



Decreto Legislativo

EXPOSICION DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, LEY N° 29571

En el marco de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A, se ha elaborado el presente Proyecto de Decreto Legislativo (en adelante, el Proyecto) con la finalidad de que los procedimientos administrativos de protección al consumidor simplificados permitan que los ciudadanos obtengan un pronunciamiento célere y oportuno por parte del Indecopi, y con ello una solución eficaz a sus controversias en materia de consumo.

El literal h) del numeral 1 del artículo 2 de la mencionada Ley autoriza a legislar con la finalidad de modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas y comerciales; así como dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

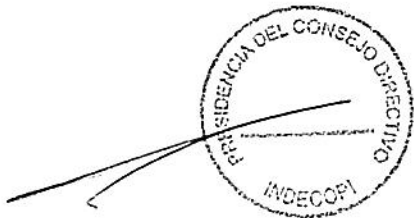
Una Política Pública en materia de protección al consumidor contenida en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) es que el Estado garantice mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, promoviendo el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos⁽¹⁾. En el marco de dicha política pública, el Proyecto dota de mayor celeridad y simplificación a los procedimientos a cargo del Indecopi en materia de protección al consumidor, tomando en consideración los bienes jurídicamente tutelados, la complejidad y cuantía de las controversias y la necesidad de los consumidores de obtener una solución rápida a su conflicto de interés de contenido económico, dotando de incentivos a los proveedores y consumidor para buscar mecanismos de autocomposición, respetando las garantías de un debido procedimiento.

Esta simplificación incide en la capacidad del Indecopi para identificar y abordar distorsiones en el mercado respecto a los derechos de los consumidores, que vulneran intereses generales;

¹ CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo VI.- Políticas públicas

6. El Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores. Para tal efecto, promueve que los proveedores atiendan y solucionen directa y rápidamente los reclamos de los consumidores, el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario, y sistemas de autorregulación; asimismo, garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos.





Decreto Legislativo

reforzando la labor preventiva del Indecopi y la capacidad de respuesta frente a los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, que deberían ir reduciéndose como consecuencia de reforzar la labor de prevención.

1. Del Indecopi como la autoridad competente.

La redacción original del artículo 105 del Código establece que el Indecopi, previo acuerdo de su Consejo Directivo, puede celebrar convenios con instituciones públicas debidamente reconocidas para, de acuerdo a sus capacidades, delegarle facultades o las de secretaría técnica de los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor.

Por su parte, el Decreto Legislativo 807, Facultades, normas y organización del INDECOPI, incorporó una modificación al artículo 38 del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, norma anterior al Código de Protección y Defensa del Consumidor, la misma que reconocía la posibilidad de que la Comisión de Protección al Consumidor establezca -mediante convenios con instituciones públicas o privadas- mecanismos alternativos de solución de conflictos.

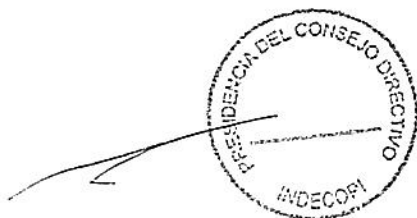
En esa línea, se propone incluir dentro de las facultades previstas en el artículo 105 la posibilidad de que el Consejo Directivo del Indecopi pueda delegar facultades en materia de protección al consumidor en instituciones privadas; promoviendo de esta manera alianzas estratégicas que permitan desarrollar acciones conjuntas en el marco de las facultades con las que cuenta el Indecopi en materia de protección y defensa de los consumidores. Así, por ejemplo, sería posible delegar funciones en Asociaciones de Consumidores, Colegios Profesionales, Universidades, entre otros, para ampliar las posibilidades de acceso de los consumidores a información o a la justicia de consumo.

2. De los procedimientos de competencia del Indecopi.

El artículo 106 del Código enumera los procedimientos sancionadores a cargo del Indecopi, proponiéndose mejorar la estructura que originalmente contemplaba este artículo. De esta manera, se incluye dentro de dicha enumeración un literal referido a los procedimientos en vía de ejecución. Este tipo de procedimientos están referidos a aquellos que derivan de la tramitación de un procedimiento principal.

