

LAS DIRECTRICES DE NACIONES UNIDAS SOBRE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y LO ESTABLECIDO EN EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR DEL PERÚ¹

Hebert Tassano Velaochaga²

RESUMEN

Uno de los principios fundamentales de la llamada Constitución económica es el deber del Estado peruano de garantizar y defender los intereses de los consumidores y usuarios. Tutelar el derecho de acceso a información clara, veraz, sencilla y oportuna, sobre los bienes y/o servicios a su disposición en el mercado. Introducir en estos últimos años un cambio de visión en cuanto a los conceptos de consumidor y relaciones de consumo tradicionales. Por ello, hoy se abarcan ámbitos más amplios a través de la promoción de una actuación preventiva, proactiva, y coordinada con diversas instituciones del Estado, ciudadanos y los agentes económicos. Por ello, además, en 2010, se aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor (CDPC), mediante la Ley 29571, que desarrolla los derechos de los consumidores y los deberes generales de los proveedores, los contratos de consumo, los métodos comerciales abusivos, la protección en productos o servicios específicos, las responsabilidades y sanciones a los agentes económicos que incumplen las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo, la defensa colectiva de los consumidores y el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. Asimismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad nacional que, en aplicación del código, hace efectiva la protección y defensa de los consumidores, además de encargarse de las controversias entre consumidores y proveedores en temas consumo. Por otro lado, existen las directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, las cuales «son un conjunto valioso de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de Protección del Consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces». En este sentido, debemos comprender que el CDPC y el Indecopi sintonizan y desarrollan los criterios y estándares establecidos en las direc-

1 El presente artículo se realizó con la colaboración de Úrsula Ramírez P., abogada de la USMP.

2 Abogado, profesor en la Universidad Continental, la PUCP y la USMP. Expresidente del Indecopi. Las opiniones aquí vertidas son realizadas a título personal.

trices, elaboradas con una alta exigencia. Por lo tanto, el CDPC y el Indecopi realizan una buena labor y el CDPC contiene un marco legal propicio para garantizar un equilibrio en las relaciones de consumo en el mercado.

Palabras clave: Protección al consumidor, directivas de las Naciones Unidas para la protección consumidor, Indecopi.

ABSTRACT

One of the fundamental principles of the so-called Economic Constitution is the duty of the Peruvian State to guarantee and defend the interests of the consumers and users, tutoring the right to access to clear, truthful, simple, and timely information about the goods and/or services that are found at their disposition in the market. In these last few years, it has been introducing a change in vision as to the concepts of the consumer and relations of traditional consumption. It is because of this that nowadays wider sectors are reached through the promotion of preventive, proactive action coordinated with diverse institutions of the State, citizens and economical agents. Therefore, in the year 2010, the Protection and Defense of the Consumer Code were approved by Law 29571, which develops the rights of the consumers and the general duties of the providers, the consumption contracts, abusive commercial methods, the protection of specific products and services, the responsibilities and sanctions of the economical agents that infringe the dispositions contained in this normative document, the collective defense of the consumers and the National Integrated System of Consumer Protection. At the same time, the National Institute of Defense of Competition and Protection of Intellectual Property - Indecopi (in Spanish), is the National Authority that, while applying the Code, executes the protection and defense of the consumers and also takes care of the controversies between consumers and providers in topics such as consumption, as well as the United Nations' Directives for the protection of the consumer which "are a valuable group of principles that establish the main characteristics that Consumer Protection should have, the institutions tasked with applying and the compensation systems for them to be effective...". In this sense, we should understand that the CDPC and the work of Indecopi are in sync and develop the criteria and standards established at the Directives, which are elaborated with high exigency. Therefore, the CDPC and Indecopi are doing a great job and the CDPC contains a legal framework that is propitious to guarantee a balance in the relationships of consumption in the market.

Keywords: Consumer protection, United Nations directives for consumer protection, Indecopi

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la protección y defensa del consumidor toma fuerza con la aprobación de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) de 1993³. Así, uno de los principios fundamentales de la Constitución económica es el deber del Estado peruano de garantizar y defender los intereses de los consumidores y usuarios, tutelando el derecho de acceso a información clara, veraz, sencilla y oportuna, sobre los bienes y/o servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

En esta línea, muchos años después, pero habiendo tenido en el camino la actuación del Indecopi como entidad encargada de proteger los derechos de los consumidores, desde su creación a fines de 1992 (Decreto Ley 25868)⁴, en 2010 se aprueba el Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante Ley 29571 (en adelante, el Código o CDPC), que desarrolla el deber tuitivo del Estado y enumera los derechos de los consumidores. Así, se introduce en estos últimos años un cambio de visión en cuanto a los conceptos de consumidor y relaciones de consumo tradicionales.

