) nuevos derechos esenciales de los consumidores en productos y servicios educativos:

*Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos*


*74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:*

- (...)
- h. El denominado derecho de matrícula o cualquier concepto similar que lo sustituya, solo puede ser cobrado por las entidades educativas privadas de cualquier nivel la primera vez que el usuario se matricula en dichas entidades.*
  - i. Se prohíbe el cobro de la cuota de ingreso, o de cualquier concepto similar cualquiera sea el nombre que se le ponga, en las entidades educativas privadas de cualquier nivel.*
  - j. Se prohíben los incrementos unilaterales de pensiones en los contratos de servicios educativos de todos los niveles. Las propuestas de incrementos deben ser puestas en conocimiento de los usuarios por escrito con una anticipación no menor de 45 días hábiles. La pensión final debe ser la resultante del acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia. En el caso de las entidades educativas superiores, deben intervenir en dicho acuerdo los representantes de los estudiantes.*
- (...)

Resaltado y subrayado nuestro



En materia de servicios educativos, el Código recoge en el Capítulo III del Título IV los derechos esenciales de los consumidores o usuarios de tales servicios, precisando que los derechos establecidos en esta norma no excluyen aquellos que puedan encontrarse garantizados por la Constitución Política del Perú y por la normativa especial<sup>17</sup>.



64. En ese sentido, cabe mencionar que la prestación del servicio educativo privado en nuestro país se encuentra regulado por el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, que establece el derecho de las

(...)

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

Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente.

(...)

74.2 La enumeración de los derechos establecidos en esta norma no excluye los demás que la Constitución Política del Perú o normas especiales garantizan ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en el respeto de los derechos reconocidos en el presente Código.

personas naturales o jurídicas a la libre iniciativa privada para realizar actividades de educación con sujeción a los lineamientos generales formulados por el Estado<sup>18</sup>

65. De igual manera, la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, en adelante la Ley N° 26549, regula las actividades desarrolladas por instituciones educativas privadas, estableciendo, entre otros temas, la obligación de informar a los consumidores o usuarios las condiciones económicas del servicio.

66. Teniendo en cuenta lo indicado, las modificaciones propuestas en el presente extremo del Proyecto de Ley, buscan regular aspectos relacionados a las condiciones económicas aplicables al servicio educativo privado, cambios que conllevarían a la modificación de la Ley N° 26549 y no del artículo 74 del Código.

67. Sin perjuicio de lo indicado, en los párrafos siguientes se analiza la viabilidad de las disposiciones formuladas y los posibles efectos que tendrían en los consumidores de tales servicios.

68. En el marco de la regulación prevista en la Ley N° 26549, se dispone la obligación de los centros educativos privados de informar a los consumidores o usuarios las condiciones económicas aplicables al servicio educativo. Asimismo, se establece como conceptos válidos a cobrar, los siguientes: (i) la matrícula; (ii) las pensiones de enseñanza; y, (iii) las cuotas de ingreso<sup>19</sup>. La referida ley dispone, asimismo, la prohibición a las instituciones educativas de exigir a los padres de familia o usuarios de servicios educativos, el pago de sumas o recargos por conceptos diferentes a los establecidos<sup>20</sup>.

#### DECRETO LEGISLATIVO N° 882, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN

Artículo 2.- Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa.

Artículo 5.- La persona natural o jurídica propietaria de una Institución Educativa Particular, con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio, así como a los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas formulados por el Estado, establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento, incluyendo a título meramente enunciativo:

(...)

#### LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS

Artículo 14.- Los Centros educativos están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y muy fácilmente accesible a los interesados, antes de cada matrícula, la siguiente información:

a) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones serán una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo, pudiendo establecerse por concepto de matrícula un monto que no podrá exceder al importe de una pensión mensual de estudios.

b) El monto y oportunidad de pago de cuotas de ingreso.

(...)

#### LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS

Artículo 16.- Los Centros y Programas Educativos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios, ni la evaluación de los alumnos, al pago de las pensiones. En este último caso, la institución educativa puede retener los certificados correspondientes a períodos no pagados siempre que se haya informado de esto a los usuarios al momento de la matrícula.

Los usuarios no podrán ser obligados al pago de sumas o recargos por conceptos diferentes de los establecidos en esta Ley. Tampoco podrán ser obligados a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas, salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a las cuotas de ingreso. Se prohíbe condicionar la inscripción y/o matrícula al pago de las contribuciones denominadas voluntarias.

(...)

69. Ahora bien, respecto del cobro de la matrícula, se debe tomar en cuenta que este tiene por finalidad cubrir los costos administrativos en los que incurre el centro educativo cada vez que el alumno inicia un nuevo ciclo escolar; en ese sentido, la propuesta de cobrar en una sola oportunidad el derecho de matrícula debe ser evaluada considerando las consecuencias que pueden derivarse de dicha iniciativa, en tanto, el proceso de inscripción de un nuevo estudiante, así como el registro del mismo, en cada periodo lectivo, implica la prestación de diversos servicios administrativos y logísticos, cuyos costos podrían elevar las pensiones a fin de compensar la imposibilidad de su cobro disgregado<sup>21</sup>.

70. Por otra parte, en lo que respecta a la prohibición del cobro de la cuota de ingreso, cabe señalar que el pago de dicho concepto es requerido a discreción del centro educativo en una única oportunidad con motivo de la nueva incorporación de un alumno y tiene por finalidad compensar, entre otros aspectos, el costo de oportunidad en que incurren las entidades educativas al reservar una vacante para un determinado alumno, el uso de infraestructura que ponen a disposición de los estudiantes (laboratorios, talleres, salas de cómputo, auditorios, campos deportivos, reemplazo de bienes inmueble o mantenimiento de los mismos, aulas especiales, etc.).

71. Si no hubiera costo alguno relacionado a este concepto, se podría generar la situación que determinados padres opten por reservar vacantes en dos o más centros educativos simultánea o sucesivamente, pues dicha opción no tendría costo, para luego elegir solo uno, dejando libres las demás plazas, que tampoco podrán ser ofrecidas a otros alumnos culminando el periodo de matrícula, lo cual implica un alto costo de oportunidad para los centros educativos. Asimismo, dichas instituciones no tendrían ningún incentivo de mejorar la infraestructura puesta a disposición de los alumnos.

72. En adición a las observaciones antes mencionadas, la propuesta normativa debería analizar, asimismo, el posible impacto que su implementación puede generar en las pensiones, concepto hacia el cual podrían trasladarse los efectos de la medida que se pretende aplicar.

73. Finalmente, respecto a la prohibición del incremento unilateral de pensiones y la obligatoriedad de la participación de los padres de familia y estudiantes en la fijación de pensiones, cabe señalar que, a través de las normas vigentes, se garantiza el respeto de la voluntad de los padres de familia sobre dicho asunto, asegurando asimismo la libre iniciativa privada en la prestación de servicios educativos, en los cuales, atendido a la naturaleza de la relación jurídica que presentan (prestaciones de tracto sucesivo), es posible que el proveedor realice ajustes a las condiciones pactadas o adapte los precios periódicamente en función a los cambios que se presentan en el mercado.

74. En ese escenario, la Ley N° 25496 así como las disposiciones previstas en el Código, establecen la obligación de las instituciones educativas de informar a los padres de familia, la posibilidad de aumento del monto de la pensión, tanto durante

<sup>21</sup> Cabe señalar que, sobre el presente extremo del Proyecto de Ley, la exposición de motivos no efectúa un análisis detallado de beneficios y/o costos que podrían derivarse de la propuesta, en favor o perjuicio de los consumidores o usuarios de servicios educativos. Imitándose a indicar que la misma "mejora la regulación en mercados específicos (como es el caso de los servicios educativos)".

el proceso de matrícula como al finalizar el año lectivo, de modo que aquellos que no estén de acuerdo con dicho incremento puedan optar por no contratar con el centro educativo y tengan opción de buscar entre otras ofertas que se presentan en el mercado<sup>22</sup>.

75. Teniendo en cuenta lo indicado, la propuesta normativa consistente en la fijación del monto de las pensiones por acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia –y de los estudiantes, de ser el caso– limitaría el derecho de los proveedores a determinar libremente sus precios, representando una forma indirecta de incidir en su formación, lo que contravendría derechos reconocidos en el marco de la Constitución Política del Perú y la normativa vigente<sup>23</sup>, razón por la cual no resulta viable.

**Artículo 81: Marco legal de los productos o servicios financieros**

76. Respecto al artículo 81 del Código, el Proyecto de Ley formula precisiones en su redacción y propone la eliminación del segundo párrafo, conforme a lo siguiente:

**Artículo 81.- Marco legal**

*La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige prevalentemente por las disposiciones del presente Código, a continuación por las normas especiales establecidas en la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y las normas reglamentarias emitidas para garantizar su cumplimiento.*

(resaltado y subrayado nuestro)

**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**

Artículo 14.- Los Centros educativos están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y muy fácilmente accesible a los interesados, antes de cada matrícula, la siguiente información:

- b) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones serán una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo, pudiendo establecerse por concepto de matrícula un monto que no podrá exceder al importe de una pensión mensual de estudios.

**DECRETO LEGISLATIVO 882, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN**

Artículo 2.- Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa.

Artículo 5.- La persona natural o jurídica propietaria de una Institución Educativa Particular, con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio, así como a los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas formulados por el Estado, establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento, incluyendo a título meramente enunciativo:

- (...)  
el Los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas;  
(...)

**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**

Artículo 3.- Corresponde a la persona natural o jurídica, propietaria de un centro educativo, establecer la línea ideológica que regirá su centro, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución; la duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada año o período de estudios; los sistemas de evaluación y control de los estudiantes; la dirección, organización, administración y funciones del centro; los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas; las relaciones con los padres de familia; sin más limitaciones que las que pudieran establecer las leyes, todo lo cual constará en el Reglamento Interno del centro educativo.

(...)





77.

Sobre el particular, debemos indicar que tal como se ha hecho referencia en acápite previos del presente informe, la existencia de la normatividad sectorial (con rango de ley) responde a la necesidad de regular de manera puntual determinados aspectos, siendo posible la emisión de normas especiales que difieran de la regulación general. No obstante, tomando en cuenta que, por mandato legal, las disposiciones contenidas en el Código se sujetan a los principios señalados en el artículo V de su Título Preliminar, a través de la normativa sectorial es posible otorgar un mayor nivel de protección a los consumidores.



78.

En tal sentido, la inclusión de las modificaciones propuestas en el artículo 81 del Código, limitarían la posibilidad de que, en aplicación del principio de protección mínima, establecido en el Código, y especialidad normativa, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la normativa sectorial puedan establecerse mejores condiciones en favor de los consumidores.



79.

Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, la modificación del artículo referido no sería viable, en la medida que, a través de su aprobación, se limitaría la posibilidad de que, a través de la normativa sectorial, pueda otorgarse mayores beneficios a los consumidores.

i) **Artículo 82: Transparencia en la información de los productos o servicios financieros**



80.

Como última propuesta contenida en el artículo 1 del Proyecto de Ley, se plantea la modificación del artículo 82 del Código, quedando redactado en los siguientes términos:



"Artículo 82.- Costo efectivo de créditos y transparencia en la información de servicios financieros

82.1 El único cobro por servicios prestados que pueden realizar en sus operaciones las empresas financieras supervisadas por la SBS y las casas comerciales, es la tasa de costo efectivo anual (TCE). Para el efecto, la TCE debe incorporar todos los costos relacionados a la operación crediticia. Está prohibido fijar comisiones, gastos, tarifas o cobros de cualquier naturaleza de modo adicional y separado a la TCE, con excepción de los servicios financieros que no implican la fijación de una tasa de interés

(...)

82.2. Los proveedores de servicios financieros están obligados a informar a los consumidores o usuarios de manera clara y destacada la tasa de costo efectivo anual (TCEA) y la tasa de rendimiento efectivo anual (TREA), aplicable a las operaciones activas en cuotas o pasivas, respectivamente.


La TCEA y la TREA deben comprender todos los costos directos e indirectos que, bajo cualquier denominación, influyan en su determinación, de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mediante norma de carácter general."

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones regula la información que las instituciones financieras deben proporcionar al consumidor o usuario en cualquier operación que conlleve el cobro de intereses, comisiones y gastos."




El artículo 94 del Código, a través del cual se faculta a las empresas no reguladas por la SBS a cobrar comisiones y gastos, precisa que para que estos conceptos puedan ser cobrados, deben implicar la prestación de un servicio efectivo, tener una justificación y sustentarse en un gasto real y demostrable para el proveedor del


servicio<sup>24</sup>. Es decir, todo cobro que no responda a un servicio prestado efectivamente al consumidor será considerado ilegal.



82. Asimismo, resulta importante resaltar que el cobro de cada comisión o gasto se realiza una vez se preste el servicio adicional o se genere el gasto trasladado, por lo que incorporarlos necesariamente dentro de las tasas implicaría que el crédito se encarezca para todos los usuarios, pues los costos globales de dichos servicios serían incluidos de manera plana en todas las tasas de interés activas cobradas.





83. En ese sentido, es necesario que la propuesta analice si el hecho de prohibir el cobro de comisiones y gastos a los usuarios finales no elevaría el costo de las operaciones financieras, el mismo que sería trasladado a los consumidores finales de estos productos y servicios, obstruyendo el proceso de inclusión financiera.




84. Así pues, de igual manera que lo señalado para el caso de las empresas no supervisadas por la SBS, no se podría prohibir a las empresas del sistema financiero el cobro de comisiones, gastos o tarifas por cuanto la iniciativa privada es libre. No obstante, sí pueden adoptarse mecanismos que incrementen la competencia del mercado y que permitan además una adecuada tutela de los intereses económicos de los consumidores.

## MODIFICACIONES PROPUESTAS EN LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DEL PROYECTO DE LEY

### Incorporación de materias ajenas al alcance del Código



El Proyecto de Ley contiene disposiciones normativas a través de las cuales se pretende (i) prohibir monopolios en la prestación de servicios públicos; (ii) prohibir el traslado del costo de infraestructura a las tarifas de servicios públicos; (iii) prohibir el cobro de una tarifa por el uso de infraestructuras de vías terrestres urbanas a los usuarios finales; (iv) regular las tarifas correspondientes al suministro de agua potable; y, (v) regular los precios del combustible, conforme se advierte de las siguientes citas:




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

#### Artículo 94.- Determinación de las tasas de interés

Los proveedores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1243 del Código Civil, deben determinar la tasa del interés convencional compensatorio o moratorio en atención a los límites establecidos por el Banco Central de Reserva del Perú.

Los proveedores deben presentar la tasa de costo efectivo anual (TCEA), de acuerdo con los parámetros que para tal efecto establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 82 del presente código.

Si los proveedores emplean tasas que dependan de un factor variable, se debe especificar de manera precisa e inequívoca la forma en que se determina en cada momento, incluyendo su periodicidad de cambio, de ser aplicable. El cobro de comisiones y gastos debe implicar la prestación de un servicio efectivo, debidamente justificado, y sustentarse en un gasto real y demostrable para el proveedor del servicio.



En caso de que los proveedores diferencien el precio del producto o servicio, o se establezcan promociones o rebajas en función del medio de pago o forma de financiamiento otorgado por una empresa supervisada o no, la TCEA debe calcularse exclusivamente sobre el precio al contado, en efectivo o cualquier otra definición similar, del producto o servicio ofertado.

**"Artículo 66°-A.- Prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales**  
Queda prohibido trasladar por ley o por cualquier otra norma a los usuarios finales los costos de las inversiones para la construcción de infraestructura de servicios públicos afines que han sido concesionados a inversionistas privados."

**"Artículo 66°-B.- [P]rohibición de dar servicios públicos o masivos en monopolio**  
Se prohíbe otorgar por norma legal o de otro rango, por contrato de concesión o por cualquier título servicios públicos masivos o afines destinados a consumidores finales, en monopolio o exclusividad, tales como servicios de salud, provisión de medicamentos, teléfonos fijos o celulares, internet, banda ancha, tecnologías de convergencia, televisión abierta o cable, electrificación, agua, suministro de gas, servicios esenciales o masivos en puertos y aeropuertos, revisiones técnicas de vehículos automotores y servicios complementarios y afines, transporte de pasajeros en general, peajes y otros servicios similares."

**"Artículo 66°-C.- [S]uministro de agua potable**  
Las tarifas de agua potable deben ser diferenciadas. Deben pagar más las empresas que usan intensivamente el agua y cuya actividad incide de modo directo o indirecto en la contaminación, y los sectores residenciales de altos ingresos.  
Deben pagar menores tarifas de consumo de agua los sectores residenciales de bajos ingresos. Los subsidios que se establezcan para los sectores populares deben ser focalizados.  
En ningún caso, la tarifa por reconexión debe ser mayor que el monto mensual de consumo respectivo, en el caso de usuarios residenciales.  
El redondeo en el cobro de tarifas o de consumo siempre debe ser a favor del usuario.  
En los casos de sobrefacturación por funcionamiento deficiente del medidor de agua, la empresa proveedora, de oficio, solo cobrará el promedio del consumo histórico del usuario, hasta que proceda a cambiar el medidor defectuoso por uno nuevo y se compruebe su correcto funcionamiento."

**"Artículo 66°-D.- Abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales**  
Los proveedores de las diversas clases de gasolina y de gas licuado de petróleo (GLP) están obligados a trasladar de inmediato al mercado interno de usuarios finales y de transporte público las reducciones del precio internacional del petróleo. El Osinergmin se encargará de hacer cumplir esta norma y sancionar a los infractores.

Los concesionarios de gas natural están obligados a garantizar el abastecimiento del mercado interno de usuarios finales de este recurso por un horizonte permanente mínimo de veinte años. Los contratos de concesión que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley incluirán cláusulas con mención expresa de este artículo."

**"Artículo 66°-E.- Concesiones de vías terrestres urbanas a privados**  
Se prohíbe el cobro de peajes o cualquier cargo similar a los usuarios finales cuando se haya entregado en concesión a operadores privados una vía o conjunto de vías de circulación terrestre dentro de las ciudades o en general dentro de las áreas urbanas, para implementar vías expresas, vías rápidas o similares."

Respecto de las propuestas antes citadas, consideramos que el legislador no ha tomado en cuenta la finalidad del Código y su ámbito de aplicación. Al respecto, el artículo III del Título Preliminar del Código<sup>26</sup> señala que este protege al consumidor


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

Título Preliminar


Artículo III.- Ámbito de aplicación

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a esta.
2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en este.
3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo; es decir, el Código regula las relaciones comerciales que puedan entablarse entre consumidores y proveedores, procurando que estos últimos brinden sus productos o servicios en las condiciones que la ley lo exige o en las condiciones ofrecidas.



87. No obstante, como se puede advertir de las citas anteriores, las propuestas tienen por finalidad regular aspectos previos a la formación de una relación de consumo, aspectos en los que ni siquiera el consumidor forma parte, como por ejemplo la estructura de precios (mediante la regulación de tarifas y control de precios) o el control de estructuras de mercado (mediante la prohibición de monopolios), aspectos que corresponderían ser regulados en normas de diferente naturaleza a la del Código. En efecto, existen normas tales como la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la propia Constitución Política del Perú de 1993, que abordan ese tipo de aspectos, mas no el Código que, como lo hemos señalado, tiene una finalidad distinta.