3. Del procedimiento administrativo.

Considerando que de acuerdo al artículo 225 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG) los procedimientos sancionadores se inician de oficio, promovidos por la propia administración o por denuncia de parte; en el Proyecto se precisa que los procedimientos en materia de protección al consumidor se inician con la notificación de la imputación de cargos al proveedor. Cabe señalar que precisar que el inicio del procedimiento se produce con la notificación de la imputación de cargos brinda mayor garantía al administrado y





Decreto Legislativo

dota de celeridad al procedimiento al establecer claramente los hechos sobre los cuales se pronunciará la autoridad.

4. De las modalidades de conclusión anticipada de los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte.

El procedimiento administrativo en nuestro país se encuentra regulado de manera general por la LPAG⁽²⁾. Esta norma prevé como formas de conclusión del procedimiento al desistimiento y a los acuerdos adoptados en mérito a conciliación o transacción extrajudicial⁽³⁾. Es más, desarrolla de manera detallada el tratamiento que se le debe dar a la figura del desistimiento en sede administrativa⁽⁴⁾.

² LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.
2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.
3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley."

(...)

³ LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 186°.- Fin del procedimiento

- 186.1 Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el inciso 4) del artículo 188, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable.

⁴ LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 189. Desistimiento del procedimiento o de la pretensión

189.1 El desistimiento del procedimiento importará la culminación del mismo, pero no impedirá que posteriormente vuelva a plantearse igual pretensión en otro procedimiento.

189.2 El desistimiento de la pretensión impedirá promover otro procedimiento por el mismo objeto y causa.

189.3 El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado.

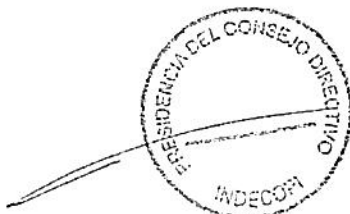
189.4 El desistimiento podrá hacerse por cualquier medio que permita su constancia y señalando su contenido y alcance. Debe señalarse expresamente si se trata de un desistimiento de la pretensión o del procedimiento. Si no se precisa, se considera que se trata de un desistimiento del procedimiento.

189.5 El desistimiento se puede realizar en cualquier momento antes de que se notifique la resolución final que agote la vía administrativa.

189.6 La autoridad aceptará de plano el desistimiento y declarará concluido el procedimiento, salvo que, habiéndose apersonado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

189.7 La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento."

(...)





Decreto Legislativo

Como se puede apreciar, la LPAG autoriza expresamente que la autoridad administrativa pueda concluir los procedimientos a su cargo a través de los supuestos del desistimiento y/o acuerdo -que incluye a los celebrados dentro o fuera del procedimiento y a los acuerdos conciliatorios y a las transacciones extra procedimiento-, indicando expresamente respecto al desistimiento que podrá realizarse en cualquier momento hasta antes de la notificación de la resolución final que agote la vía administrativa; no estableciendo limitación alguna en relación a la conciliación y transacción extrajudicial en cuanto a la oportunidad de su presentación, siempre y cuando se den con anterioridad a la notificación de la resolución final.

Ello resulta positivo, en tanto otorga la importancia debida a la voluntad de los administrados, esto es consumidores y proveedores, cuando estos deciden poner fin a una controversia a través de dichos acuerdos, viendo satisfechos sus intereses de manera inmediata.

En esa línea, conforme se ha señalado, constituye una Política Pública que el Estado garantice mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, promoviendo el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario. Ello otorga sustento a la posibilidad de fomentar mecanismos de autocomposición que permitan a las partes solucionar sus controversias antes del inicio del procedimiento o dentro del mismo; siendo que en este último caso la autoridad administrativa debe acoger dicha voluntad y concluir el procedimiento en aquellos casos que corresponda.

En efecto, aun cuando la autoridad administrativa mantiene la facultad de imponer sanciones en los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, ello no impide el uso de la conciliación o el desistimiento, toda vez que se tratan de mecanismos alternativos de solución de controversias, y los procedimientos de protección al consumidor promovidos por denuncia de parte —en la práctica— tiene una finalidad que va más allá del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, y es básicamente, solucionar o dar fin a un diferendo surgido entre un proveedor y un consumidor en el mercado.

Por ello, resulta necesario que, además de ser céleres, los procedimientos estén dotados de cualidades que reflejen su dinamismo y eficacia frente a los problemas de consumo cotidianos de los ciudadanos, acorde con la volatilidad de las transacciones económicas propias de la actualidad.