88. Asimismo, se pretende establecer la prohibición de trasladar a los administrados los costos de los procedimientos que el Estado cree, así como simplificar la presentación de certificados personales, de acuerdo a lo siguiente:

**"Artículo 66°-[G].- Creación de trámites**


*Cuando el [E]stado en cualquiera de sus niveles, sea a nivel de gobierno nacional, gobiernos regionales o gobiernos locales, cree un trámite, una obligación o un requisito que deben cumplir los usuarios finales, queda prohibido trasladar a estos los costos de dicho trámite, obligación o requisito.*

**Artículo 66°-[H].- Simplificación de certificados personales**


*La exigencia de documentos tales como el certificado domiciliario, certificado de antecedentes policiales, certificado de antecedentes judiciales, y certificado de antecedentes penales se da por cumplida con una declaración jurada escrita simple por parte del usuario, la cual surte todos los efectos legales. Si el requirente desea verificar la veracidad de la declaración jurada correspondiente solicitará el certificado respectivo debiendo asumir el costo del servicio. La declaración jurada falsa hace perder cualquier derecho que se hubiere ganado.*



89. Según se advierte en el análisis precedente, las propuestas referidas a los trámites efectuados ante entidades del Estado escapan del ámbito de protección del Código, toda vez que no se evidencia la existencia de una relación de consumo en la cual dichas entidades actúan como proveedores, en los términos establecidos en el Código, sino de un servicio prestado por la Administración Pública en el desarrollo de sus funciones administrativas.



90. Tal es así que, de manera previa al Proyecto de Ley, se han formulado iniciativas legislativas destinadas a abordar las materias antes señaladas, a través de disposiciones que no pretendían su inclusión en el Código sino el desarrollo de una normativa particular o independiente, como la Ley de Protección y Defensa del Usuario de la Administración Pública<sup>26</sup>.



<sup>26</sup> Cabe señalar al respecto el Proyecto de Ley N° 1927/2012-CR: "Ley de Protección y Defensa del Usuario de la Administración Pública", formulado por el congresista Jaime Delgado Zegarra.

91. En atención a las consideraciones expuestas, no sería viable incorporar las propuestas analizadas al Código, dado que estas no guardan correspondencia con las materias reguladas por el referido cuerpo normativo.

Sobre los incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte terrestre

92. De manera adicional a las disposiciones normativas señaladas en el acápite anterior, el Proyecto de Ley propone incluir un artículo 66-F, de acuerdo a lo siguiente:

**"Artículo 66"-F.- Incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte terrestre**

*Quedan prohibidos los incrementos abusivos de precios o tarifas en temporadas altas tales como Semana Santa, Día de la Madre, Fiestas Patrias, Navidad, Año Nuevo o en los denominados feriados largos por parte de los proveedores de servicios de transporte de pasajeros o de carga de usos finales, por las vías aéreas, terrestre, marítima, fluvial o lacustre.*

*Se considera que hay un incremento abusivo de precios o tarifas en los supuestos mencionados en el párrafo anterior, cuando el incremento es manifiesto y desproporcionadamente superior al nivel del precio o tarifa usual u ordinaria y escapa de modo evidente a los niveles de fluctuación de precios según las estadísticas generales del INEI o del Banco Central de Reserva. El Indecopi tomará las medidas para prevenir estas conductas ilícitas, y las sancionará a los infractores."*

93. De acuerdo a lo señalado en el presente extremo del Proyecto de Ley, un incremento abusivo de precios se presenta cuando el mismo es manifiesto y desproporcionadamente superior al precio ordinario, resultando asimismo superior a los niveles de fluctuación reportados según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

94. En atención al enunciado anterior, cabe señalar que el Proyecto de Ley limitaría la libre determinación de los precios, en la medida que estaría estableciendo una fijación de precios en épocas o temporadas altas y feriados largos. En efecto, si se considera que el término "precio ordinario" se refiere a aquel precio que era resultado de la libre interacción de la oferta y la demanda antes de la temporada alta, entonces lo señalado en el Proyecto de Ley se puede interpretar como una fijación de precios en la medida que establece que en periodos de temporadas altas los precios no pueden ser superiores al precio de otros periodos.

95. Al respecto, se debe advertir que el sistema jurídico actual garantiza la libertad de empresa y de la determinación de los precios, en atención a lo previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú<sup>27</sup>. Asimismo, mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 757<sup>28</sup> se prohíbe expresamente la fijación de precios, siendo

<sup>27</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

**Artículo 59.-** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA**

**Artículo 4.-** La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República.

que, los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos conforme a lo que se disponga expresamente por Ley. Por esta razón, el Indecopi ni otras autoridades pueden intervenir en la fijación de los precios de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado<sup>29, 30</sup>.

96. En ese sentido, la propuesta de fijación de precios señalada en el Proyecto de Ley contradice lo establecido en nuestro ordenamiento constitucional.

97. La política de fijación de precio propuesta en el Proyecto de Ley puede generar que el precio esté por debajo del precio que permite igualar la oferta y la demanda (equilibrio de mercado), generando excesos de demanda y problemas de suministro de los servicios de transporte. Si en los periodos de temporada alta el precio establecido por la política de fijación de precios está por debajo del precio de equilibrio de mercado, los proveedores no tendrán incentivos a proveer la cantidad requerida por la demanda al precio establecido mientras que los usuarios tendrán incentivos a demandar una cantidad mayor de servicios de transporte al ser estos más asequibles. Esta situación puede propiciar la aparición de mercados secundarios o negros donde se revenderán servicios de transporte a un precio mayor al establecido, incrementando los costos de transacción y la evasión fiscal.

98. Asimismo, puede desincentivar a que los proveedores cuenten con capacidad disponible para atender el incremento de demanda en periodos de temporada alta, afectando la disponibilidad de los servicios de transporte y, por ende, a los usuarios. En periodos que no corresponden a temporada alta la disposición a pagar por parte de los usuarios para que los proveedores cuenten con capacidad disponible en periodos de temporada alta es baja; sin embargo, los proveedores pueden tener interés tener capacidad disponible con el objetivo de obtener mayores ganancias en periodos de temporada alta donde la disposición a pagar de los usuarios es mayor (precio alto).

99. De esta manera, la política de fijación de precios limitaría los incentivos señalados, afectando negativamente la disponibilidad de los servicios de transporte en periodos de temporada alta, pudiendo generar esquemas de racionamiento (por ejemplo, largas colas de espera) que afectan a los usuarios<sup>31</sup>.

100. Por otro lado, la fijación de precios en periodos de temporada alta puede ocasionar cambios en las políticas de precios que establezcan los proveedores en periodos

---

Sin embargo, el reconocimiento de la libertad en la determinación de los precios no impide que Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de Libre Competencia, investigue e inicie por iniciativa propia o por denuncia de parte un procedimiento administrativo sancionador, siempre que existan indicios razonables de que dicho incremento tiene su origen en una conducta anticompetitiva como, por ejemplo, una práctica colusoria horizontal en la modalidad de concertación de precios.

El presidente de observancia obligatoria aprobado en la Resolución N° 052-2007-INDECOPI/CLC de fecha 14 de setiembre de 2007, señala que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia está impedida de sancionar supuestos de precios "abusivos" o "excesivos". La imposición de un precio "excesivo" hace referencia a una conducta sobre el nivel de precios y no a un comportamiento anticompetitivo cuya finalidad sea restringir la libre competencia.

En EEUU las políticas de control de precios aplicadas a grifos generaron colas y costos por la pérdida del tiempo que tuvieron los consumidores para aprovisionarse de combustible. W. David Montgomery, Robert A. Baron y Mary K. Weisskopf (2007), Potential Effects of Proposed Price Gouging Legislation on The Cost and Severity of Gasoline Supply Interruptions, *Journal of Competition Law & Economics* 3 (2007), pag 374-376.

donde se establecen "precios ordinarios". En efecto, en los periodos de temporada alta la demanda presenta incrementos superiores al resto de periodos, para cuya atención los proveedores deben realizar inversiones para que puedan ofrecer los servicios de transporte de carga y pasajeros, incrementando su capacidad productiva. Dichas inversiones pueden ser recuperadas con los incrementos de precios observados en periodos de temporada alta.

101. Así pues, si se establece la fijación de precios, los proveedores buscarán recuperar las inversiones adicionales que permita ofrecer sus servicios en periodos de temporada alta incrementando los precios en otros periodos. En ese sentido, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley no sería viable, en tanto ocasionaría un incremento generalizado de los precios de servicios de transporte de carga y pasajeros, afectando tanto los periodos de temporada alta como el resto de periodos.

### Incorporación del Capítulo I-B "Servicios del Estado"

Disponibilidad de medicamentos, equivalencia terapéutica y tiempo de espera en la atención de pacientes

102. El Proyecto de Ley, busca incorporar al Código disposiciones relativas políticas de salud en materia de medicamentos y atención a los pacientes, en los siguientes términos:

**"Artículo 66°-[I].- Disponibilidad permanente de medicamentos esenciales**

*Los medicamentos incluidos en el Petitorio Nacional de Medicamentos Esenciales o en el registro equivalente que lo sustituya deben estar siempre disponibles para los usuarios en la red de centros de salud del MINSA [y] ESSALUD.*

*El Estado podrá importar o adquirir directamente mediante compras corporativas a través de mecanismos públicos y transparentes en el marco del segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución, los medicamentos incluidos en el Petitorio Nacional de Medicamentos Esenciales o registro equivalente que lo sustituya, y distribuirlos a través de la red de los hospitales y centros de salud del MINSA [y] ESSALUD.*

**Artículo 66°-[J].- Equivalencia terapéutica de medicamentos**

*El Estado supervisará la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos en la relación a los medicamentos de marca. La no conformidad comprobada de esta equivalencia constituye infracción gravísima del proveedor.*

**Artículo 66°-[K].- Tiempos de espera para atención médica de pacientes**

*La atención de pacientes en centros de salud públicos, sea ambulatoria u hospitalaria, se trate de atenciones médicas o de pruebas de laboratorio, debe realizarse con tiempos de espera razonables, tanto en los otorgamientos de las fechas de las citas, como en los turnos de antesala. Para el efecto el Ministerio de Salud emite un Reglamento de Tiempos de Espera, en función al tipo y gravedad de la enfermedad, al estado del paciente, y a la urgencia de la atención."*

103. Respecto a las disposiciones normativas en mención, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, dicha entidad es la competente en productos farmacéuticos, sanitarios y dispositivos médicos, los cuales se encuentran regulados en la Ley N° 29459, Ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios.

104. La citada norma establece la adopción, por parte del Estado, de medidas que garanticen a la población el acceso a los medicamentos y dispositivos médicos esenciales, empleando diferentes modalidades de financiamiento y, monitoreando y evaluando su uso<sup>32</sup>, todo ello sobre la base del principio de accesibilidad<sup>33</sup>.

105. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, en lo concerniente a los servicios prestados en los establecimientos de salud, a través del Decreto Supremo N° 013-2006-SA, Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, se regulan las condiciones, requisitos y procedimientos para la operación y funcionamiento de tales recintos, estableciendo disposiciones relativas a la garantía de calidad de los mismos.

106. Sobre la base de lo indicado, corresponde al Ministerio de Salud, como entidad competente, analizar –y, eventualmente, desarrollar por vía reglamentaria– las propuestas señaladas en el presente extremo del Proyecto de Ley, por tratarse de obligaciones generales que deberá cumplir el Estado en el marco de la prestación de los servicios de salud, no correspondiendo su inclusión en el Código.

## SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

### Sobre la finalidad del Proyecto de Ley

107. De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, las propuestas de Ley deben contar con una exposición de motivos, un análisis costo-beneficio de la futura norma legal y el efecto que la misma tendría sobre la legislación nacional<sup>34</sup>.

Complementariamente, las Guías de elaboración de propuestas legislativas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Poder Judicial<sup>35</sup>, indican que la

### **LEY N° 29459, LEY DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, DISPOSITIVOS MÉDICOS Y PRODUCTOS SANITARIOS**

#### **Artículo 27.- Del acceso universal a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios**

El Estado promueve el acceso universal a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios como componente fundamental de la atención integral en salud, particularmente en las poblaciones menos favorecidas económicamente. Asimismo, el Estado dicta y adopta medidas para garantizar el acceso de la población a los medicamentos y dispositivos médicos esenciales, con criterio de equidad, empleando diferentes modalidades de financiamiento, monitoreando y evaluando su uso, así como promoviendo la participación de la sociedad civil organizada.

(...)

### **LEY N° 29459, LEY DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, DISPOSITIVOS MÉDICOS Y PRODUCTOS SANITARIOS**

#### **Artículo 3.- De los principios básicos**

Los procesos y actividades relacionados con los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de uso en seres humanos, en cuanto sea aplicable a cada caso, se sustentan en lo siguiente:

(...)

5. Principio de accesibilidad: La salud es considerada un derecho fundamental de las personas. El acceso al cuidado de la salud incluye el acceso a productos farmacéuticos y dispositivos médicos. Consta de un requisito para lograr este derecho: tener el producto disponible y accesible en el lugar y momento en que sea requerido.


(...)

Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/documentos/reglamento/index.html#pagina/97>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.


Ver: Minjus (2016). *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Tercera Edición. Disponible en: <<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/MINJUS-DGDDJ-Guia-de-Tecnica-Legislativa-3era-edici%C3%B3n.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016; Poder







exposición de motivos debe de contener una explicación y justificación clara y precisa del porqué y para qué se presenta la propuesta normativa. El objetivo de este requerimiento es poder contribuir a la comprensión del proyecto como a su discusión técnica en el Congreso.




109. En este sentido, de la revisión de la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley se evidencia la falta de una adecuada justificación del porqué y para qué resultarían necesarias implementar las distintas modificaciones e inclusiones de artículos propuestos para el Código<sup>16</sup>; es decir, se desconoce el contexto exacto que motiva la necesidad de regular una serie de aspectos dentro de las relaciones de consumo entre los consumidores, el sector privado y el sector público.




110. La justificación resulta pertinente en la medida que el Proyecto de Ley propone, en líneas generales, modificar e incluir artículos al actual Código de Consumo para regular los siguientes temas:

- 
- 
- 
- 
- Adopción de nuevos principios en materia de protección al consumidor.
  - Regulación de los contratos de consumo por adhesión.
  - Regulación de las contraprestaciones económicas en el sector de servicios educativos privados.
  - Regulación de las contraprestaciones económicas en el sector de servicios financieros.
  - Regulación de las tarifas de servicios públicos.
  - Regulación en la prestación de los servicios públicos o masivos.
  - Regulación de las tarifas de agua potable.
  - Regulación del precio de los combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales.
  - Regulación de las tarifas de vías terrestres urbanas dadas en concesión.
  - Regulación de los precios de transporte de pasajeros en temporada alta.
  - Regulación de la contraprestación económica exigible por trámites que cree el Estado.
  - Regulación de las exigencias de certificados personales.
  - Regulación de la disponibilidad de medicamentos esenciales dentro de la red de centros de salud pública del Estado.
  - Regulación de las equivalencias terapéutica de medicamentos.
  - Regulación de los tiempos de espera para atención médica de pacientes dentro de los centros de salud pública del Estado.



111. Por ello, considerando que el Proyecto de Ley plantea introducir regulaciones de diverso alcance y ámbito, es que la justificación de las modificaciones planteadas al Código resulta pertinente y necesario para poder valorar la dimensión de las causas que dieron lugar a la problemática que se quiere regular en cada caso.



112. No obstante, de manera general, es posible señalar que el Proyecto de Ley menciona que las presentes modificaciones prevén dar mayor consistencia y solidez

Judicial (2017). *Guía Metodológica para Elaboración de Iniciativas Legislativas*. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/0014\\_ubc\\_nsf027B2F72ABED4A2405257ED60070A40E/\\$FILE/CS\\_CU\\_D\\_GUIA\\_METODOLOGICA\\_07092007.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/0014_ubc_nsf027B2F72ABED4A2405257ED60070A40E/$FILE/CS_CU_D_GUIA_METODOLOGICA_07092007.pdf). Accedido el 14 de septiembre de 2016.

<sup>16</sup> De acuerdo con las Guías de elaboración de propuestas legislativas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Poder Judicial, en la exposición de motivos se esperaba también una descripción de la problemática que motiva la propuesta, como de la intensidad del problema.

al Código, para incrementar su cobertura tuitiva a favor de los consumidores. Adicionalmente, solo en algunos casos se detalla, aunque brevemente, la finalidad de algunas de las modificaciones propuestas. Por ejemplo:

- En el caso del contrato de consumo se indica que la modificación es necesaria porque el Código no cuenta con una adecuada definición que permita su interpretación y aplicación práctica.
- En el caso de los contratos de adhesión, se indica que resultaba pertinente equilibrar la situación desventajosa del consumidor ante posteriores modificaciones unilaterales del contrato por parte del proveedor.
- En el caso de la ampliación del concepto de cláusula abusiva el objetivo sería ponerle fin a la conducta de los proveedores que realizarían prácticas abusivas amparados en cláusulas aprobadas por la autoridad administrativa.
- En el caso del perfeccionamiento de la prohibición de las cláusulas abusivas, la justificación estaría asociada a que la inaplicación no habría sido el mecanismo más idóneo por lo que ahora se podría ordenar la eliminación de dichas cláusulas por parte de Indecopi, la SBS u organismos reguladores.
- En el caso de las modificaciones regulatorias en el sector de los servicios educativos privados se explicarían por los atropellos que padecerían los usuarios que no son sancionados debido a que no han sido previstos en la actual normativa.
- En el caso de la modificación regulatoria dentro de los servicios financieros se explicaría por la aplicación, aparentemente, no justificada del cobro de comisiones, gastos u otros conceptos no contenidos dentro de la Tasa de Costo Efectivo (TCE) por parte de las entidades financieras que estarían generándole sobrecostos financieros a los usuarios.


113. Respecto a los artículos que conformarían los dos nuevos capítulos que se incorporarían al Título IV del Código, la exposición de motivos solo menciona que los incrementos abusivos de precios en temporada alta en el transporte de pasajeros justificarían la pertinencia de regular el precio de los pasajes en este periodo, para el resto de modificaciones propuestas no se indica ninguna explicación sobre la problemática asociada a dichos temas.

114. Por ello, sería recomendable que en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley se desarrolle con más detalle las características del problema y dimensión de la problemática que motiva cada uno de los cambios propuestos, esto con la finalidad de poder contar con mayores elementos de juicio para valorar la idoneidad de las medidas de regulación propuestas.


#### Sobre la necesidad de mayor sustento en el Proyecto de Ley

115. Por otro lado, el Proyecto de Ley incorpora una segunda sección denominada Análisis Costo-Beneficio, en la cual se indica que la propuesta no implica erogación


de los recursos públicos<sup>37</sup> y que incorpora principios rectores en materia de defensa del consumidor que permitirán resguardar eficazmente los intereses y derechos de los consumidores y usuarios.




116. Es preciso indicar que el análisis costo-beneficio es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general con el objetivo de valorar las beneficios y costos de una propuesta normativa y de esta manera facilitar la evaluación de su necesidad y la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo de la propuesta.




117. En este sentido, bajo la metodología del análisis costo-beneficio, una regulación resultará deseable si los beneficios exceden los costos. No obstante, es preciso indicar que, si bien este análisis refleja tanto los efectos favorables y desfavorables de una regulación y la necesidad de garantizar que, en general, las políticas sean las de mayor interés para la sociedad, su desventaja es que algunos componentes de beneficios importantes podrían no ser cuantificados y por consiguiente tendrían menos peso. El criterio es menos convincente si los afectados adversamente por una política no son compensados<sup>38</sup>.




118. La elaboración del análisis costo-beneficio comprende un conjunto de etapas como la identificación del problema, identificación de ganadores y perdedores, causas y efectos, identificación de alternativas, cuantificación de los beneficios y costos; y, en algunos casos, consideraciones redistributivas como sus efectos temporales de corto y largo plazo<sup>39</sup>.