Ello ha sido recogido en el artículo 147° del Código el cual prescribe que los consumidores podrán conciliar la controversia surgida con el proveedor con anterioridad e incluso durante la tramitación del procedimiento administrativo por infracción a las disposiciones de protección al consumidor, y que los representantes de la autoridad de consumo autorizados para tal efecto podrán promover la conclusión del procedimiento administrativo mediante conciliación⁵.

⁵ CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo 147°.- Conciliación





Decreto Legislativo

Es decir, el Código no solo fomenta la adopción de mecanismos como la conciliación en calidad de Política Pública, sino también otorga a la autoridad administrativa la posibilidad de concluir un procedimiento por contravención a las normas de protección al consumidor cuando se presente este supuesto.

En esa línea, se propone incluir como disposición 107 A del Código, la conclusión de manera anticipada -en cualquier instancia- de los procedimientos de oficio promovidos a pedido de parte por desistimiento, conciliación, mediación, transacción, o cualquier otro acuerdo que, de forma indubitable, deje constancia que se ha solucionado la controversia materia de denuncia; figuras jurídicas que incentivan a las partes a generar mecanismos de autocomposición antes que la autoridad administrativa incluso resuelva; dejándose a salvo la posibilidad de que la autoridad administrativa continúe de oficio el procedimientos si se verifica una afectación a intereses de terceros.

Conforme a lo señalado en el punto anterior y tomando en consideración que en materia de protección al consumidor no requieren de defensa cautiva y asimismo se tramitan bajo los principios de informalismo y economía procesal, existen acuerdos celebrados entre consumidores y proveedores que no necesariamente observan las formalidades de una transacción extrajudicial o conciliación; pero que sin embargo tienen como finalidad concluir con la controversia entre las partes. En ese sentido incluir la posibilidad de presentar todo tipo de acuerdos permitirá dar por finalizados los procedimientos y que por tanto su incumplimiento sea de competencia del Indecopi, como a la fecha se aplica para las transacciones extrajudiciales.

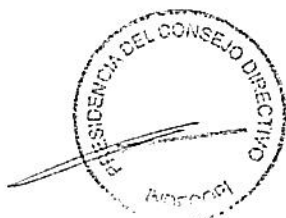
5. De las infracciones administrativas

En efecto, como se ha señalado anteriormente, la implementación de figuras jurídicas compatibles con el régimen administrativo dotan de agilidad al procedimiento, permitiendo que la autoridad administrativa evalúe los presupuestos procesales en una primera etapa pudiendo declarar la improcedencia liminar de las denuncias; a fin de evitar el uso de recursos del Estado en procedimientos cuya tramitación no corresponde.

Los consumidores pueden conciliar la controversia surgida con el proveedor con anterioridad e incluso durante la tramitación de los procedimientos administrativos por infracción a las disposiciones de protección al consumidor a que se refiere el presente Código.

Los representantes de la autoridad de consumo autorizados para tal efecto pueden promover la conclusión del procedimiento administrativo mediante conciliación.

En la conciliación, el funcionario encargado de dirigir la audiencia, previo análisis del caso, puede intentar acercar las posiciones de las partes para propiciar un arreglo entre ellas o, alternativamente, propone una fórmula de conciliación de acuerdo con los hechos que son materia de controversia en el procedimiento, la que es evaluada por las partes en ese acto a fin de manifestar su posición o alternativas al respecto. La propuesta conciliatoria no genera responsabilidad de la persona encargada de la diligencia ni de la autoridad administrativa, debiendo constar ello en el acta correspondiente así como la fórmula propuesta.





Decreto Legislativo

Por ello, se propone incluir de manera enunciativa los supuestos en los cuales la autoridad administrativa, en los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, declara la improcedencia de la denuncia, como son: la condición de consumidor final o proveedor conforme a los términos del Código, la falta de relación de consumo conforme a los términos del Código, la prescripción de la facultad de la autoridad administrativa para pronunciarse sobre la materia controvertida, la falta de interés o legitimidad para obrar y la subsanación o corrección de la conducta antes de la notificación con la imputación de cargos.