119. Al respecto, el análisis costo-beneficio del presente Proyecto de Ley adolece de varias de estas secciones o etapas, lo cual limita una adecuada valoración de los impactos que generaría la presente propuesta regulatoria en temas de consumo.



A continuación, se listan algunos posibles impactos que podrían presentarse como consecuencia de las propuestas sugeridas en el Proyecto de Ley que no se discuten en el análisis costo-beneficio y que podrían contribuir a una mejor comprensión de los cambios que podrían introducirse al Código.



• **Impacto en el presupuesto:** Los artículos propuestos en el Proyecto de Ley generarían exigencias significativas no solo a empresas privadas, sino a entidades de la administración pública, como Indecopi, la SBS, organismos reguladores, entre otros; exigencias que involucrarían tareas de supervisión y/o

<sup>37</sup> Esto en referencia al literal a) del inciso 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/Docs/legis/reglamentodelcongreso.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258826.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

Para un mayor detalle sobre los pasos para elaborar un análisis costo-beneficio, ver: Instituto Apoyo. (1998). *Introducción al Análisis Costo-Beneficio de las Normas*; TREBILCOCK, M.; A. YATCHEW y A. BAZILIAUSKAS. (2007). *Overview of Cost-Benefit Analysis and its Applications in Public Policy Decisions*. Disponible en: <[http://www.ieso.ca/imoweb/pubs/consult/mep2/MP\\_WG-20070607-Overview-of-Cost-Benefit-Analysis.pdf](http://www.ieso.ca/imoweb/pubs/consult/mep2/MP_WG-20070607-Overview-of-Cost-Benefit-Analysis.pdf)>, accedido el 14 de septiembre de 2016; Asociación Civil Transparencia. (2013). *Guía para la Evaluación de Proyectos de Ley*. Disponible en: <<http://www.transparencia.org.pe/documentos/guia.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

fiscalización para los cuales no se ha dimensionado si dichas entidades contarían con los recursos humanos y económicos suficientes para cumplir con las labores adicionales que se les exigiría.<sup>40</sup>

- Impacto en el precio de los servicios: Las modificaciones propuestas a los contratos de adhesión, servicios educativos privados o precios de transporte terrestre, involucran exigencias regulatorias que podrían tener un impacto en los precios de los servicios que ofrecen los privados, quienes posiblemente transferían los costos por cumplir con la regulación a los consumidores o usuarios finales y en un extremo dejar de proveer dichos servicios.

- Impacto en la calidad de la provisión de los servicios: Las modificaciones sugeridas en las regulaciones relacionadas a las contraprestaciones económicas por los servicios educativos privados o servicio de transporte terrestre podrían tener efectos contraproducentes en la calidad de los servicios, las empresas ante la imposibilidad de poder modificar los precios podrían dejar de realizar inversiones que permitan una mejor provisión de los servicios, mejora de la calidad o incluso incremento del empleo.

121. Por otro lado, es preciso señalar que algunas modificaciones que involucran exigencias regulatorias en temas de infraestructura o medicamentos no identifican claramente en quién debería recaer dicha tarea. Por ejemplo, ¿es el Indecopi la entidad más apropiada para verificar la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos respecto a los medicamentos de marca?, ¿es el Indecopi quién tiene que verificar que no se otorguen en concesión los servicios públicos? ¿es el Indecopi, y no SUNASS<sup>41</sup>, quién debería establecer los criterios para fijar las tarifas del suministro de agua potable?

122. Asimismo, algunas de las propuestas para los dos nuevos capítulos a introducir en el Título IV del Código involucrarían regulaciones que irían más allá de las relaciones de consumo, abarcando aspectos asociados a la forma como el sector público y el sector privado deberían brindar sus servicios y cómo deberían establecer el precio de sus servicios.

123. Además, el análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley no discute o identifica otras alternativas distintas a las propuestas para abordar una problemática que no ha sido adecuadamente descrita ni dimensionada. Esto resulta importante para poder valorar que la alternativa de regulación por la cual se ha optado sea la alternativa que genere la menor distorsión posible en el mercado y al menor costo posible, pero que principalmente sean las medidas más adecuadas para solucionar las aparentes fallas encontradas en la relación de consumo entre consumidores, sector público y sector privado.

Si bien es cierto que, de acuerdo con el Reglamento del Congreso, este poder del Estado no puede emitir propuestas de creación ni aumento de gasto público, eso no limita la pertinencia de valorar siempre el impacto económico sobre el presupuesto de las entidades de la administración pública a las que se les exige extender el ámbito de acción de sus competencias, ya que indirectamente podría tener un impacto sobre los recursos ya asignados para el cumplimiento de sus funciones.

Para un detalle de la metodología de establecimiento de tarifas por parte de Sunass, visitar: [http://www.sunass.gob.pe/web\\_sunass/index.php/sunass/regulacion-tarifaria](http://www.sunass.gob.pe/web_sunass/index.php/sunass/regulacion-tarifaria), accedido el 15 de septiembre de 2016.


124. Por ello, sería recomendable desarrollar un mayor análisis sobre la propuesta regulatoria del Proyecto de Ley, discutiendo las características del problema, identificando las causas que generan la actual problemática y una identificación de los distintos medios y/o alternativas que pudieran ser considerados para abordar y solucionar la problemática expuesta, optando por el mecanismo menos distorsionador y oneroso para los distintos agentes económicos.

### III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) Las modificaciones propuestas en el artículo 1 del Proyecto de Ley, respecto de los artículos III y V del Título Preliminar, así como de los artículos 45, 48, 49, 52, 74, 81 y 82 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no resultarían pertinentes, en tanto, de acuerdo a la evaluación realizada, las medidas, obligaciones y/o prohibiciones planteadas ya forman parte de la normativa vigente desarrollada en la referida norma, así como en la regulación sectorial y/o especial correspondiente.
- (ii) La incorporación de los capítulos sobre "Servicios públicos y otros servicios masivos" y los denominados "Servicios del Estado" a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no sería viable debido a que las materias propuestas escapan del ámbito de protección de dicha norma, al no evidenciarse la existencia de una relación de consumo en los términos en los que esta norma la define.
- (iii) La "Disponibilidad permanente de medicamentos esenciales" es una medida que aborda una política pública en materia de salud, por lo que debería ser evaluada en el marco de las leyes correspondientes al Sector Salud.
- (iv) El Proyecto de Ley carece de una adecuada justificación sobre la necesidad de implementar las modificaciones e inclusiones propuestas, así como de un análisis costo-beneficio que permita medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre los actores, la sociedad y el bienestar general. En atención a ello, sería recomendable desarrollar un mayor análisis sobre la propuesta regulatoria del Proyecto de Ley, discutiendo las características del problema, identificando las causas que generan la actual problemática y los distintos medios y/o alternativas que pudieran ser considerados para abordar y solucionar la problemática expuesta.

Atentamente,



**ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA**

Directora

Dirección de la Autoridad Nacional de  
Protección del Consumidor



**ERICKSON MOLINA PRADEL**

Secretario Técnico

Comisión de Protección al  
Consumidor N° 1



**SILVIA ZAVALA FLORES**  
Secretaria Técnica (e)  
Comisión de Protección al  
Consumidor N° 2



**FERNANDO LAZARTE MARIÑO**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al  
Consumidor N° 3



**JESÚS ESPINOZA LOZADA**  
Secretario Técnico  
Comisión de Defensa de la Libre  
Competencia



**ENRIQUE PRIORI SANTORO**  
Gerente  
Gerencia Legal



**RODOLFO TUPAYACHI ROMERO**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios Económicos

*HP*



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 084-2016/DPC-INDECOPI**



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

DE : **Anahí Chávez Ruesta**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

**Erickson Molina Pradel**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

**Silvia Zavaleta Flores**  
Secretaria Técnica (e)  
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

**Fernando Lazarte Mariño**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor N° 3

**Jesús Espinoza Lozada**  
Secretario Técnico  
Comisión de Defensa de la Libre Competencia

**Enrique Priori Santoro**  
Gerente  
Gerencia Legal

**Rodolfo Tupayachi Romero**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios Económicos

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos


REFERENCIA : Oficio P.O. N° 040-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Oficio N° 4282-2016-PCM/SG/OCP

FECHA : 6 de octubre de 2016


**ANTECEDENTES**

Mediante los oficio de la referencia, la señora Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y la señora María Soledad Guiulfo Suarez-Durand, Secretaria General de la






Presidencia del Consejo de Ministros, solicitaron, respectivamente, 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° 126/2016-CR, "Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos" (en adelante, el Proyecto de Ley).

- 
2. En ese sentido, 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, a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, a la Gerencia Legal y a la Gerencia de Estudios Económicos, emitir un informe conjunto al respecto.


## II. ANÁLISIS

- 
3. De acuerdo a lo señalado en el Proyecto de Ley, este tiene como objetivo:


- (i) **Artículo 1:** modificar los artículos III, V del Título Preliminar y 45, 48, 49, 52, 74, 81 y 82 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante el Código);
- (ii) **Artículo 2:** Incorporar el Capítulo I-A, "Servicios públicos y otros servicios masivos", al Título IV del Código; y,
- (iii) **Artículo 3:** Incorporar el Capítulo I-B, "Servicios del Estado", al Título V de la citada norma.



4. Debido a que las modificaciones e incorporaciones planteadas al Código abordan cambios específicos a nivel de sus disposiciones y estructura, en los acápites siguientes se analiza la viabilidad de la propuesta normativa sobre la base de aspectos jurídicos y económicos.




5. Sin perjuicio de lo indicado, cabe precisar que, mediante el Informe N° 100-2012-CPC, de fecha 04 de junio de 2012, el Indecopi emitió opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1059/2011-CR que propuso modificaciones al Código en los mismos términos que los señalados.



En ese sentido, considerando que las disposiciones previstas en ambos proyectos legislativos resultan análogas, el análisis que se desarrolla a continuación ha sido efectuado sobre la base de la opinión previamente emitida por esta institución.

### MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL ARTÍCULO 1 DEL PROYECTO DE LEY

- a) **Artículo III: Ámbito de aplicación del Código**

- 
7. El Proyecto de Ley propone modificar el artículo III del Título Preliminar del Código, incorporando el siguiente párrafo como parte de su enunciado:

*"Artículo III.- Ámbito de aplicación*

*{...}*

*3. El código se aplica también a los servicios del Estado a usuarios finales, que implican una contraprestación económica*

*{...}"*



(Resaltado y subrayado nuestro)

8.

Al respecto, cabe señalar que conforme a lo establecido en numeral 2 del artículo IV del Código, las personas jurídicas de derecho público, que de manera habitual prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores, son considerados como proveedores para efectos de lo establecido en la citada norma<sup>1</sup>. En tal sentido, los bienes y servicios que ponen a disposición de los ciudadanos, en tanto consumidores finales, se encuentran también comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Código, siempre que actúen como agentes en el mercado ofreciendo productos y servicios en términos similares a cualquier empresa<sup>2</sup>.

9.

Teniendo en cuenta lo indicado, la modificación propuesta resultaría innecesaria debido a que, la redacción actual del Código considera proveedores a las personas jurídicas de derecho público; por tanto, se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha norma.

b)

#### **Artículo V: Principios aplicables a la protección al consumidor**

10.

El Proyecto de Ley propone también modificar el artículo V del Título Preliminar del Código, complementando los principios aplicables a la protección al consumidor, de la siguiente manera:

#### **“Artículo V.- Principios**

*El presente Código se sujeta a los siguientes principios:*

- 1. Principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor. - El Código prevalece sobre cualquier otra ley o norma sectorial en materia de defensa del consumidor.**
- 2. Principio de vulnerabilidad del consumidor: Todo consumidor está en condición vulnerable en una relación de consumo.**
- 3. Principio de Proscripción de las prácticas abusivas: El Código proscribe y sanciona las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.**
- 4. Principio de protección efectiva en procedimientos: Los procedimientos de defensa de los consumidores son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos, y de formalidades mínimas.**

(...)

(Resaltado y subrayado nuestro)

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

##### **Artículo IV.- Definiciones**

Para los efectos del presente Código, se entiende por:

(...)

**2. Proveedores.** - Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores. (...)

Cabe señalar que mediante Resolución N° 1668-2008/TDC-INDECOPI de fecha 19 de agosto de 2008, se precisó que la aplicación de las normas en materia de protección al consumidor tendrá lugar en los casos en que las personas jurídicas de derecho público consideradas como proveedores actúen como agentes económicos en el mercado, en tanto en el desarrollo de sus actividades subyace una situación de competencia integral con las prestaciones de los demás agentes económicos por la captación de nuevos clientes. No obstante, se reconoce la existencia de servicios que el Estado está obligado a brindar con miras a garantizar niveles mínimos de bienestar social y por las que no percibe una contraprestación ajustada a un valor de mercado. En ese sentido se señala que, en todos esos casos se está frente a servicios sociales o asistenciales en los que no resulta aplicable la normativa sobre protección al consumidor.

11. Con relación a la propuesta normativa en mención cabe señalar lo siguiente:

Sobre el principio de prevalencia en materia de defensa del consumidor

12. De los términos expuestos, es posible advertir que el principio de prevalencia en materia de protección al consumidor tendría como finalidad establecer el carácter imperativo de las disposiciones previstas en el Código sobre la normativa sectorial correspondiente.

13. Al respecto, se debe tener en cuenta que el Código ha establecido el principio de protección mínima<sup>3</sup> como uno de los preceptos que rige la protección de los consumidores en nuestro país y en virtud al cual sus disposiciones constituyen las garantías mínimas indispensables en materia de protección a los consumidores, pudiendo otorgarse un nivel de protección mayor a través de la normativa sectorial.

14. Cabe señalar que, en su aplicación, la protección mínima de los consumidores se encuentra vinculada con el principio de especialidad normativa<sup>4</sup>, en atención al cual las disposiciones especiales (normativa sectorial) prevalecen sobre las disposiciones generales (normas del Código).

15. Sin perjuicio de ello, y aun en el supuesto que una norma sectorial establezca condiciones menos favorables o permita una interpretación distinta a las disposiciones del Código, este cuerpo normativo ha previsto también la aplicación del Principio Pro Consumidor, en virtud del cual en caso existan dudas sobre el sentido de una norma, la interpretación debe realizarse en el sentido más favorable al consumidor.

16. Por lo antes expuesto, la inclusión del principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor contravendría el principio de especialidad normativa reconocido en nuestro ordenamiento jurídico; asimismo, resultaría discordante con las disposiciones previstas en el Código.

Sobre el principio de vulnerabilidad del consumidor

17. El Proyecto de Ley propone incorporar el principio de vulnerabilidad del consumidor con la finalidad de establecer la condición de indefensión de los consumidores en una relación de consumo.

18. Cabe señalar que, como consecuencia de la asimetría informativa existente en el mercado, consumidores y proveedores se encuentran en una situación de

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

**Artículo V.- Principios**

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

(...)


**6. Principio de Protección Mínima.**- El presente Código contiene las normas de mínima protección a los consumidores y no impide que las normas sectoriales puedan dispensar un nivel de protección mayor.



(...)


Y (...) la disposición especial prima sobre la general (...) quiere decir que si dos normas con rango de ley establecen disposiciones contradictorias o alternativas pero una es aplicable a un espectro más general de situaciones y otra a un espectro más restringido primará esta sobre aquella en su campo específico".

Rubio Correa, Marcial. "El Sistema Jurídico". Fondo Editorial de la PUCP, 2011. Pag. 137


desequilibrio en la contratación, ubicándose los consumidores en una posición de desventaja frente a los proveedores por ser estos quienes suelen tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que comercializan.


- 
19. Sobre la base de lo indicado, el Código reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en las relaciones de consumo, estableciendo como política pública del Estado la protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las madres gestantes, niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y consumidores de zonas rurales o de extrema pobreza.

- 
- 
20. De la misma manera, con la finalidad de corregir las distorsiones y malas prácticas generadas por la situación de desequilibrio entre consumidores y proveedores, el Código reconoce la corrección de la asimetría informativa como uno de los principios que rigen la protección de los consumidores en nuestro país, todo ello sin perjuicio de que, en aplicación del principio pro consumidor, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores, siendo que, cuando exista duda sobre el contenido o alcance de las normas, las mismas serán interpretadas en el sentido más favorable al consumidor.

- 
21. En atención a lo expuesto, la propuesta de incluir el principio de vulnerabilidad del consumidor sería redundante, en tanto su reconocimiento y las medidas destinadas a corregir dicha situación ya se encuentran previstas como parte de las disposiciones vigentes en materia de protección al consumidor.

#### Sobre el principio de proscripción de las prácticas abusivas

- 
22. Otro de los principios que el Proyecto de Ley pretende incorporar es el de proscripción de las prácticas abusivas, precepto que busca establecer la prohibición y sanción de las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.

- 
23. Al respecto, se debe advertir que el Código define las prácticas abusivas como aquellos métodos comerciales a través de los cuales los proveedores, aprovechando la situación de desventaja de los consumidores, les imponen condiciones excesivamente onerosas o que resultan imprevisibles al momento de contratar<sup>5</sup>. En ese sentido, establece de manera expresa la prohibición de los métodos comerciales coercitivos y agresivos, los métodos abusivos de cobro y otras prácticas similares<sup>6</sup>.

24. En esa misma línea, el Código establece la inexigibilidad e inaplicación, por parte de la autoridad administrativa, de las cláusulas abusivas contenidas en los contratos de


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

##### Artículo 57.- Prácticas abusivas


También son métodos abusivos todas aquellas otras prácticas que, aprovechándose de la situación de desventaja del consumidor resultante de las circunstancias particulares de la relación de consumo, le impongan condiciones excesivamente onerosas o que no resulten previsibles al momento de contratar.

Esta regulación se encuentra contenida en el Título III de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

consumo, en tanto, al ser contrarias a la buena fe comercial, colocan al consumidor en una situación de desventaja, desigualdad o anulan sus derechos<sup>7</sup>.




25. Cabe señalar, asimismo, que conforme a lo establecido en el Título Preliminar del Código, una de las políticas públicas del Estado es la defensa de los consumidores contra las prácticas que afectan sus legítimos intereses<sup>8</sup>, reconociendo, en ese sentido, la protección específica contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos y cualquier otra práctica análoga<sup>9</sup>.



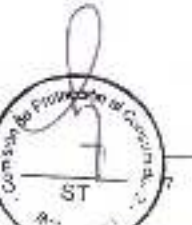
26. Teniendo en cuenta lo indicado, la normativa prevista en el Código proscribire y sanciona las prácticas abusivas por resultar atentatorias al derecho de los consumidores y contrarias a la buena fe comercial exigible en toda relación de consumo. Por esta razón, la inclusión del principio bajo análisis no resultaría oportuna.

#### Sobre el principio de protección efectiva en procedimientos



27. El Proyecto de Ley propone, finalmente, incorporar el principio de protección efectiva en los procedimientos de defensa del consumidor, estableciendo que los mismos son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos y de formalidades mínimas.

28. Con relación a dicha propuesta, resulta oportuno señalar que, en lo concerniente a los procedimientos seguidos por el Indecopi, en materia de protección al consumidor, el Código ha dispuesto la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la Ley N° 27444), la cual es observada en la tramitación de las denuncias presentadas por los consumidores.



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

##### Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas

49.1 En los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, se consideran cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos.

(...)



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

##### Artículo VI.- Políticas públicas

(...)

3. El Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado; y busca que ellos tengan un rol activo en el desarrollo del mercado, informándose, comparando y premiando con su elección al proveedor leal y honesto, haciendo valer sus derechos directamente ante los proveedores o ante las entidades correspondientes.

(...)



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

##### Artículo 1.- Derechos de los consumidores

1.1 En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

c. Derecho a la protección de sus intereses económicos y en particular contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, cualquier otra práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos o servicios.

(...)

29. De esta manera, si bien el Código no contempla de manera específica el principio propuesto en el Proyecto de Ley, la Ley N° 27444 establece que, en todo procedimiento seguido ante las entidades de la administración pública deben ser observados, entre otros, los siguientes preceptos:

**"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo;

(...)

1.3 **Principio de impulso de oficio.**- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.6 **Principio de informalismo.**- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público

(...)

1.9 **Principio de celeridad.**- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

(...)

1.13 **Principio de simplicidad.**- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

(...)"

Sin perjuicio de lo indicado, el Código ha previsto también, la protección de los derechos de los consumidores mediante procedimientos eficaces, celeres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias<sup>10</sup>.

31. Por lo antes expuesto, la inclusión del principio de protección efectiva en procedimientos no tendría mayor efecto, considerando que los criterios que se pretenden incorporar a través del mismo, ya se encuentran recogidos en la legislación vigente.

**Artículo 45: Contrato de consumo**

32. El proyecto de Ley propone la modificación del artículo 45 del Código, relativo al contrato de consumo, incorporando como segundo párrafo el siguiente enunciado:

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

**Artículo 1.- Derechos de los consumidores**

1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

g. A la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, celeres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias ante las autoridades competentes.

(...)

**Artículo 45.- Contrato de consumo**

*El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.*

Los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor.

(...)

(resaltado y subrayado nuestro)

Sobre el particular, la exposición de motivos refiere que la regulación establecida en el Código, respecto al contrato de consumo, no otorga una definición específica del mismo, ni hace referencia a sus características esenciales, generando dificultades en su interpretación y en la aplicación normativa a casos concretos.

34. No obstante, la incorporación propuesta tampoco otorga una definición concreta del contrato de consumo ni de sus características esenciales. Adicionalmente, debemos indicar que, si bien el Código no define el contrato de consumo como tal, sí hace referencia a determinadas características que permiten su identificación. En ese sentido, establecemos que el contrato de consumo, conlleva la existencia de una relación jurídica entre un consumidor y un proveedor (conforme a las definiciones previstas en el Código), precisando que, dicha relación jurídica, tiene como finalidad la adquisición -por parte del consumidor- de productos o servicios -brindados por el proveedor- a cambio de una contraprestación económica.

35. Sin perjuicio de lo indicado, cabe mencionar que aun cuando las disposiciones del Código, en relación al contrato de consumo, no contengan el desarrollo de definiciones adicionales, la remisión al Código Civil permite realizar una correcta interpretación del mismo.

36. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, establecer la aplicación específica de determinados principios a materias particulares desarrolladas en el Código, resultaría redundante, en tanto, tal como lo dispone el encabezado del artículo V del Título Preliminar, las disposiciones normativas previstas en el Código se encuentran sujetas a los principios desarrollados en el mismo, con lo cual, su reiteración, no resultaría de mayor utilidad.

37. Por lo antes señalado, no sería necesaria la incorporación de un segundo párrafo al artículo 45, debido que el mismo no resulta necesario, considerando el tratamiento que sobre el contrato de consumo se ha realizado en el Código.

**d) Artículo 48: Requisitos de las cláusulas de los contratos de consumo por adhesión**

38. La propuesta normativa formula una modificación en la redacción del epígrafe del artículo 48 del Código y establece como requisito adicional, la prohibición de modificar unilateralmente los contratos de consumo por adhesión, tal como se señala a continuación:

**"Artículo 48.- Requisitos de los contratos de consumo por adhesión"**

En los contratos de consumo celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse los siguientes requisitos:

**a. No pueden modificarse unilateralmente**

(...)"

(resaltado y subrayado nuestro)

39. La versión original del artículo en mención dispone como epígrafe "Requisitos de las cláusulas contenidas en un contrato de consumo por adhesión" desarrollando en su contenido, las exigencias relativas a la redacción de tales estipulaciones.

40. Al respecto, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el epígrafe resume el contenido o la materia a que se refieren los artículos de las disposiciones normativas, no pudiendo contener conceptos que no estén explicitados.

41. En tal sentido, si bien los requisitos contenidos en el artículo 48 pueden resultar exigibles, en sentido amplio, a los contratos de consumo por adhesión, las características detalladas como parte de los mismos (concreción, claridad, sencillez, legibilidad, etc.) se encuentran vinculadas de manera particular a las cláusulas que forman parte de dichos contratos. Por ello, consideramos que la modificación del título de la referida disposición no resultaría pertinente.

42. De otra parte, en lo concerniente a la prohibición de la modificación unilateral de los contratos de consumo por adhesión, debemos precisar que, de un análisis sistemático las normas del Código, que regulan las cláusulas abusivas y los métodos comerciales coercitivos, se evidencia que una modificación de las condiciones y términos del producto o servicio califica como un método comercial coercitivo en la medida que no sea consentida, siendo que, para tales efectos, el silencio no constituye un acto de aceptación, a menos que el consumidor los haya autorizado de manera expresa y previa<sup>11</sup>.

43. Asimismo, la normativa vigente establece también que la incorporación de cláusulas que permiten al proveedor modificar unilateralmente las condiciones y términos del contrato pueden ser calificadas como abusivas de ineficacia relativa, lo que significa que *per se* no resultan ilícitas, sino que su aplicación dependerá del análisis del caso en concreto. Esto obedece a que, debido a la dinámica de determinadas relaciones jurídicas de consumo (por ejemplo, las de tracto sucesivo), es posible que sea necesario que el proveedor tenga la oportunidad de hacer ajustes a las condiciones pactadas o adaptar los precios o tarifas cobradas periódicamente,

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


**Artículo 56.- Métodos comerciales coercitivos**

56.1 De manera enunciativa y no limitativa, el derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales coercitivos implica que los proveedores no pueden:

(...)


c. Modificar, sin el consentimiento expreso del consumidor, las condiciones y términos en los que adquirió un producto o contrató un servicio, inclusive si el proveedor considera que la modificación podría ser beneficiosa para el consumidor. No se puede presumir el silencio del consumidor como aceptación, salvo que él así lo haya autorizado expresamente y con anterioridad.

(...)



siempre que haya cumplido con poner en conocimiento del consumidor la modificación a realizar.

44. Esto se debe particularmente a que no toda modificación de condiciones efectuada por el proveedor califica como lesiva a los derechos del consumidor, dado que, en algunos casos, como resultado de la competencia en el mercado, el proveedor podría verse incentivado a mejorar las condiciones ofrecidas a los consumidores, con la finalidad de fidelizarlos a su producto o servicio.

- 
45. En consideración a lo indicado, limitar de manera absoluta la posibilidad de que los proveedores modifiquen el contenido de los contratos, toda vez que esta práctica podría resultar incluso beneficiosa para los consumidores si se ajusta a los parámetros antes señalados y se respeten las disposiciones contenidas en el Código, no resultaría pertinente.



e) **Artículo 49: Definición de cláusulas abusivas**

46. El Proyecto de Ley plantea adicionalmente la modificación del artículo 49 del Código, en los siguientes términos:


**Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas**

(-)


**49.3 Son también cláusulas abusivas en cualquier tipo de contrato de consumo, aquellas que aún habiéndose consentido expresamente, violen la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor.**

49.4 El hecho de que ciertos elementos de una cláusula o que una cláusula aislada se haya negociado individualmente, no excluye la aplicación de las normas sobre cláusulas abusivas al resto del contrato. El proveedor que afirme que una determinada cláusula ha sido negociada individualmente asume la carga de la prueba.


(resaltado y subrayado nuestro)



47. La redacción actual del artículo 49 del Código restringe la definición de las cláusulas abusivas, limitándolas a aquellas contenidas en los contratos por adhesión y en los contratos que contengan cláusulas generales de contratación.

- 
48. Al respecto, cabe señalar que la finalidad de que nuestro ordenamiento regule las cláusulas abusivas en el marco de los contratos en serie, denominados contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación, se debe a que, bajo el ámbito de dichas relaciones jurídicas, los consumidores solo ejercen su libertad de contratar, mas no su libertad contractual. Es decir, si bien un consumidor tiene la libertad de elegir con quien contratar, no goza de la misma libertad para establecer o negociar cada una de las cláusulas contenidas en los contratos suscritos.

49. De esta manera, el Código ha regulado aquellas situaciones en las que el consumidor no puede negociar el contenido de los contratos, con la finalidad de impedir un eventual desequilibrio significativo en las posiciones asumidas por el proveedor y el consumidor, estableciendo que en este tipo de contratos se proscriba aplicar una cláusula que resulte abusiva.

- 
50. En atención a lo expuesto, no resultaría adecuado, tal como lo propone el Proyecto de Ley, incorporar dentro de la definición de cláusulas abusivas aquellas contenidas en los contratos de consumo en las que los consumidores tuvieron la posibilidad de





ejercer su derecho de libertad contractual para negociar cada una de sus cláusulas para luego dar su consentimiento expreso, toda vez que se estaría afectando la seguridad jurídica de las relaciones comerciales.

51. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tomar en consideración que el artículo 47 del Código<sup>12</sup> establece de manera general –incluso para aquellos contratos en los que el consumidor haya ejercido su derecho de libertad contractual– que los contratos de consumo no pueden incluir cláusulas o ejercerse prácticas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos de los consumidores.



52. Sobre la base de lo indicado, la propuesta contenida en el presente extremo del Proyecto de Ley resultaría innecesaria, en tanto, la normativa vigente, ya establece condiciones de protección mínima en los contratos de consumo en general y proscribire el empleo de cláusulas abusivas.



**Artículo 52: Inaplicación de las cláusulas abusivas**

53. La propuesta normativa, plantea una nueva del artículo 52 del Código, de acuerdo a lo siguiente:

***“Artículo 52.- Eliminación de las cláusulas abusivas**  
Las cláusulas abusivas ineficaces a que se refiere el presente Código, y en general cualquier cláusula abusiva que sea detectada, deben ser eliminadas de oficio, a solicitud de parte, por el Indecopi, por los organismos reguladores y por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones”*

*(resaltado y subrayado nuestro)*



54. La Constitución Política del Perú garantiza la libertad contractual estableciendo, para tal efecto, que los términos incluidos en los contratos celebrados no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones. Asimismo, señala que los conflictos derivados de una relación contractual sólo pueden ser solucionados en la vía arbitral o judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley<sup>13</sup>.



55. Sin perjuicio de lo indicado, cabe señalar que, ante la masificación de las relaciones contractuales en el mercado, para la adquisición de bienes o servicios, la capacidad de negociación de una de las partes –el consumidor– se redujo gradualmente hasta



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

**Artículo 47.- Protección mínima del contrato de consumo**

En los contratos de consumo se observa lo siguiente:

- (...)
- b. No pueden incluirse cláusulas o ejercerse prácticas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos al consumidor en los contratos.
- (...)


**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Libertad de contratar**

**Artículo 62.-** La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.


Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.








tornar su voluntad en una mera aceptación de las condiciones ofrecidas por la contraparte –el proveedor– sobre la base de la información a la que puede tener acceso, la que, a su vez, puede resultar incompleta, insuficiente o incluso falsa.

56. En atención a ello, el Estado garantiza el derecho a la información de los consumidores estableciendo normas que obligan a los proveedores a brindar información veraz y oportuna sobre los productos o servicios ofertados y sobre la idoneidad de los mismos. En ese contexto, la regulación de las cláusulas abusivas tiene como finalidad equiparar las relaciones contractuales en los casos en que, en los contratos de consumo, el proveedor incorpore estipulaciones unilaterales que puedan contravenir los principios de buena fe, transparencia y justo equilibrio entre los derechos, pudiendo resultar perjudiciales al consumidor.

- 
57. Para tal efecto, el Código prevé que ante la detección de cláusulas abusivas, estas pueden ser inaplicadas por la autoridad administrativa, sin perjuicio de las decisiones que sobre el particular puedan ser adoptadas en el ámbito jurisdiccional o arbitral, de ser el caso<sup>14</sup>.



58. No obstante, esto no implica dejar en indefensión a los consumidores y usuarios que pudiesen resultar afectados por la aplicación de una cláusula abusiva, pues el ordenamiento prevé que la autoridad administrativa pueda inaplicar dichas cláusulas para el caso concreto. De esta manera, la autoridad de consumo podrá ordenar como medida correctiva complementaria que dicha cláusula sea inexigible al consumidor afectado.



Adicionalmente, cabe señalar que la autoridad de consumo podrá remitir la información sobre la cláusula abusiva identificada a la autoridad sectorial correspondiente, para que, en atención a lo dispuesto en el artículo 55 del Código, esta cumpla con difundir la información pertinente para conocimiento de los consumidores<sup>15</sup>.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que, si en el curso de la aprobación de cláusulas generales de contratación, la autoridad administrativa identifica cláusulas abusivas, se encuentra facultada a emitir las normas de carácter general que prohíben su inclusión en contratos futuros, conforme a lo dispuesto en el numeral 54.6 del artículo 54 del Código<sup>16</sup>.



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


Artículo 52.- Inaplicación de las cláusulas abusivas

52.1 Las cláusulas abusivas indicadas a que se refiere el presente Código son inaplicadas por la autoridad administrativa.

52.2 El ejercicio de esta facultad por la autoridad administrativa se hace efectivo sin perjuicio de las decisiones que sobre el particular pueden ser adoptadas en el ámbito jurisdiccional o arbitral, según fuese el caso.

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

Artículo 55.- Difusión de las cláusulas generales de contratación aprobadas por la autoridad administrativa



La autoridad sectorial difunde en un lugar destacado de su portal institucional y, en su caso, a través de otros medios de difusión, las cláusulas generales de contratación aprobadas administrativamente y las cláusulas abusivas identificadas. El Indecopi mantiene enlaces en su portal institucional con las direcciones electrónicas de las autoridades sectoriales competentes en donde publiquen esa información.

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

Artículo 54.- Aprobación de cláusulas generales de contratación

(...)

54.6 En la aprobación de las cláusulas generales de contratación, la autoridad administrativa identifica las cláusulas abusivas y emite normas de carácter general que prohíben su inclusión en contratos futuros.



61. Sobre la base de lo indicado, la modificación propuesta en el presente extremo del Proyecto de Ley, no resultaría necesaria, toda vez que nuestro ordenamiento vigente ya prevé la protección de los consumidores ante la existencia de cláusulas abusivas, mediante su inaplicación al caso concreto y difusión de la información necesaria para el conocimiento de los consumidores.



g) **Artículo 74: Derechos del consumidor en productos y servicios educativos**

62. El Proyecto de Ley propone también modificar el artículo 74 del Código, estableciendo tres (3) nuevos derechos esenciales de los consumidores en productos y servicios educativos:



**Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos**

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:

(...)

h. El denominado derecho de matrícula o cualquier concepto similar que lo sustituya, solo puede ser cobrado por las entidades educativas privadas de cualquier nivel la primera vez que el usuario se matricula en dichas entidades.

i. Se prohíbe el cobro de la cuota de ingreso, o de cualquier concepto similar cualquiera sea el nombre que se le ponga, en las entidades educativas privadas de cualquier nivel.

j. Se prohíben los incrementos unilaterales de pensiones en los contratos de servicios educativos de todos los niveles. Las propuestas de incrementos deben ser puestas en conocimiento de los usuarios por escrito con una anticipación no menor de 45 días hábiles. La pensión final debe ser la resultante del acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia. En el caso de las entidades educativas superiores, deben intervenir en dicho acuerdo los representantes de los estudiantes.

(...)

Resaltado y subrayado nuestro



63. En materia de servicios educativos, el Código recoge en el Capítulo III del Título IV los derechos esenciales de los consumidores o usuarios de tales servicios, precisando que los derechos establecidos en esta norma no excluyen aquellos que puedan encontrarse garantizados por la Constitución Política del Perú y por la normativa especial<sup>17</sup>.

En ese sentido, cabe mencionar que la prestación del servicio educativo privado en nuestro país se encuentra regulado por el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, que establece el derecho de las



(...)

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


**Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos**

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:


(...)

74.2 La enumeración de los derechos establecidos en esta norma no excluye los demás que la Constitución Política del Perú o normas especiales garantizan ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en el respeto de los derechos reconocidos en el presente Código.

personas naturales o jurídicas a la libre iniciativa privada para realizar actividades de educación con sujeción a los lineamientos generales formulados por el Estado<sup>16</sup>.




65. De igual manera, la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, en adelante la Ley N° 26549, regula las actividades desarrolladas por instituciones educativas privadas, estableciendo, entre otros temas, la obligación de informar a los consumidores o usuarios las condiciones económicas del servicio.



66. Teniendo en cuenta lo indicado, las modificaciones propuestas en el presente extremo del Proyecto de Ley, buscan regular aspectos relacionados a las condiciones económicas aplicables al servicio educativo privado, cambios que conllevarían a la modificación de la Ley N° 26549 y no del artículo 74 del Código.

67. Sin perjuicio de lo indicado, en los párrafos siguientes se analiza la viabilidad de las disposiciones formuladas y los posibles efectos que tendrían en los consumidores de tales servicios.



68. En el marco de la regulación prevista en la Ley N° 26549, se dispone la obligación de los centros educativos privados de informar a los consumidores o usuarios las condiciones económicas aplicables al servicio educativo. Asimismo, se establece como conceptos válidos a cobrar, los siguientes: (i) la matrícula; (ii) las pensiones de enseñanza; y, (iii) las cuotas de ingreso<sup>19</sup>. La referida ley dispone, asimismo, la prohibición a las instituciones educativas de exigir a los padres de familia o usuarios de servicios educativos, el pago de sumas o recargos por conceptos diferentes a los establecidos<sup>20</sup>.



**DECRETO LEGISLATIVO N° 892, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN**

**Artículo 2.-** Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa.

**Artículo 5.-** La persona natural o jurídica propietaria de una Institución Educativa Particular, con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio, así como a los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas formulados por el Estado, establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento, incluyendo a título meramente enunciativo:

(...)



**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**

**Artículo 14.-** Los Centros educativos están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y muy fácilmente accesible a los interesados, antes de cada matrícula, la siguiente información:

a) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones serán una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo, pudiendo establecerse por concepto de matrícula un monto que no podrá exceder al importe de una pensión mensual de estudios.

b) El monto y oportunidad de pago de cuotas de ingreso;

(...)




**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**


**Artículo 15.-** Los Centros y Programas Educativos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios, ni la evaluación de los alumnos, al pago de las pensiones. En este último caso, la institución educativa puede retener los certificados correspondientes a períodos no pagados siempre que se haya informado de esto a los usuarios al momento de la matrícula.

Los usuarios no podrán ser obligados al pago de sumas o recargos por conceptos diferentes de los establecidos en esta Ley. Tampoco podrán ser obligados a efectuar el pago de una o más pensiones mensuales adelantadas, salvo en el caso en que dichos pagos sustituyan a las cuotas de ingreso. Se prohíbe condicionar la inscripción y/o matrícula al pago de las contribuciones denominadas voluntarias.


(...)




69. Ahora bien, respecto del cobro de la matrícula, se debe tomar en cuenta que este tiene por finalidad cubrir los costos administrativos en los que incurre el centro educativo cada vez que el alumno inicia un nuevo ciclo escolar; en ese sentido, la propuesta de cobrar en una sola oportunidad el derecho de matrícula debe ser evaluada considerando las consecuencias que pueden derivarse de dicha iniciativa, en tanto, el proceso de inscripción de un nuevo estudiante, así como el registro del mismo, en cada periodo lectivo, implica la prestación de diversos servicios administrativos y logísticos, cuyos costos podrían elevar las pensiones a fin de compensar la imposibilidad de su cobro disgregado<sup>21</sup>.