La posibilidad de que las denuncias sean declaradas improcedentes en aquellos supuestos en que los proveedores subsanen o corrijan la conducta antes de la notificación con la imputación de cargos, busca incentivar mecanismos de autocomposición entre las partes, situación que beneficiará al consumidor pues obtendrá una solución directa y efectiva a su controversia sin incurrir en mayores costos y por su parte y, el proveedor evitaría una posible sanción y medida correctiva más gravosa, ello guarda coherencia con las recientes modificaciones de la LPAG.

En este escenario, se busca también que no se active el aparato estatal para emitir un pronunciamiento respecto de una controversia que ha sido solucionada por las partes de común acuerdo y la autoridad administrativa podrá continuar enfocando sus recursos en la tramitación célere de los procedimientos a su cargo, circunstancia que ha sido recogida por el artículo 236 A de la LPAG, modificada recientemente por el Decreto Legislativo 1272, como una casual eximente de responsabilidad para el proveedor.

6. De las medidas cautelares

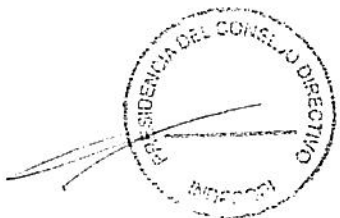
En este punto se mejora y complementa la redacción del numeral e) del artículo 109° del Código, en tanto la actual se asemeja más al dictado de una medida correctiva; siendo que la redacción propuesta considera la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda asegurar o garantizar la eficacia de la decisión final, de acuerdo a la finalidad última de una medida cautelar.

7. De las sanciones administrativas

Se propone incorporar de manera expresa la posibilidad de que los incumplimientos de acuerdos conciliatorios, así como de cualquier acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia o un laudo arbitral, pueda ser sancionado por la Autoridad Administrativa con una multa mínima pecuniaria de 1 UIT y un máximo de 200 UIT, situación que no estaba contemplada en el Código.

8. De los atenuantes de la graduación de la sanción.

La actual redacción del artículo 112 consideraba dentro de las circunstancias atenuantes especiales la subsanación voluntaria por parte del proveedor del acto u omisión imputado como





Decreto Legislativo

presunta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos; sin embargo, con la reciente modificación de la LPAG este supuesto se ha contemplado como una forma de conclusión anticipada del procedimiento; lo que justifica que el mismo se suprima del texto de esta disposición.

El artículo 330° del Código Procesal Civil⁶) considera al allanamiento y reconocimiento como formas especiales de conclusión del procedimiento, siendo que a través de las mismas el denunciado acepta, en un caso, la pretensión denunciada y, en otro, reconoce su responsabilidad sobre los hechos controvertidos.

El literal a) del numeral 2 del artículo 236 A de la LPAG, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, reconoce como una condición atenuante de la responsabilidad si el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

Al respecto, considerar -en los procedimientos de oficio que se promueven por denuncia de parte- al allanamiento y reconocimiento como atenuantes de la sanción, generará incentivos a efectos que los proveedores brinden una solución al conflicto de intereses con el consumidor dentro de un escenario de solución célere de conflictos, lo que conllevaría a una conclusión liminar del procedimiento, permitiendo a los usuarios dar por concluida de manera inmediata el procedimiento sin incurrir en mayores gastos y a la Administración reducir los procedimientos en trámite, enfocando sus esfuerzos a la labor preventiva y resolutive de los procedimientos que requieran un pronunciamiento de fondo. Asimismo, el consumidor podrá ver satisfecha su pretensión en tanto la autoridad mantiene la potestad de dictar una medida correctiva a su favor.

En esa línea se reconoce la potestad de la autoridad administrativa de imponer una sanción de amonestación en caso que el allanamiento o reconocimiento se hubieran presentado con los descargos; siendo que posteriormente a ello la sanción que corresponda deberá ser pecuniaria.

Sin embargo, ello no aplica para los casos referidos a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, atendiendo al interés jurídico tutelado, en los cuales la sanción aun con la aplicación del atenuante debe ser pecuniaria.

9. De las medidas correctivas reparadoras.

Se propone incluir expresamente la posibilidad de evaluar lo acordado por las partes como consecuencia de la relación de consumo para dictar una medida correctiva, ello con la finalidad

⁶ CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Artículo 330°.- El demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta. El reconocimiento se regula por lo dispuesto para el allanamiento.