70. Por otra parte, en lo que respecta a la prohibición del cobro de la cuota de ingreso, cabe señalar que el pago de dicho concepto es requerido a discreción del centro educativo en una única oportunidad con motivo de la nueva incorporación de un alumno y tiene por finalidad compensar, entre otros aspectos, el costo de oportunidad en que incurren las entidades educativas al reservar una vacante para un determinado alumno, el uso de infraestructura que ponen a disposición de los estudiantes (laboratorios, talleres, salas de cómputo, auditorios, campos deportivos, reemplazo de bienes inmueble o mantenimiento de los mismos, aulas especiales, etc.).




71. Si no hubiera costo alguno relacionado a este concepto, se podría generar la situación que determinados padres opten por reservar vacantes en dos o más centros educativos simultánea o sucesivamente, pues dicha opción no tendría costo, para luego elegir solo uno, dejando libres las demás plazas, que tampoco podrán ser ofrecidas a otros alumnos culminando el periodo de matrícula, lo cual implica un alto costo de oportunidad para los centros educativos. Asimismo, dichas instituciones no tendrían ningún incentivo de mejorar la infraestructura puesta a disposición de los alumnos.




En adición a las observaciones antes mencionadas, la propuesta normativa debería analizar, asimismo, el posible impacto que su implementación puede generar en las pensiones, concepto hacia el cual podrían trasladarse los efectos de la medida que se pretende aplicar.



73. Finalmente, respecto a la prohibición del incremento unilateral de pensiones y la obligatoriedad de la participación de los padres de familia y estudiantes en la fijación de pensiones, cabe señalar que, a través de las normas vigentes, se garantiza el respeto de la voluntad de los padres de familia sobre dicho asunto, asegurando asimismo la libre iniciativa privada en la prestación de servicios educativos, en los cuales, atendido a la naturaleza de la relación jurídica que presentan (prestaciones de tracto sucesivo), es posible que el proveedor realice ajustes a las condiciones pactadas o adapte los precios periódicamente en función a los cambios que se presentan en el mercado.



74. En ese escenario, la Ley N° 25496 así como las disposiciones previstas en el Código, establecen la obligación de las instituciones educativas de informar a los padres de familia, la posibilidad de aumento del monto de la pensión, tanto durante



<sup>21</sup> Cabe señalar que, sobre el presente extremo del Proyecto de Ley, la exposición de motivos no efectúa un análisis detallado de beneficios y/o costos que podrían derivarse de la propuesta en favor o perjuicio de los consumidores o usuarios de servicios educativos, limitándose a indicar que la misma "mejora la regulación en mercados específicos (como es el caso de los servicios educativos)".

el proceso de matrícula como al finalizar el año lectivo, de modo que aquellos que no estén de acuerdo con dicho incremento puedan optar por no contratar con el centro educativo y tengan opción de buscar entre otras ofertas que se presentan en el mercado<sup>22</sup>.

75. Teniendo en cuenta lo indicado, la propuesta normativa consistente en la fijación del monto de las pensiones por acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia –y de los estudiantes, de ser el caso– limitaría el derecho de los proveedores a determinar libremente sus precios, representando una forma indirecta de incidir en su formación, lo que contravendría derechos reconocidos en el marco de la Constitución Política del Perú y la normativa vigente<sup>23</sup>, razón por la cual no resulta viable.

h) **Artículo 81: Marco legal de los productos o servicios financieros**

76. Respecto al artículo 81 del Código, el Proyecto de Ley formula precisiones en su redacción y propone la eliminación del segundo párrafo, conforme a lo siguiente:

**Artículo 81.- Marco legal**

*La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige prevalentemente por las disposiciones del presente Código, a continuación por las normas especiales establecidas en la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y las normas reglamentarias emitidas para garantizar su cumplimiento.*

(resaltado y subrayado nuestro)

**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**

Artículo 14.- Los Centros educativos están obligados a brindar en forma veraz, suficiente, apropiada y muy fácilmente accesible a los interesados, antes de cada matrícula, la siguiente información:

- b) El monto, número y oportunidad de pago de las pensiones, así como los posibles aumentos. Las pensiones serán una por cada mes de estudios del respectivo año lectivo, pudiendo establecerse por concepto de matrícula un monto que no podrá exceder al importe de una pensión mensual de estudios.

(...)

**DECRETO LEGISLATIVO 882, LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN**

Artículo 2.- Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa.

Artículo 5.- La persona natural o jurídica propietaria de una Institución Educativa Particular, con sujeción a los lineamientos generales de los planes de estudio, así como a los requisitos mínimos de la organización de las instituciones educativas formulados por el Estado, establece, conduce, organiza, gestiona y administra su funcionamiento, incluyendo a título meramente enunciativo:

(...)


- e) Los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas;

(...)


**LEY N° 26549, LEY DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PRIVADOS**

Artículo 3.- Corresponde a la persona natural o jurídica propietaria de un centro educativo, establecer la línea axiológica que regirá su centro, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución; la duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada año o período de estudios; los sistemas de evaluación y control de los estudiantes; la dirección, organización, administración y funciones del centro; los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas; las relaciones con los padres de familia; sin más limitaciones que las que pudieran establecer las leyes, todo lo cual constará en el Reglamento Interno del centro educativo.


(...)



77. Sobre el particular, debemos indicar que tal como se ha hecho referencia en acápites previos del presente informe, la existencia de la normatividad sectorial (con rango de ley) responde a la necesidad de regular de manera puntual determinados aspectos, siendo posible la emisión de normas especiales que difieran de la regulación general. No obstante, tomando en cuenta que, por mandato legal, las disposiciones contenidas en el Código se sujetan a los principios señalados en el artículo V de su Título Preliminar, a través de la normativa sectorial es posible otorgar un mayor nivel de protección a los consumidores.




78. En tal sentido, la inclusión de las modificaciones propuestas en el artículo 81 del Código, limitarían la posibilidad de que, en aplicación del principio de protección mínima, establecido en el Código, y especialidad normativa, reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la normativa sectorial puedan establecerse mejores condiciones en favor de los consumidores.



79. Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, la modificación del artículo referido no sería viable, en la medida que, a través de su aprobación, se limitaría la posibilidad de que, a través de la normativa sectorial, pueda otorgarse mayores beneficios a los consumidores.

i) **Artículo 82: Transparencia en la información de los productos o servicios financieros**



80. Como última propuesta contenida en el artículo 1 del Proyecto de Ley, se plantea la modificación del artículo 82 del Código, quedando redactado en los siguientes términos:


“Artículo 82.- Costo efectivo de créditos y transparencia en la información de servicios financieros

82.1 El único cobro por servicios prestados que pueden realizar en sus operaciones las empresas financieras supervisadas por la SBS y las casas comerciales, es la tasa de costo efectivo anual (TCE). Para el efecto, la TCE debe incorporar todos los costos relacionados a la operación crediticia. Está prohibido fijar comisiones, gastos, tarifas o cobros de cualquier naturaleza de modo adicional y separado a la TCE, con excepción de los servicios financieros que no implican la fijación de una tasa de interés

(...)  
82.2. Los proveedores de servicios financieros están obligados a informar a los consumidores o usuarios de manera clara y destacada la tasa de costo efectivo anual (TCEA) y la tasa de rendimiento efectivo anual (TREA), aplicable a las operaciones activas en cuotas o pasivas, respectivamente,

La TCEA y la TREA deben comprender todos los costos directos e indirectos que, bajo cualquier denominación, influyan en su determinación, de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mediante norma de carácter general.”

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones regula la información que las instituciones financieras deben proporcionar al consumidor o usuario en cualquier operación que conlleve el cobro de intereses, comisiones y gastos.”



El artículo 94 del Código, a través del cual se faculta a las empresas no reguladas por la SBS a cobrar comisiones y gastos, precisa que para que estos conceptos puedan ser cobrados, deben implicar la prestación de un servicio efectivo, tener una justificación y sustentarse en un gasto real y demostrable para el proveedor del

servicio<sup>24</sup>. Es decir, todo cobro que no responda a un servicio prestado efectivamente al consumidor será considerado ilegal.

82. Asimismo, resulta importante resaltar que el cobro de cada comisión o gasto se realiza una vez se preste el servicio adicional o se genere el gasto trasladado, por lo que incorporarlos necesariamente dentro de las tasas implicaría que el crédito se encarezca para todos los usuarios, pues los costos globales de dichos servicios serían incluidos de manera plana en todas las tasas de interés activas cobradas.

En ese sentido, es necesario que la propuesta analice si el hecho de prohibir el cobro de comisiones y gastos a los usuarios finales no elevaría el costo de las operaciones financieras, el mismo que sería trasladado a los consumidores finales de estos productos y servicios, obstruyendo el proceso de inclusión financiera.

84. Así pues, de igual manera que lo señalado para el caso de las empresas no supervisadas por la SBS, no se podría prohibir a las empresas del sistema financiero el cobro de comisiones, gastos o tarifas por cuanto la iniciativa privada es libre. No obstante, si pueden adoptarse mecanismos que incrementen la competencia del mercado y que permitan además una adecuada tutela de los intereses económicos de los consumidores.

## MODIFICACIONES PROPUESTAS EN LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DEL PROYECTO DE LEY

### a) Incorporación de materias ajenas al alcance del Código

El Proyecto de Ley contiene disposiciones normativas a través de las cuales se pretende (i) prohibir monopolios en la prestación de servicios públicos; (ii) prohibir el traslado del costo de infraestructura a las tarifas de servicios públicos; (iii) prohibir el cobro de una tarifa por el uso de infraestructuras de vías terrestres urbanas a los usuarios finales; (iv) regular las tarifas correspondientes al suministro de agua potable; y, (v) regular los precios del combustible, conforme se advierte de las siguientes citas:

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

##### Artículo 94.- Determinación de las tasas de interés

Los proveedores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1243 del Código Civil, deben determinar la tasa del interés convencional compensatorio o moratorio en atención a los límites establecidos por el Banco Central de Reserva del Perú.

Los proveedores deben presentar la tasa de costo efectivo anual (TCEA), de acuerdo con los parámetros que para tal efecto establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 82 del presente código.

Si los proveedores emplean tasas que dependan de un factor variable, se debe especificar de manera precisa e inequívoca la forma en que se determina en cada momento, incluyendo su periodicidad de cambio, de ser aplicable. El cobro de comisiones y gastos debe implicar la prestación de un servicio efectivo, debidamente justificado, y sustentarse en un gasto real y demostrable para el proveedor del servicio.

En caso de que los proveedores diferencien el precio del producto o servicio, o se establezcan promociones o rebajas en función del medio de pago o forma de financiamiento otorgado por una empresa supervisada o no, la TCEA debe calcularse exclusivamente sobre el precio al contado, en efectivo o cualquier otra definición similar, del producto o servicio ofertado.



**"Artículo 66°-A.- Prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales**  
Queda prohibido trasladar por ley o por cualquier otra norma a los usuarios finales los costos de las inversiones para la construcción de infraestructura de servicios públicos afines que han sido concesionados a inversionistas privados."

**"Artículo 66°-B.- [P]rohibición de dar servicios públicos o masivos en monopolio**  
Se prohíbe otorgar por norma legal o de otro rango, por contrato de concesión o por cualquier título servicios públicos masivos o afines destinados a consumidores finales, en monopolio o exclusividad, tales como servicios de salud, provisión de medicamentos, teléfonos fijos o celulares, internet, banda ancha, tecnologías de convergencia, televisión abierta o cable, electrificación, agua, suministro de gas, servicios esenciales o masivos en puertos y aeropuertos, revisiones técnicas de vehículos automotores y servicios complementarios y afines, transporte de pasajeros en general, peajes y otros servicios similares."

**"Artículos 66°-C.- [S]uministro de agua potable**  
Las tarifas de agua potable deben ser diferenciadas. Deben pagar más las empresas que usan intensivamente el agua y cuya actividad incide de modo directo o indirecto en la contaminación, y los sectores residenciales de altos ingresos. Deben pagar menores tarifas de consumo de agua los sectores residenciales de bajos ingresos. Los subsidios que se establezcan para los sectores populares deben ser focalizados.

En ningún caso, la tarifa por reconexión debe ser mayor que el monto mensual de consumo respectivo, en el caso de usuarios residenciales

El redondeo en el cobro de tarifas o de consumo siempre debe ser a favor del usuario.

En los casos de sobrefacturación por funcionamiento deficiente del medidor de agua, la empresa proveedora, de oficio, solo cobrará el promedio del consumo histórico del usuario, hasta que proceda a cambiar el medidor defectuoso por uno nuevo y se compruebe su correcto funcionamiento."

**"Artículo 66°-D.- Abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales**

Los proveedores de las diversas clases de gasolina y de gas licuado de petróleo (GLP) están obligados a trasladar de inmediato al mercado interno de usuarios finales y de transporte público las reducciones del precio internacional del petróleo. El Osinergmin se encargará de hacer cumplir esta norma y sancionar a los infractores.

Los concesionarios de gas natural están obligados a garantizar el abastecimiento del mercado interno de usuarios finales de este recurso por un horizonte permanente mínimo de veinte años. Los contratos de concesión que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley incluirán cláusulas con mención expresa de este artículo."

**"Artículo 66°-E.- Concesiones de vías terrestres urbanas a privados**

Se prohíbe el cobro de peajes o cualquier cargo similar a los usuarios finales cuando se haya entregado en concesión a operadores privados una vía o conjunto de vías de circulación terrestre dentro de las ciudades o en general dentro de las áreas urbanas, para implementar vías expresas, vías rápidas o similares."

Respecto de las propuestas antes citadas, consideramos que el legislador no ha tomado en cuenta la finalidad del Código y su ámbito de aplicación. Al respecto, el artículo III del Título Preliminar del Código<sup>20</sup> señala que este protege al consumidor

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

**Título Preliminar**

**Artículo III.- Ámbito de aplicación**

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a esta.
2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en este.
3. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo.

que se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo; es decir, el Código regula las relaciones comerciales que puedan entablarse entre consumidores y proveedores, procurando que estos últimos brinden sus productos o servicios en las condiciones que la ley lo exige o en las condiciones ofrecidas.

87.

No obstante, como se puede advertir de las citas anteriores, las propuestas tienen por finalidad regular aspectos previos a la formación de una relación de consumo, aspectos en los que ni siquiera el consumidor forma parte, como por ejemplo la estructura de precios (mediante la regulación de tarifas y control de precios) o el control de estructuras de mercado (mediante a prohibición de monopolios), aspectos que corresponderían ser regulados en normas de diferente naturaleza a la del Código. En efecto, existen normas tales como la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la propia Constitución Política del Perú de 1993, que abordan ese tipo de aspectos, mas no el Código que, como lo hemos señalado, tiene una finalidad distinta.

88.

Asimismo, se pretende establecer la prohibición de trasladar a los administrados los costos de los procedimientos que el Estado cree, así como simplificar la presentación de certificados personales, de acuerdo a lo siguiente:

**\*Artículo 66°-[G].- Creación de trámites**

*Cuando el [E]stado en cualquiera de sus niveles, sea a nivel de gobierno nacional, gobiernos regionales o gobiernos locales, cree un trámite, una obligación o un requisito que deben cumplir los usuarios finales, queda prohibido trasladar a estos los costos de dicho trámite, obligación o requisito.*

**Artículo 66°-[H].- Simplificación de certificados personales**

*La exigencia de documentos tales como el certificado domiciliario, certificado de antecedentes policiales, certificado de antecedentes judiciales, y certificado de antecedentes penales se da por cumplida con una declaración jurada escrita simple por parte del usuario, la cual surte todos los efectos legales. Si el requirente desea verificar la veracidad de la declaración jurada correspondiente solicitará el certificado respectivo debiendo asumir el costo del servicio. La declaración jurada falsa hace perder cualquier derecho que se hubiere ganado.\**

89.


Según se advierte en el análisis precedente, las propuestas referidas a los trámites efectuados ante entidades del Estado escapan del ámbito de protección del Código, toda vez que no se evidencia la existencia de una relación de consumo en la cual dichas entidades actúan como proveedores, en los términos establecidos en el Código, sino de un servicio prestado por la Administración Pública en el desarrollo de sus funciones administrativas.

90.


Tal es así que, de manera previa al Proyecto de Ley, se han formulado iniciativas legislativas destinadas a abordar las materias antes señaladas, a través de disposiciones que no pretendían su inclusión en el Código sino el desarrollo de una normativa particular e independiente, como la Ley de Protección y Defensa del Usuario de la Administración Pública<sup>26</sup>.

<sup>26</sup>

Cabe señalar al respecto el Proyecto de Ley N° 1927/2012-CR, "Ley de Protección y Defensa del Usuario de la Administración Pública", formulado por el congresista Jaime Delgado Zegarra.

- 
91. En atención a las consideraciones expuestas, no sería viable incorporar las propuestas analizadas al Código, dado que estas no guardan correspondencia con las materias reguladas por el referido cuerpo normativo.

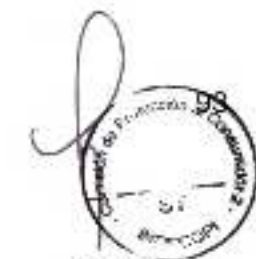
Sobre los incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte terrestre

- 
92. De manera adicional a las disposiciones normativas señaladas en el acápite anterior, el Proyecto de Ley propone incluir un artículo 66-F, de acuerdo a lo siguiente:


**"Artículo 66"-F.- Incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte terrestre**

*Quedan prohibidos los incrementos abusivos de precios o tarifas en temporadas altas tales como Semana Santa, Día de la Madre, Fiestas Patrias, Navidad, Año Nuevo o en los denominados feriados largos por parte de los proveedores de servicios de transporte de pasajeros o de carga de usuarios finales, por las vías aéreas, terrestre, marítima, fluvial o lacustre.*


*Se considera que hay un incremento abusivo de precios o tarifas en los supuestos mencionados en el párrafo anterior, cuando el incremento es manifiesto y desproporcionadamente superior al nivel del precio o tarifa usual u ordinaria y escapa de modo evidente a los niveles de fluctuación de precios según las estadísticas generales del INEI o del Banco Central de Reserva. El Indecopi tomará las medidas para prevenir estas conductas ilícitas, y las sancionará a los infractores."*



De acuerdo a lo señalado en el presente extremo del Proyecto de Ley, un incremento abusivo de precios se presenta cuando el mismo es manifiesto y desproporcionadamente superior al precio ordinario, resultando asimismo superior a los niveles de fluctuación reportados según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).



94. En atención al enunciado anterior, cabe señalar que el Proyecto de Ley limitaría la libre determinación de los precios, en la medida que estaría estableciendo una fijación de precios en épocas o temporadas altas y feriados largos. En efecto, si se considera que el término "precio ordinario" se refiere a aquel precio que era resultado de la libre interacción de la oferta y la demanda antes de la temporada alta, entonces lo señalado en el Proyecto de Ley se puede interpretar como una fijación de precios en la medida que establece que en periodos de temporadas altas los precios no pueden ser superiores al precio de otros periodos.



Al respecto, se debe advertir que el sistema jurídico actual garantiza la libertad de empresa y de la determinación de los precios, en atención a lo previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú<sup>27</sup>. Asimismo, mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 757<sup>28</sup> se prohíbe expresamente la fijación de precios, siendo

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 59.-** El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

**DECRETO LEGISLATIVO N° 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA**

**Artículo 4.-** La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República.

que, los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos conforme a lo que se disponga expresamente por Ley. Por esta razón, el Indecopi ni otras autoridades pueden intervenir en la fijación de los precios de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado<sup>29-30</sup>.

96. En ese sentido, la propuesta de fijación de precios señalada en el Proyecto de Ley contradice lo establecido en nuestro ordenamiento constitucional.

La política de fijación de precio propuesta en el Proyecto de Ley puede generar que el precio esté por debajo del precio que permite igualar la oferta y la demanda (equilibrio de mercado), generando excesos de demanda y problemas de suministro de los servicios de transporte. Si en los periodos de temporada alta el precio establecido por la política de fijación de precios está por debajo del precio de equilibrio de mercado, los proveedores no tendrán incentivos a proveer la cantidad requerida por la demanda al precio establecido mientras que los usuarios tendrán incentivos a demandar una cantidad mayor de servicios de transporte al ser estos más asequibles. Esta situación puede propiciar la aparición de mercados secundarios o negros donde se revenderán servicios de transporte a un precio mayor al establecido, incrementando los costos de transacción y la evasión fiscal.

98. Asimismo, puede desincentivar a que los proveedores cuenten con capacidad disponible para atender el incremento de demanda en periodos de temporada alta, afectando la disponibilidad de los servicios de transporte y, por ende, a los usuarios. En periodos que no corresponden a temporada alta la disposición a pagar por parte de los usuarios para que los proveedores cuenten con capacidad disponible en periodos de temporada alta es baja; sin embargo, los proveedores pueden tener interés tener capacidad disponible con el objetivo de obtener mayores ganancias en periodos de temporada alta donde la disposición a pagar de los usuarios es mayor (precio alto).


99. De esta manera, la política de fijación de precios limitaría los incentivos señalados, afectando negativamente la disponibilidad de los servicios de transporte en periodos de temporada alta, pudiendo generar esquemas de racionamiento (por ejemplo, largas colas de espera) que afectan a los usuarios<sup>31</sup>.

100. Por otro lado, la fijación de precios en periodos de temporada alta puede ocasionar cambios en las políticas de precios que establezcan los proveedores en periodos


Sin embargo, el reconocimiento de la libertad en la determinación de los precios no impide que Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de Libre Competencia, investigue e inicie por iniciativa propia o por denuncia de parte un procedimiento administrativo sancionador, siempre que existan indicios razonables de que dicho incremento tiene su origen en una conducta anticompetitiva como, por ejemplo, una práctica colusoria horizontal en la modalidad de concertación de precios.

El precedente de observancia obligatoria aprobado en la Resolución N° 052-2007-INDECOP/CLC de fecha 14 de setiembre de 2007, señala que la Comisión de Defensa de la Libre Competencia está impedida de sancionar supuestos de precios "abusivos" o "excesivos". La imposición de un precio "excesivo" hace referencia a una conducta sobre el nivel de precios y no a un comportamiento anticompetitivo cuya finalidad sea restringir la libre competencia.

En FFUU las políticas de control de precios aplicadas a grifos generaron colas y costos por la pérdida del tiempo que tuvieron los consumidores para aprovisionarse de combustible. W. David Montgomery, Robert A. Baron y Mary K. Weisskopf (2007), Potential Effects of Proposed Price Gauging Legislation on The Cost and Severity of Gasoline Supply Interruptions, *Journal of Competition Law & Economics* 3 (2007), pag 374-376.



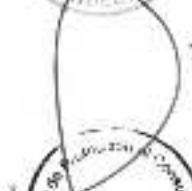
donde se establecen "precios ordinarios". En efecto, en los periodos de temporada alta la demanda presenta incrementos superiores al resto de periodos, para cuya atención los proveedores deben realizar inversiones para que puedan ofrecer los servicios de transporte de carga y pasajeros, incrementando su capacidad productiva. Dichas inversiones pueden ser recuperadas con los incrementos de precios observados en periodos de temporada alta.

- 
101. Así pues, si se establece la fijación de precios, los proveedores buscarán recuperar las inversiones adicionales que permita ofrecer sus servicios en periodos de temporada alta incrementando los precios en otros periodos. En ese sentido, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley no sería viable, en tanto ocasionaría un incremento generalizado de los precios de servicios de transporte de carga y pasajeros, afectando tanto los periodos de temporada alta como el resto de periodos.



b) **Incorporación del Capítulo I-B "Servicios del Estado"**

Disponibilidad de medicamentos, equivalencia terapéutica y tiempo de espera en la atención de pacientes

- 
102. El Proyecto de Ley, busca incorporar al Código disposiciones relativas políticas de salud en materia de medicamentos y atención a los pacientes, en los siguientes términos:

***"Artículo 66°-[I].- Disponibilidad permanente de medicamentos esenciales***

*Los medicamentos incluidos en el Peñonero Nacional de Medicamentos Esenciales o en el registro equivalente que lo sustituya deben estar siempre disponibles para los usuarios en la red de centros de salud del MINSALUD [y] ESSALUD*



*El Estado podrá importar o adquirir directamente mediante compras corporativas a través de mecanismos públicos y transparentes en el marco del segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución, los medicamentos incluidos en el Peñonero Nacional de Medicamentos Esenciales o registro equivalente que lo sustituya, y distribuirlos a través de la red de los hospitales y centros de salud del MINSALUD [y] ESSALUD.*

***Artículo 66°-[J].- Equivalencia terapéutica de medicamentos***

*El Estado supervisará la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos en la relación a los medicamentos de marca. La no conformidad comprobada de esta equivalencia constituye infracción gravísima del proveedor.*

***Artículo 66°-[K].- Tiempos de espera para atención médica de pacientes***

*La atención de pacientes en centros de salud públicos, sea ambulatoria u hospitalaria, se trate de atenciones médicas o de pruebas de laboratorio, debe realizarse con tiempos de espera razonables, tanto en los otorgamientos de las fechas de las citas, como en los turnos de antesala. Para el efecto el Ministerio de Salud emite un Reglamento de Tiempos de Espera, en función al tipo y gravedad de la enfermedad, al estado del paciente, y a la urgencia de la atención."*

- 
103. Respecto a las disposiciones normativas en mención, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, dicha entidad es la competente en productos farmacéuticos, sanitarios y dispositivos médicos, los cuales se encuentran regulados en la Ley N° 29459, Ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios.
- 

104. La citada norma establece la adopción, por parte del Estado, de medidas que garanticen a la población el acceso a los medicamentos y dispositivos médicos esenciales, empleando diferentes modalidades de financiamiento y, monitoreando y evaluando su uso<sup>32</sup>, todo ello sobre la base del principio de accesibilidad<sup>33</sup>.

105. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, en lo concerniente a los servicios prestados en los establecimientos de salud, a través del Decreto Supremo N° 013-2006-SA, Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo, se regulan las condiciones, requisitos y procedimientos para la operación y funcionamiento de tales recintos, estableciendo disposiciones relativas a la garantía de calidad de los mismos.

106. Sobre la base de lo indicado, corresponde al Ministerio de Salud, como entidad competente, analizar –y, eventualmente, desarrollar por vía reglamentaria– las propuestas señaladas en el presente extremo del Proyecto de Ley, por tratarse de obligaciones generales que deberá cumplir el Estado en el marco de la prestación de los servicios de salud, no correspondiendo su inclusión en el Código.

## SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

### Sobre la finalidad del Proyecto de Ley

107. De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, las propuestas de Ley deben contar con una exposición de motivos, un análisis costo-beneficio de la futura norma legal y el efecto que la misma tendría sobre la legislación nacional<sup>34</sup>.

108. Complementariamente, las Guías de elaboración de propuestas legislativas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Poder Judicial<sup>35</sup>, indican que la

### **LEY N° 29459, LEY DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, DISPOSITIVOS MÉDICOS Y PRODUCTOS SANITARIOS**

**Artículo 27.- Del acceso universal a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios**

El Estado promueve el acceso universal a los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios como componente fundamental de la atención integral en salud, particularmente en las poblaciones menos favorecidas económicamente. Asimismo, el Estado dicta y adopta medidas para garantizar el acceso de la población a los medicamentos y dispositivos médicos esenciales, con criterio de equidad, empleando diferentes modalidades de financiamiento, monitoreando y evaluando su uso, así como promoviendo la participación de la sociedad civil organizada.

(...)

### **LEY N° 29459, LEY DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS, DISPOSITIVOS MÉDICOS Y PRODUCTOS SANITARIOS**

**Artículo 3.- De los principios básicos**

Los procesos y actividades relacionados con los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios de uso en seres humanos, en cuanto sea aplicable a cada caso, se sustentan en lo siguiente:

(...)

5. Principio de accesibilidad: La salud es considerada un derecho fundamental de las personas. El acceso al cuidado de la salud incluye el acceso a productos farmacéuticos y dispositivos médicos. Constituye un requisito para lograr este derecho: tener el producto disponible y asequible en el lugar y momento en que sea requerido.

(...)

Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/documentos/reglamento/index.html#/pagina/97>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

Ver: Mirjus (2016). *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Tercera Edición. Disponible en: <<http://www.mirjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/MINJUS-DGDOJ-Guia-de-Tecnica-Legislativa-Sera-edici%C3%B3n.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016; Poder

exposición de motivos debe de contener una explicación y justificación clara y precisa del porqué y para qué se presenta la propuesta normativa. El objetivo de este requerimiento es poder contribuir a la comprensión del proyecto como a su discusión técnica en el Congreso.

109. En este sentido, de la revisión de la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley se evidencia la falta de una adecuada justificación del porqué y para qué resultarían necesarias implementar las distintas modificaciones e inclusiones de artículos propuestos para el Código<sup>36</sup>; es decir, se desconoce el contexto exacto que motiva la necesidad de regular una serie de aspectos dentro de las relaciones de consumo entre los consumidores, el sector privado y el sector público.

110. La justificación resulta pertinente en la medida que el Proyecto de Ley propone, en líneas generales, modificar e incluir artículos al actual Código de Consumo para regular los siguientes temas:

- Adopción de nuevos principios en materia de protección al consumidor.
- Regulación de los contratos de consumo por adhesión.
- Regulación de las contraprestaciones económicas en el sector de servicios educativos privados.
- Regulación de las contraprestaciones económicas en el sector de servicios financieros.
- Regulación de las tarifas de servicios públicos.
- Regulación en la prestación de los servicios públicos o masivos.
- Regulación de las tarifas de agua potable.
- Regulación del precio de los combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales.
- Regulación de las tarifas de vías terrestres urbanas dadas en concesión.
- Regulación de los precios de transporte de pasajeros en temporada alta.
- Regulación de la contraprestación económica exigible por trámites que cree el Estado.
- Regulación de las exigencias de certificados personales.
- Regulación de la disponibilidad de medicamentos esenciales dentro de la red de centros de salud pública del Estado.
- Regulación de las equivalencias terapéutica de medicamentos.
- Regulación de los tiempos de espera para atención médica de pacientes dentro de los centros de salud pública del Estado.

Por ello, considerando que el Proyecto de Ley plantea introducir regulaciones de diverso alcance y ámbito, es que la justificación de las modificaciones planteadas al Código resulta pertinente y necesario para poder valorar la dimensión de las causas que dieron lugar a la problemática que se quiere regular en cada caso.

12. No obstante, de manera general, es posible señalar que el Proyecto de Ley menciona que las presentes modificaciones prevén dar mayor consistencia y solidez

Judicial (2017). *Guía Metodológica para Elaboración de Iniciativas Legislativas*. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cencochib/con4\\_ubb1.nsf/027B2F72ABED4A2405257ED63D70A44F5/FILE/CS\\_CU\\_D\\_GUIA\\_METODOLOGICA\\_07092007.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cencochib/con4_ubb1.nsf/027B2F72ABED4A2405257ED63D70A44F5/FILE/CS_CU_D_GUIA_METODOLOGICA_07092007.pdf)>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

<sup>36</sup> De acuerdo con las Guías de elaboración de propuestas legislativas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Poder Judicial, en la exposición de motivos se esperaría también una descripción de la problemática que motiva la propuesta, como de la intensidad del problema.

al Código, para incrementar su cobertura tuitiva a favor de los consumidores. Adicionalmente, solo en algunos casos se detalla, aunque brevemente, la finalidad de algunas de las modificaciones propuestas. Por ejemplo:

- En el caso del contrato de consumo se indica que la modificación es necesaria porque el Código no cuenta con una adecuada definición que permita su interpretación y aplicación práctica.
- En el caso de los contratos de adhesión, se indica que resultaba pertinente equilibrar la situación desventajosa del consumidor ante posteriores modificaciones unilaterales del contrato por parte del proveedor.
- En el caso de la ampliación del concepto de cláusula abusiva el objetivo sería ponerle fin a la conducta de los proveedores que realizarían prácticas abusivas amparados en cláusulas aprobadas por la autoridad administrativa.
- En el caso del perfeccionamiento de la prohibición de las cláusulas abusivas, la justificación estaría asociada a que la inaplicación no habría sido el mecanismo más idóneo por lo que ahora se podría ordenar la eliminación de dichas cláusulas por parte de Indecopi, la SBS u organismos reguladores.
- En el caso de las modificaciones regulatorias en el sector de los servicios educativos privados se explicarían por los atropellos que padecerían los usuarios que no son sancionados debido a que no han sido previstos en la actual normativa.
- En el caso de la modificación regulatoria dentro de los servicios financieros se explicaría por la aplicación, aparentemente, no justificada del cobro de comisiones, gastos u otros conceptos no contenidos dentro de la Tasa de Costo Efectivo (TCE) por parte de las entidades financieras que estarían generándole sobrecostos financieros a los usuarios.

113. Respecto a los artículos que conformarían los dos nuevos capítulos que se incorporarían al Título IV del Código, la exposición de motivos solo menciona que los incrementos abusivos de precios en temporada alta en el transporte de pasajeros justificarían la pertinencia de regular el precio de los pasajes en este periodo, para el resto de modificaciones propuestas no se indica ninguna explicación sobre la problemática asociada a dichos temas.


114. Por ello, sería recomendable que en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley se desarrolle con más detalle las características del problema y dimensión de la problemática que motiva cada uno de los cambios propuestos, esto con la finalidad de poder contar con mayores elementos de juicios para valorar la idoneidad de las medidas de regulación propuestas.

Sobre la necesidad de mayor sustento en el Proyecto de Ley


115. Por otro lado, el Proyecto de Ley incorpora una segunda sección denominada Análisis Costo-Beneficio, en la cual se indica que la propuesta no implica erogación




de los recursos públicos<sup>37</sup> y que incorpora principios rectores en materia de defensa del consumidor que permitirán resguardar eficazmente los intereses y derechos de los consumidores y usuarios.




116. Es preciso indicar que el análisis costo-beneficio es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general con el objetivo de valorar las beneficios y costos de una propuesta normativa y de esta manera facilitar la evaluación de su necesidad y la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo de la propuesta.




117. En este sentido, bajo la metodología del análisis costo-beneficio, una regulación resultará deseable si los beneficios exceden los costos. No obstante, es preciso indicar que, si bien este análisis refleja tanto los efectos favorables y desfavorables de una regulación y la necesidad de garantizar que, en general, las políticas sean las de mayor interés para la sociedad, su desventaja es que algunos componentes de beneficios importantes podrían no ser cuantificados y por consiguiente tendrían menos peso. El criterio es menos convincente si los afectados adversamente por una política no son compensados<sup>38</sup>.




118. La elaboración del análisis costo-beneficio comprende un conjunto de etapas como la identificación del problema, identificación de ganadores y perdedores, causas y efectos, identificación de alternativas, cuantificación de los beneficios y costos; y, en algunos casos, consideraciones redistributivas como sus efectos temporales de corto y largo plazo<sup>39</sup>.



19. Al respecto, el análisis costo-beneficio del presente Proyecto de Ley adolece de varias de estas secciones o etapas, lo cual limita una adecuada valoración de los impactos que generaría la presente propuesta regulatoria en temas de consumo.



12. A continuación, se listan algunos posibles impactos que podrían presentarse como consecuencia de las propuestas sugeridas en el Proyecto de Ley que no se discuten en el análisis costo-beneficio y que podrían contribuir a una mejor comprensión de los cambios que podrían introducirse al Código.

- 
- **Impacto en el presupuesto:** Los artículos propuestos en el Proyecto de Ley generarían exigencias significativas no solo a empresas privadas, sino a entidades de la administración pública, como Indecopi, la SBS, organismos reguladores, entre otros; exigencias que involucrarían tareas de supervisión y/o

<sup>37</sup> Esto en referencia al literal a) del inciso 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/Docs/leg/reglamentodecongreso.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/pov/regulatory-policy/35258628.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

Para un mayor detalle sobre los pasos para elaborar un análisis costo-beneficio, ver: Instituto Apoyo. (1996). *Introducción al Análisis Costo Beneficio de las Normas*; TREBILCOCK, M.; A. YATCHEW y A. BAZILIAUSKAS. (2007). *Overview of Cost-Benefit Analysis and its Applications in Public Policy Decisions*. Disponible en: <[http://www.ieso.ca/finweb/pubs/consult/mep2/MP\\_WG-20070507-Overview-of-Cost-Benefit-Analysis.pdf](http://www.ieso.ca/finweb/pubs/consult/mep2/MP_WG-20070507-Overview-of-Cost-Benefit-Analysis.pdf)>, accedido el 14 de septiembre de 2016; Asociación Civil Transparencia. (2013). *Guía para la Evaluación de Proyectos de Ley*. Disponible en: <<http://www.transparencia.org.pe/documentos/guia.pdf>>, accedido el 14 de septiembre de 2016.

fiscalización para los cuales no se ha dimensionado si dichas entidades contarían con los recursos humanos y económicos suficientes para cumplir con las labores adicionales que se les exigiría.<sup>63</sup>

- **Impacto en el precio de los servicios:** Las modificaciones propuestas a los contratos de adhesión, servicios educativos privados o precios de transporte terrestre, involucran exigencias regulatorias que podrían tener un impacto en los precios de los servicios que ofrecen los privados, quienes posiblemente transferían los costos por cumplir con la regulación a los consumidores o usuarios finales y en un extremo dejar de proveer dichos servicios.
- **Impacto en la calidad de la provisión de los servicios:** Las modificaciones sugeridas en las regulaciones relacionadas a las contraprestaciones económicas por los servicios educativos privados o servicio de transporte terrestre podrían tener efectos contraproducentes en la calidad de los servicios, las empresas ante la imposibilidad de poder modificar los precios podrían dejar de realizar inversiones que permitan una mejor provisión de los servicios, mejora de la calidad e incluso incremento del empleo.


121. Por otro lado, es preciso señalar que algunas modificaciones que involucran exigencias regulatorias en temas de infraestructura o medicamentos no identifican claramente en quién debería recaer dicha tarea. Por ejemplo, ¿es el Indecopi la entidad más apropiada para verificar la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos respecto a los medicamentos de marca?, ¿es el Indecopi quién tiene que verificar que no se otorguen en concesión los servicios públicos? ¿es el Indecopi, y no SUNASS<sup>64</sup>, quién debería establecer los criterios para fijar las tarifas del suministro de agua potable?

122. Asimismo, algunas de las propuestas para los dos nuevos capítulos a introducir en el Título IV del Código involucrarían regulaciones que irían más allá de las relaciones de consumo, abarcando aspectos asociados a la forma como el sector público y el sector privado deberían brindar sus servicios y cómo deberían establecer el precio de sus servicios.

123. Además, el análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley no discute o identifica otras alternativas distintas a las propuestas para abordar una problemática que no ha sido adecuadamente descrita ni dimensionada. Esto resulta importante para poder valorar que la alternativa de regulación por la cual se ha optado sea la alternativa que genere la menor distorsión posible en el mercado y al menor costo posible, pero que principalmente sean las medidas más adecuadas para solucionar las aparentes fallas encontradas en la relación de consumo entre consumidores, sector público y sector privado.


Si bien es cierto que, de acuerdo con el Reglamento del Congreso, este poder del Estado no puede emitir propuestas de creación ni aumento de gasto público, eso no limita la pertinencia de valorar siempre el impacto económico sobre el presupuesto de las entidades de la administración pública a las que se les exige extender el ámbito de acción de sus competencias, ya que indirectamente podría tener un impacto sobre los recursos ya asignados para el cumplimiento de sus funciones.

Para un detalle de la metodología de establecimiento de tarifas por parte de Sunass. Visitar: <<http://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/sunass/regulacion-tarifas>>, accedido el 15 de septiembre de 2016.


- 
124. Por ello, sería recomendable desarrollar un mayor análisis sobre la propuesta regulatoria del Proyecto de Ley, discutiendo las características del problema, identificando las causas que generan la actual problemática y una identificación de los distintos medios y/o alternativas que pudieran ser considerados para abordar y solucionar la problemática expuesta, optando por el mecanismo menos distorsionador y oneroso para los distintos agentes económicos.

### III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- 
- (i) Las modificaciones propuestas en el artículo 1 del Proyecto de Ley, respecto de los artículos III y V del Título Preliminar, así como de los artículos 45, 48, 49, 52, 74, 81 y 82 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no resultarían pertinentes, en tanto, de acuerdo a la evaluación realizada, las medidas, obligaciones y/o prohibiciones planteadas ya forman parte de la normativa vigente desarrollada en la referida norma, así como en la regulación sectorial y/o especial correspondiente.
- (ii) La incorporación de los capítulos sobre "Servicios públicos y otros servicios masivos" y los denominados "Servicios del Estado" a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no sería viable debido a que las materias propuestas escapan del ámbito de protección de dicha norma, al no evidenciarse la existencia de una relación de consumo en los términos en los que esta norma la define.
- (iii) La "Disponibilidad permanente de medicamentos esenciales" es una medida que aborda una política pública en materia de salud, por lo que debería ser evaluada en el marco de las leyes correspondientes al Sector Salud.
- (iv) El Proyecto de Ley carece de una adecuada justificación sobre la necesidad de implementar las modificaciones e inclusiones propuestas, así como de un análisis costo-beneficio que permita medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre los actores, la sociedad y el bienestar general. En atención a ello, sería recomendable desarrollar un mayor análisis sobre la propuesta regulatoria del Proyecto de Ley, discutiendo las características del problema, identificando las causas que generan la actual problemática y los distintos medios y/o alternativas que pudieran ser considerados para abordar y solucionar la problemática expuesta.

Atentamente,



**ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA**

Directora

Dirección de la Autoridad Nacional de  
Protección del Consumidor



**ERICKSON MOLINA PRADEL**

Secretario Técnico

Comisión de Protección al  
Consumidor N° 1



**SILVIA ZAVALTA FLORES**  
Secretaria Técnica (e)  
Comisión de Protección al  
Consumidor N° 2



**FERNANDO LAZARTE MARIÑO**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al  
Consumidor N° 3



**JESÚS ESPINOZA LOZADA**  
Secretario Técnico  
Comisión de Defensa de la Libre  
Competencia



**ENRIQUE PRIORI SANTORO**  
Gerente  
Gerencia Legal



**RODOLFO TUPAYACHI ROMERO**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios Económicos



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima,

20 SET. 2016

**CARGO**

OFICIO N° 4256-2016-PCM/SG/OCP

Señor

**IVO SERGIO GAGLIUFFI PIERCECHI**

Presidente del Consejo Directivo

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la  
Propiedad Intelectual - INDECOPÍ

Presente -

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 126/2016-CR, que propone la Ley del  
Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del  
Estado y otros servicios públicos masivos

Referencia: Oficio N° 58-2016-2017-CODECO/CR  
Expediente N° 201632063

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual el señor Congresista Juan Carlos Gonzales Ardiles, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

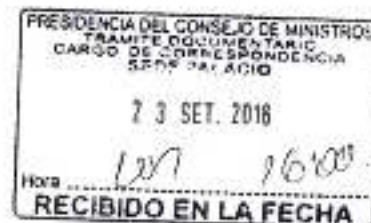
En relación a lo señalado en el párrafo anterior, teniendo en consideración el plazo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República, agradeceré se sirva remitir la evaluación e informe correspondiente a esta Secretaría General, a la brevedad posible.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,



Maria Soledad Gagliuffo Suarez-Durand  
Secretaria General  
Presidencia del Consejo de Ministros



OCP/mosa



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Declaro de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima,

22 SET. 2016

22 SET 27 11 13

**CARGO**

OFICIO N° 4282-2016-PCM/SG/OCP

Señor

**IVO SERGIO GAGLIUFFI PIERCECHI**

Presidente del Consejo Directivo

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la  
Propiedad Intelectual - INDECOPÍ

Presente -

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 126/2016-CR, que propone la Ley del  
Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del  
Estado y otros servicios públicos masivos

Referencia: Oficio P.O. N° 039-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201632612

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual la señora Congresista Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

En relación a lo señalado en el párrafo anterior, teniendo en consideración el plazo establecido en el artículo 87° del Reglamento del Congreso de la República, agradeceré se sirva remitir la evaluación e informe correspondiente a esta Secretaría General, a la brevedad posible.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
Maria Soledad Guillo Suarez-Durand  
Secretaría General  
Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/mosa



Lima, 31 de agosto de 2016

**Oficio N° 58 - 2016-2017-CODECO/CR**

Señor

**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**

Presidente del Consejo de Ministros (PCM)

Jr. Carabaya s/n Cercado de Lima

Lima.-



*De mi consideración:*

*Es grato expresarle mi cordial saludo y manifestarle que la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos tiene en estudio el Proyecto de Ley 126/2016-CR por el que se propone la Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos.*

*En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 96° de la Constitución Política del Perú; artículo 87° del Reglamento de Congreso de la República, solicito opinión sobre la mencionada iniciativa legislativa. Se adjunta proyecto de ley.*

*Aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.*

*Atentamente,*



**JUAN CARLOS GONZALES ARDILES**  
Presidente  
Comisión de Defensa del Consumidor y  
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos



PRE

Lima, 31 de agosto de 2016

2016 SEP 2 07 8 59

**Oficio N° 59 - 2016-2017-CODECO/CR**

Señor

**HEBERT TASSANO VELA OCHAGA**

Presidente del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la  
Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

Calle de la Prosa 104

San Borja.



De mi consideración:

Es grato expresarle mi cordial saludo y manifestarle que la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos tiene en estudio el Proyecto de Ley 126/2016-CR por el que se propone la Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos y masivos.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 96° de la Constitución Política del Perú; artículo 87° del Reglamento de Congreso de la República, solicito opinión sobre la mencionada iniciativa legislativa. Se adjunta proyecto de ley.

Aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



**JUAN CARLOS GONZALES ARDILES**

Presidente  
Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos







125811

010 8 + Copias

COMISION DE DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION Y GOBIERNO LOCAL  
REGLAMENTO DE LA COMISION

Indecopi PRE  
2  
2016 SEP 12 AM 8:55

Lima, 2 de setiembre de 2016

OFICIO P.O. N° 040 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor  
**HEBERT TASSANO VELAOCHAGA**  
Presidente Directorio de INDECOPI  
Calle de la Prosa 104  
San Borja

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnica legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0126/2016-CR, ley que propone modificar los artículos III y V del Título Preliminar 45, 48, 49, 52, 74, 75, 81, y 82 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Ateptamente,



*Alejandra Aramayo Gaona*  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta

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

**Indecopi**  
DIRECCION Y LA UNIDAD NACIONAL Y REGIONAL DEL CONSUMIDOR  
16 SEP 2016  
**RECIBIDO**  
Hora: 12:21 PM Per: HJP

AAG/rmch.

**Indecopi**  
PRESENCIA  
12 SEP 2016  
**RECIBIDO**  
Hora: 10:00 Per: HJP



Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 126/2016-CR



**PROYECTO DE LEY DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR SOBRE SERVICIOS DEL ESTADO Y OTROS SERVICIOS PÚBLICOS Y MASIVOS**

Los Congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del **Congresista YONHY LESCANO ANCIETA**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE LEY DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR SOBRE SERVICIOS DEL ESTADO Y OTROS SERVICIOS PÚBLICOS Y MASIVOS**

**Artículo 1°.- De la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Modifíquense los artículos III y V del Título Preliminar, 45°, 48°, 49°, 52°, 74°, 75°, 81° y 82° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, cuyos nuevos textos son los siguientes:

**"Artículo III.- Ámbito de aplicación**

1. El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta.
2. Las disposiciones del presente Código se aplican a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando sus efectos se producen en éste.

**3. El Código se aplica también a los servicios del Estado a usuarios finales, que implican una contraprestación económica.**

4. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo".

**"Artículo V.- Principios**

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

**1. Principio de prevalencia del Código en materia de defensa del consumidor.- El Código prevalece sobre cualquier otra ley o norma sectorial en materia de defensa del consumidor.**

**2. Principio de vulnerabilidad del consumidor: Todo consumidor está en condición vulnerable en una relación de consumo**

**3. Principio de proscripción de las prácticas abusivas: El Código proscribe y sanciona las conductas abusivas de cualquier clase o naturaleza, sean manifiestas o encubiertas.**

**4. Principio de protección efectiva en procedimientos: Los procedimientos de defensa de los consumidores son de orden público, impulsables de oficio, simples, breves, gratuitos o no costosos, y de formalidades mínimas.**

5. Principio de Soberanía del Consumidor.- Las normas de protección al consumidor fomentan las decisiones libres e informadas de los consumidores, a fin de que con sus decisiones orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos o servicios ofrecidos.

6. Principio Pro Consumidor.- En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tutiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.

7. Principio de Transparencia.- En la actuación en el mercado, los proveedores generan una plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos o servicios que ofrecen. La información brindada debe ser veraz y apropiada conforme al presente Código.

8. Principio de Corrección de la Asimetría.- Las normas de protección al consumidor buscan corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio que se presente entre los proveedores y consumidores, sea en la contratación o en cualquier otra situación relevante, que coloquen a los segundos en una situación de desventaja respecto de los primeros al momento de actuar en el mercado.

9. Principio de Buena Fe - En la actuación en el mercado y en el ámbito de vigencia del presente Código, los consumidores, los proveedores, las asociaciones de consumidores, y sus representantes, deben guiar su conducta acorde con el principio de la buena fe de confianza y lealtad entre las partes. Al evaluar la conducta del consumidor se analizan las circunstancias relevantes del caso, como la información brindada, las características de la contratación y otros elementos sobre el particular.

10. Principio Pro Asociativo.- El Estado facilita la actuación de las asociaciones de consumidores o usuarios en un marco de actuación responsable y con sujeción a lo previsto en el presente Código.

11. Principio de Primacia de la Realidad.- En la determinación de la verdadera naturaleza de las conductas, se consideran las situaciones y relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan. La forma de los actos jurídicos utilizados en la relación de consumo no enerva el análisis que la autoridad efectúe sobre los verdaderos propósitos de la conducta que subyacen al acto jurídico que la expresa”.

“Artículo 45.- Contrato de consumo

El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.

**Los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor**

Las disposiciones del presente capítulo son aplicables a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según la naturaleza y alcances correspondientes.

En todo lo no previsto por el presente Código o en las leyes especiales, son de aplicación las normas del Código Civil en cuanto resulten compatibles con la naturaleza de estos contratos”.

“Artículo 48.- **Requisitos de los contratos de consumo por adhesión**

En los contratos de consumo celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse con los siguientes requisitos.

**a. No pueden modificarse unilateralmente.**

b. Concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato, y a los que, en todo caso, debe hacerse referencia expresa en el documento contractual.

c. Accesibilidad y legibilidad, de forma que permita al consumidor y usuario el conocimiento previo del contenido del contrato antes de su suscripción.

d. Buena fe y equilibrio necesario en los derechos y obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas.

Lo dispuesto en el presente artículo resulta de aplicación a los contratos celebrados en base a cláusulas generales de contratación, se encuentren o no sometidas a aprobación administrativa”.

"Artículo 49.- Definición de cláusulas abusivas

49.1 En los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, se consideran cláusulas abusivas y, por tanto, inexigibles todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, coloquen al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad o anulen sus derechos.

49.2 Para la evaluación de las cláusulas abusivas, se tiene en cuenta la naturaleza de los productos o servicios objeto del contrato, todas las circunstancias que concurren en el momento de su celebración, incluida la información que se haya brindado, así como todas las demás cláusulas del contrato o de otro del que este dependa.

**49.3 Son también cláusulas abusivas en cualquier tipo de contrato de consumo, aquellas que aún habiéndose consentido expresamente violen la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor**

49.4 El hecho de que ciertos elementos de una cláusula o que una cláusula aislada se haya negociado individualmente no excluye la aplicación de las normas sobre cláusulas abusivas al resto del contrato. El proveedor que afirme que una determinada cláusula ha sido negociada individualmente asume la carga de la prueba".

"Artículo 52.- **Eliminación** de las cláusulas abusivas

**"Las cláusulas abusivas ineficaces a que se refiere el presente Código, y en general cualquier cláusula abusiva que sea detectada, deben ser eliminadas de oficio o a solicitud de parte por el Indecopi, por los organismos reguladores y por la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones."**

"Artículo 74.- Derechos esenciales del consumidor en los productos y servicios educativos

74.1 Atendiendo a la especialidad de los productos y servicios educativos, el consumidor tiene derecho esencialmente a lo siguiente:

a. Que se le brinde por escrito información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio.

b. Que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos.

c. Que se le informe antes de que se inicie el proceso de contratación sobre los documentos, certificaciones, licencias o autorizaciones con que cuenta el proveedor para desarrollar lícitamente la actividad.

d. Que se le informe de manera clara y destacada sobre la naturaleza y condiciones de la certificación que será otorgada a la conclusión del programa y servicio contratado.

e. Que no se condicione la entrega del documento que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o servicio a pago distinto del derecho de trámite, salvo en el caso de que el usuario registre deuda pendiente con la institución educativa, en concordancia con la legislación sobre la materia.

f. Que se tomen medidas inmediatas de protección cuando el servicio afecta el proceso formativo de los niños, niñas y adolescentes.

g. Que la institución educativa difunda y promueva objetivamente las ventajas y cualidades que ofrecen a los usuarios.

**h. El denominado derecho de matrícula o cualquier concepto similar que lo sustituya, sólo puede ser cobrado por las entidades educativas privadas de cualquier nivel la primera vez que el usuario se matricula en dichas entidades.**

**i. Se prohíbe el cobro de cuota de ingreso, o de cualquier concepto similar cualquiera sea el nombre que se le ponga, en las entidades educativas privadas de cualquier nivel.**

**j. Se prohíben los incrementos unilaterales de pensiones en los contratos de servicios educativos de todos los niveles. Las propuestas de incrementos deben ser puestas en conocimiento de los usuarios por escrito con una anticipación no menor de 45 días hábiles. La pensión final debe ser la resultante del acuerdo entre la institución educativa y los representantes de los padres de familia. En el caso de las entidades educativas superiores, deben intervenir en dicho acuerdo los representantes de los estudiantes.**

74.2 La enumeración de los derechos establecidos en esta norma no excluye los demás que la Constitución Política del Perú o normas especiales garantizan ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en el respeto de los derechos reconocidos en el presente Código."

"Artículo 75.- Deber de informar de los centros y programas educativos  
Los centros y programas educativos antes de finalizar cada período educativo y durante el proceso de matrícula están obligados a brindar en

forma veraz, suficiente, apropiada y por escrito al consumidor información sobre el monto, número y oportunidad de pago de las cuotas o pensiones del siguiente período educativo."

#### "Artículo 81 - Marco legal

La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige **prevalentemente** por las disposiciones del presente Código; **a continuación** por las normas especiales establecidas en la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y las normas reglamentarias emitidas para garantizar su cumplimiento".

#### "Artículo 82.- Costo efectivo de créditos y transparencia en la información de servicios financieros

**82.1 El único cobro por servicios prestados que pueden realizar en sus operaciones las empresas financieras supervisadas por la SBS y las casas comerciales, es la tasa de costo efectivo anual (TCE). Para el efecto, la TCE debe incorporar todos los costos relacionados a la operación crediticia. Está prohibido fijar comisiones, gastos, tarifas o cobros de cualquier naturaleza de modo adicional y separado a la TCE, con excepción de los servicios financieros que no implican la fijación de una tasa de interés.**

82.2 Los proveedores de servicios financieros están obligados a informar a los consumidores o usuarios de manera clara y destacada la Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA) y la Tasa de Rendimiento Efectivo Anual (TREA), aplicable para operaciones activas en cuotas o pasivas, respectivamente.

La TCEA y la TREA deben comprender todos los costos directos e indirectos que, bajo cualquier denominación, influyan en su determinación, de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mediante norma de carácter general.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones regula la información que las instituciones financieras deben proporcionar al consumidor o usuario en cualquier operación que conlleve el cobro de intereses, comisiones y gastos".

**Artículo 2°.- De la incorporación del Capítulo I-A al Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Incorpórase el Capítulo I-A al Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que consta de seis artículos, cuyo texto es el siguiente:

**“Capítulo I-A**

**Servicios públicos y otros servicios masivos**

**“Artículo 66°-A.-** Prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales

Queda prohibido trasladar por ley o por cualquier otra norma a los usuarios finales los costos de las inversiones para la construcción de infraestructura de servicios públicos o afines que han sido concesionados a inversionistas privados.

**Artículo 66°B.-** prohibición de dar servicios públicos o masivos en monopolio

Se prohíbe otorgar por norma legal o de otro rango, por contrato de concesión o por cualquier título servicios públicos masivos o afines destinados a consumidores finales, en monopolio o exclusividad, tales como servicios de salud, provisión de medicamentos, teléfonos fijos o celulares, internet, banda ancha, tecnologías de convergencia, televisión abierta o cable, electrificación, agua, suministro de gas, servicios esenciales o masivos en puertos y aeropuertos, revisiones técnicas de vehículos automotores y servicios complementarios y afines, transporte de pasajeros en general, peajes y otros servicios similares.

**Artículo 66°-C.-** suministro de agua potable

Las tarifas de agua potable deben ser diferenciadas. Deben pagar más las empresas que usan intensivamente el agua y cuya actividad incide de modo directo o indirecto en su contaminación, y los sectores residenciales de altos ingresos.

Deben pagar menores tarifas de consumo de agua los sectores residenciales de bajos ingresos. Los subsidios que se establezcan para los sectores populares deben ser focalizados.

En ningún caso, la tarifa por reconexión debe ser mayor que el monto mensual de consumo respectivo, en el caso de usuarios residenciales.

El redondeo en el cobro de tarifas o de consumo siempre debe ser a favor del usuario.



En los casos de sobrefacturación por funcionamiento deficiente del medidor de agua, la empresa proveedora, de oficio, sólo cobrará el promedio del consumo histórico del usuario, hasta que proceda a cambiar el medidor defectuoso por uno nuevo y se compruebe su correcto funcionamiento.

**Artículo 66-D.-** Abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales

Los proveedores de las diversas clases de gasolina y de gas licuado de petróleo (GLP) están obligados a trasladar de inmediato al mercado interno de usuarios finales y de transporte público las reducciones de precios resultantes de las reducciones del precio internacional del petróleo. El Osinergmin se encargará de hacer cumplir esta norma y sancionar a los infractores.

Los concesionarios de gas natural están obligados a garantizar el abastecimiento del mercado interno de usuarios finales de este recurso por un horizonte permanente mínimo de veinte años. Los contratos de concesión que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley incluirán cláusulas con mención expresa de este artículo.

**Artículo 66-E.-** Concesiones de vías terrestres urbanas a privados

Se prohíbe el cobro de peajes o cualquier cargo similar a los usuarios finales cuando se haya entregado en concesión a operadores privados una vía o conjunto de vías de circulación terrestre dentro de las ciudades o en general dentro de áreas urbanas, para implementar vías expresas, vías rápidas o similares.

**Artículo 66-F.-** Incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte de pasajeros.

Quedan prohibidos los incrementos abusivos de precios o tarifas en temporadas altas tales como Semana Santa, Día de la Madre, Fiestas Patrias, Navidad, Año Nuevo o en los denominados feriados largos por parte de los proveedores de servicios de transporte de pasajeros o de carga de usuarios finales, por las vías aérea, terrestre, marítima, fluvial o lacustre.

Se considera que hay un incremento abusivo de precios o tarifas en los supuestos mencionados en el párrafo anterior, cuando el incremento es manifiesta y desproporcionadamente superior al nivel del precio o tarifa usual u ordinaria y escapa de modo evidente a los niveles de fluctuación de precios según las estadísticas generales del INEI o del BANCO CENTRAL DE RESERVA. El INDECOPI tomará las medidas para prevenir estas conductas ilícitas, y sancionará a los infractores."

**Artículo 3°.-** De la incorporación del Capítulo I-B al Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Incorpórase el Capítulo I-B al Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que consta de cinco artículos, cuyo texto es el siguiente:

## **"Capítulo I-B**

### **Servicios del Estado**

#### "Artículo 66"-F.- Creación de trámites

Cuando el estado en cualquiera de sus niveles, sea a nivel de gobierno nacional, gobiernos regionales o gobiernos locales, cree un trámite, una obligación o un requisito que deben cumplir los usuarios finales, queda prohibido de trasladar a estos los costos de dicho trámite, obligación o requisito.

#### Artículo 66°-G.- Simplificación de certificados personales

La exigencia de documentos tales como el certificado domiciliario, certificado de antecedentes policiales, certificado de antecedentes judiciales, y certificado de antecedentes penales se da por cumplida con una declaración jurada escrita simple por parte del usuario, la cual surte todos los efectos legales. Si el requirente desea verificar la veracidad de la declaración jurada correspondiente solicitará el certificado respectivo debiendo asumir el costo del servicio. La declaración jurada falsa hace perder cualquier derecho que se hubiere ganado.

#### Artículo 66°-H.- Disponibilidad permanente de medicamentos esenciales

Los medicamentos incluidos en el Petitorio Nacional de Medicamentos Esenciales o en el registro equivalente que lo sustituya deben estar siempre disponibles para los usuarios en la red de centros de salud del MINSA Y ESSALUD.

El Estado podrá importar o adquirir directamente mediante compras corporativas a través de mecanismos públicos y transparentes en el marco del segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución, los medicamentos incluidos en el Petitorio Nacional de Medicamentos Esenciales o registro equivalente que lo sustituya, y distribuirlos a través de la red de los hospitales y centros de salud del MINSA Y ESSALUD.

#### Artículo 66°-I.- Equivalencia terapéutica de medicamentos

El Estado supervisará la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos en relación a los medicamentos de marca. La no conformidad comprobada de esta equivalencia constituye infracción gravísima del proveedor."

#### Artículo 66°-J.- Tiempos de espera para atención médica de pacientes

La atención de pacientes en centros de salud públicos, sea ambulatoria u hospitalaria, se trate de atenciones médicas o de pruebas de

laboratorio, debe realizarse con tiempos de espera razonables, tanto en los otorgamientos de las fechas de las citas, como en los turnos de antesala. Para el efecto el Ministerio de Salud emite un Reglamento de Tiempos de Espera, en función al tipo y gravedad de la enfermedad, al estado del paciente, y a la urgencia de la atención.

**Artículo 4°.- Reglamentación**

El Poder Ejecutivo adecúa las normas reglamentarias pertinentes de la Ley N° 29571-Código de Protección y Defensa del Consumidor, y emite las normas reglamentarias adicionales necesarias, de conformidad con lo establecido en la presente Ley en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**ÚNICA.-** Deróganse o déjense sin efecto, según corresponda, las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Lima, 1 de agosto del 2016



**Yonhy Lescano Ancieta**  
Congresista de la República

Handwritten signatures and scribbles, including a large signature over the name and several other illegible marks.

## CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima. 31 de Ago del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 126..... Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## I. EXPOSICION DE MOTIVOS

El Código de Protección y Defensa del Consumidor está vigente desde el 3 de octubre del 2010. Es un cuerpo normativo que marca un antes y un después en lo concerniente al rol tutilar del Estado en las relaciones de consumo, garantizando la protección efectiva de los derechos de la parte débil del contrato de consumo. Sin embargo, hay todavía una agenda pendiente con aspectos que es necesario incorporar al Código. Para comenzar, está el asunto de que los servicios del Estado a usuarios finales y que implican una contraprestación económica, deben estar dentro del ámbito de aplicación de la Ley 29571. Por esto el Proyecto hace este añadido en el artículo III del Título Preliminar (T.P.) del Código. Resultaba necesario también incorporar al artículo V del T.P. los siguientes principios: El principio de prevalencia del Código en materia de defensa del Consumidor; el principio de vulnerabilidad del consumidor en las relaciones de consumo; el de proscripción de prácticas abusivas; y el de protección efectiva en los procedimientos.

El cuerpo actual del Código no contiene una definición completa del "contrato de consumo" ni hace referencia a sus características esenciales y propias, lo que dificulta mucho interpretar sus normas a la hora de aplicarlas a casos concretos y reales. El Proyecto soluciona este vacío añadiendo al artículo 45° un párrafo que señala que *"(...) los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor(...)"*.

Una modificación muy novedosa del Proyecto de Ley es la norma (introducida en el artículo 48°) que dice que los contratos de consumo por adhesión no pueden modificarse unilateralmente a menos que favorezcan al consumidor. Este cambio era necesario para equilibrar la correlación de poder entre las partes dentro del contrato de consumo, puesto que ya que el proveedor es el que redacta íntegramente el contrato de adhesión y el consumidor queda en la situación desventajosa de simplemente poder firmarlo o no; en compensación, si el contrato se firma, el proveedor ya no puede modificarlo por sí y ante sí, sino necesita del consentimiento expreso del consumidor.

Se está ampliando, de otro lado, la definición de "cláusula abusiva", pues éstas además de ser aquéllas que no se negocian sino que se imponen, también se ha incluido el caso de aquéllas que aún habiéndose consentido expresamente violan la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor (artículo 49, párrafo 49.3) Este cambio es para ponerle punto final a la conducta de los proveedores que realizan prácticas abusivas sustentadas en el hecho de que las respectivas cláusulas fueron aprobadas por la autoridad administrativa, la que en su oportunidad –ciertamente- no fue capaz de detectar ni sancionar el exceso.

por adhesión no pueden modificarse unilateralmente a menos que favorezcan al consumidor, amplía la definición de "cláusula abusiva", mejora la regulación en mercados específicos (como es el caso de los servicios educativos), ordena que la Tasa de Costo Efectivo (TCE) incluya todos los costos de los servicios que da la entidad financiera, e incorpora dos nuevos Capítulos al Título IV del Código: sobre "Servicios Públicos y otros Servicios Masivos", y sobre "Servicios del Estado"; entre otras medidas, todo lo cual no hace sino resguardar eficazmente los legítimos intereses y derechos de los consumidores y usuarios.

A fin de cuentas, tal como lo establece el Tribunal Constitucional en la STC 018-2003-AI/TC, el Estado "defiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el poder fáctico de las empresas proveedoras (...) de modo que los consumidores y usuarios representan el fin de toda actividad económica".

### **III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa de Ley tiene como efecto la modificación de los artículos III y V del Título Preliminar, 45°, 48°, 49°, 52°, 74°, 75°, 81° y 82° del Código de Protección y Defensa del Consumidor; la incorporación del Capítulo I-A al Título IV del mismo Código, referido a los servicios públicos y otros servicios masivos que consta de seis artículos, y la incorporación del Capítulo I-B al Título IV del mismo, referido a servicios del Estado, que consta de cuatro artículos. Asimismo, se derogan o modifican, según sea el caso, todas aquellas otras disposiciones normativas que se opongan a la presente Ley.

### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA**

El presente Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado: DÉCIMO SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO: Afirmación de la economía social de mercado, VIGÉSIMO CUARTA POLÍTICA DE ESTADO: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

La Iniciativa Legislativa perfecciona el tratamiento de la proscripción de las cláusulas abusivas, dándole un nuevo texto al artículo 52° en el que se ordena a las entidades competentes tales como Indecopi, SBS o los organismos reguladores, a eliminar estas cláusulas de oficio o a solicitud de parte, pues no basta la no aplicación al caso concreto, que es la solución que contiene el Código actualmente.

En lo que respecta a los mercados específicos, en los servicios educativos, en el artículo 74°, se han incluido tres literales : sobre el derecho de matrícula, sobre la cuota de ingreso y sobre los incrementos unilaterales de pensiones, asuntos en los que los usuarios padecen atropellos que la actual normativa no prevé ni sanciona.

En el artículo 82° se ordena que la Tasa de Costo Efectivo (TCE) incluya todos los costos de los servicios que da la entidad financiera, y por tanto se prohíbe el cobro de comisiones, gastos, tarifas o cualquier concepto fuera de la TCE. La norma es necesaria porque el tema de las comisiones bancarias se ha tornado inmanejable, siendo a la fecha más de 1 000 rubros, los que a lo largo de los años se han venido incrementando –en muchos casos cambiando de nombre para burlar la acción de la SBS- sin cesar, sin ningún sustento ni razón, que no sea el deseo de las empresas financieras de maximizar sus utilidades a expensas de los usuarios, configurándose una situación de sobrecostos financieros.

De otro lado, se han incorporado dos nuevos Capítulos al Título IV del Código: El Capítulo I-A sobre "Servicios Públicos y otros Servicios Masivos", y el Capítulo I-B sobre "Servicios del Estado". En el primero de los mencionados se regulan temas muy importantes: La prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales; la prohibición de dar servicios masivos en monopolio; sobre las tarifas de agua potable; sobre el abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales; sobre los incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte de pasajeros. En el Capítulo I-B, se han incluido artículos sobre : prohibición de trasladar costos de nuevos trámites del Estado a los usuarios finales; simplificación de certificados personales; disponibilidad permanente de medicamentos esenciales.

Todas estas modificaciones e incorporaciones, le dan mayor consistencia y solidez al Código, incrementando notablemente su cobertura tutiva a favor de los consumidores.

## **II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

La propuesta de Ley no implica erogación de los recursos públicos, cumpliendo con lo dispuesto por el literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República.

Por el contrario, la presente iniciativa legislativa incorpora una serie de principios rectores en materia de defensa del Consumidor, completa la definición de "contrato de consumo", dispone que los contratos de consumo



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima,

**OFICIO N° \_\_\_\_\_-2016-PCM/SG/OCP**

Señor

**JUAN CARLOS GONZALES ARDILES**

Presidente

Comisión de Defensa del Consumidor y  
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos  
Congreso de la República

Presente -

Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 126 /2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Referencia: Oficio N° 59-2016-2017-CODECO/CR  
Oficio N° 58-2016-2017-CODECO/CR  
Expediente N° 201638032

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, la Carta N° 547-2016/PRE-INDECOPI, remitida por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

OCP/mosa  
201632063





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima,

**OFICIO N° -2016-PCM/SG/OCP**

Señora  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.

Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 126 /2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Referencia: Oficio P.O. N° 039-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Oficio P.O. N° 040-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201638032

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, la Carta N° 547-2016/PRE-INDECOPI, remitida por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

OCP/mosa  
201632612

Lima, 2 de setiembre de 2016

OFICIO P.O. N° 039 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR



Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
Presidente del Consejo de Ministros  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicito la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0126/2016-CR, ley que propone modificar los artículos III y V del Título Preliminar 45, 48, 49, 52, 74, 75, 81, y 82 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



ALEJANDRA ARAMAYO GAGNA  
Presidenta

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

AAG/mch:

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 31 de Ago del 2014.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 126..... Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y CREDITADOS  
REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS,  
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## I. EXPOSICION DE MOTIVOS

El Código de Protección y Defensa del Consumidor está vigente desde el 3 de octubre del 2010. Es un cuerpo normativo que marca un antes y un después en lo concerniente al rol tutitivo del Estado en las relaciones de consumo, garantizando la protección efectiva de los derechos de la parte débil del contrato de consumo. Sin embargo, hay todavía una agenda pendiente con aspectos que es necesario incorporar al Código. Para comenzar, está el asunto de que los servicios del Estado a usuarios finales y que implican una contraprestación económica, deben estar dentro del ámbito de aplicación de la Ley 29571. Por esto el Proyecto hace este añadido en el artículo III del Título Preliminar (T.P.) del Código. Resultaba necesario también incorporar al artículo V del T.P. los siguientes principios: El principio de prevalencia del Código en materia de defensa del Consumidor; el principio de vulnerabilidad del consumidor en las relaciones de consumo; el de proscripción de prácticas abusivas; y el de protección efectiva en los procedimientos.

El cuerpo actual del Código no contiene una definición completa del "contrato de consumo" ni hace referencia a sus características esenciales y propias, lo que dificulta mucho interpretar sus normas a la hora de aplicarlas a casos concretos y reales. El Proyecto soluciona este vacío añadiendo al artículo 45° un párrafo que señala que *"(...) los contratos de consumo se negocian, celebran, ejecutan e interpretan preferentemente por los principios pro consumidor, in dubio pro consumidor, de proscripción de prácticas abusivas, y de condición vulnerable del consumidor(...)"*.

Una modificación muy novedosa del Proyecto de Ley es la norma (introducida en el artículo 48°) que dice que los contratos de consumo por adhesión no pueden modificarse unilateralmente a menos que favorezcan al consumidor. Este cambio era necesario para equilibrar la correlación de poder entre las partes dentro del contrato de consumo, puesto que ya que el proveedor es el que redacta íntegramente el contrato de adhesión y el consumidor queda en la situación desventajosa de simplemente poder firmarlo o no; en compensación, si el contrato se firma, el proveedor ya no puede modificarlo por sí y ante sí, sino necesita del consentimiento expreso del consumidor.

Se está ampliando, de otro lado, la definición de "cláusula abusiva", pues éstas además de ser aquéllas que no se negocian sino que se imponen, también se ha incluido el caso de aquellas que aún habiéndose consentido expresamente violan la buena fe, la equidad o la razonabilidad en perjuicio manifiesto del consumidor (artículo 49, párrafo 49.3) Este cambio es para ponerle punto final a la conducta de los proveedores que realizan prácticas abusivas sustentadas en el hecho de que las respectivas cláusulas fueron aprobadas por la autoridad administrativa, la que en su oportunidad –ciertamente– no fue capaz de detectar ni sancionar el exceso.

por adhesión no pueden modificarse unilateralmente a menos que favorezcan al consumidor, amplía la definición de "cláusula abusiva", mejora la regulación en mercados específicos (como es el caso de los servicios educativos), ordena que la Tasa de Costo Efectivo (TCE) incluya todos los costos de los servicios que da la entidad financiera, e incorpora dos nuevos Capítulos al Título IV del Código: sobre "Servicios Públicos y otros Servicios Masivos", y sobre "Servicios del Estado", entre otras medidas, todo lo cual no hace sino resguardar eficazmente los legítimos intereses y derechos de los consumidores y usuarios.

A fin de cuentas, tal como lo establece el Tribunal Constitucional en la STC 018-2003-AI/TC: el Estado "defiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el poder fáctico de las empresas proveedoras (...) de modo que los consumidores y usuarios representan el fin de toda actividad económica".

### **III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa de Ley tiene como efecto la modificación de los artículos III y V del Título Preliminar, 45°, 48°, 49°, 52°, 74°, 75°, 81° y 82° del Código de Protección y Defensa del Consumidor; la incorporación del Capítulo I-A al Título IV del mismo Código, referido a los servicios públicos y otros servicios masivos que consta de seis artículos, y la incorporación del Capítulo I-B al Título IV del mismo, referido a servicios del Estado, que consta de cuatro artículos. Asimismo, se derogan o modifican, según sea el caso, todas aquellas otras disposiciones normativas que se opongan a la presente Ley.

### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA**

El presente Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado: DÉCIMO SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO: Afirmación de la economía social de mercado. VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DE ESTADO: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

La Iniciativa Legislativa perfecciona el tratamiento de la proscripción de las cláusulas abusivas, dándole un nuevo texto al artículo 52° en el que se ordena a las entidades competentes tales como Indecopi, SBS o los organismos reguladores, a eliminar estas cláusulas de oficio o a solicitud de parte, pues no basta la no aplicación al caso concreto, que es la solución que contiene el Código actualmente.

En lo que respecta a los mercados específicos, en los servicios educativos, en el artículo 74°, se han incluido tres literales : sobre el derecho de matrícula, sobre la cuota de ingreso y sobre los incrementos unilaterales de pensiones, asuntos en los que los usuarios padecen atropellos que la actual normativa no prevé ni sanciona.

En el artículo 82° se ordena que la Tasa de Costo Efectivo (TCE) incluya todos los costos de los servicios que da la entidad financiera, y por tanto se prohíbe el cobro de comisiones, gastos, tarifas o cualquier concepto fuera de la TCE. La norma es necesaria porque el tema de las comisiones bancarias se ha tornado inmanejable, siendo a la fecha más de 1 000 rubros, los que a lo largo de los años se han venido incrementando –en muchos casos cambiando de nombre para burlar la acción de la SBS- sin cesar, sin ningún sustento ni razón, que no sea el deseo de las empresas financieras de maximizar sus utilidades a expensas de los usuarios, configurándose una situación de sobrecostos financieros.

De otro lado, se han incorporado dos nuevos Capítulos al Título IV del Código: El Capítulo I-A sobre "Servicios Públicos y otros Servicios Masivos", y el Capítulo I-B sobre "Servicios del Estado". En el primero de los mencionados se regulan temas muy importantes: La prohibición de trasladar costos de infraestructura a usuarios finales; la prohibición de dar servicios masivos en monopolio; sobre las tarifas de agua potable; sobre el abastecimiento de combustibles, GLP y gas natural para usuarios finales; sobre los incrementos abusivos de precios en temporada alta en transporte de pasajeros. En el Capítulo I-B, se han incluido artículos sobre : prohibición de trasladar costos de nuevos trámites del Estado a los usuarios finales; simplificación de certificados personales; disponibilidad permanente de medicamentos esenciales.

Todas estas modificaciones e incorporaciones, le dan mayor consistencia y solidez al Código, incrementando notablemente su cobertura tuitiva a favor de los consumidores.

## **II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

La propuesta de Ley no implica erogación de los recursos públicos, cumpliendo con lo dispuesto por el literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República.

Por el contrario, la presente iniciativa legislativa incorpora una serie de principios rectores en materia de defensa del Consumidor, completa la definición de "contrato de consumo", dispone que los contratos de consumo



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima,

**OFICIO N° -2016-PCM/SG/OCP**

Señor  
**JUAN CARLOS GONZALES ARDILES**  
Presidente  
Comisión de Defensa del Consumidor y  
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos  
Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 126 /2016-CR, que propone la  
modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Referencia: Oficio N° 59-2016-2017-CODECO/CR  
Oficio N° 58-2016-2017-CODECO/CR  
Expediente N° 201638032

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 126/2016-CR, que propone la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor sobre servicios del Estado y otros servicios públicos masivos.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, la Carta N° 547-2016/PRE-INDECOPI, remitida por el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

OCP/mosa  
201632063