Por ello, hoy se abarcan ámbitos más amplios a través de la promoción de una actuación preventiva, proactiva, y coordinada con diversas instituciones del Estado, ciudadanos y los agentes económicos, pero además expandiendo su ámbito de aplicación a operaciones comerciales y nuevos entornos como los digitales.

En suma, el CDPC desarrolla los derechos de los consumidores y los deberes generales de los proveedores, los contratos de consumo, los métodos comerciales abusivos, la protección en productos o los servicios específicos (servicios públicos regulados, de salud, educativos, inmobiliarios y financieros), las responsabilidades y las sanciones a los agentes económicos que incumplen las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo, la defensa colectiva de los consumidores (rol y funciones de las asociaciones de consumidores) y el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

Al respecto, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad nacional que, en aplicación del CDPC, hace efectiva la protección y defensa de los consumidores. Además, se encarga de las controversias entre consumidores y proveedores en temas de consumo. También comparte esta competencia, según el cuadro 1.

Por otro lado, existen las directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, las cuales fueron aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 39/248, del 16 de abril de 1985, ampliadas por el Consejo Económico y Social en la Resolución 1999/7, del 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 70/186, del 22 de diciembre de 2015. Estas fueron promovidas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y su división encargada de los temas de protección al consumidor⁵.

3 Constitución Política del Perú. 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».

4 Pero entró en funcionamiento en marzo de 1993.

5 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo promueve las directrices y alienta a los Estados miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que los Estados miembros, las empresas y la sociedad civil pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados.

Cuadro 1.

Indecopi	Servicios públicos de luz, saneamiento, telecomunicaciones e infraestructuras de transporte de uso público	Temas de salud
<p>Tiene competencia en todas las demás materias que no les corresponden a los organismos reguladores y a Susalud.</p> <p>En el caso de pensiones, hay una competencia compartida con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).</p>	<p>En primera instancia, las empresas concesionarias del servicio y, en segunda instancia, los organismos reguladores respectivos Osinergmin, Sunass, Osipitel y Ositran</p>	<p>Según el Decreto Legislativo 1158, es función de la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) promover, proteger y defender los derechos de las personas al acceso a los servicios de salud.</p>

Las directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor «son un conjunto valioso de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces. Además, las directrices ayudan a los Estados miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus circunstancias económicas, sociales y ambientales; también contribuyen a promover la cooperación internacional entre los Estados miembros en el ámbito de la aplicación y alientan a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores» (documento de la UNCTAD/DITC/CPLP/MISC/2016/1).

El presente trabajo realiza un análisis comparativo de los objetivos de la directrices de las Naciones Unidas en materia de protección al consumidor y lo que el CPDC, en concordancia con la labor del Indecopi como autoridad de consumo tanto en la política como en la resolución de las controversias de consumo, realizan para garantizar una mejor protección

al consumidor, para definir si nuestro sistema y normas de protección al consumidor están en armonía con los estándares internacionales.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis comparativo considera el CDPC, la labor del Indecopi, y la estructura y contenido de las directrices de las Naciones Unidas.

a. Objetivos

En los objetivos, las directrices no dice que «los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible y la protección del medio ambiente».

Así, las directrices parten del planteamiento de ciertos objetivos, los que han sido diseñados tomando en cuenta una de las fallas de mercado, la asimetría informativa que existe entre los consumidores y proveedores, sobre todo tomando en cuenta la capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación

de ambos agentes. Asimismo, estas directrices consideran tres temas muy importantes: i) el derecho que tienen los consumidores de acceder a productos que no sean peligrosos; ii) la promoción de un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible; y iii) la protección del medio ambiente vinculado al consumo.

Por su parte, el CDPC tiene como finalidad que los consumidores y usuarios accedan a productos y servicios idóneos, además de que estos gocen de mecanismos efectivos para la protección y defensa de sus derechos. Ahora bien, para hablar del derecho al acceso a bienes y servicios idóneos, debemos tener en claro qué se entiende por idoneidad⁶.

La idoneidad a la que nos referimos es la correspondencia entre lo que el consumidor desea y lo que recibe. Para que ello sea concretado, el consumidor debe contar con información previa a la decisión de consumo, la que debe ser brindada por los proveedores a través de la publicidad y otros medios informativos. En efecto, este deber de idoneidad obliga al proveedor a entregar el producto o brindar el servicio en función a lo que el consumidor espera, según a la información que este mismo le ha proporcionado.

En relación con lo señalado, acerca de la correspondencia que existe entre lo que el consumidor espera y lo que efectivamente recibe, debemos considerar que esta correspondencia debe ser evaluada tomando en cuenta la naturaleza

y características del producto ofrecido. Por ello, resalto que, para que suceda, el proveedor debe poner a disposición del consumidor toda la información relevante para que así el consumidor pueda tomar una adecuada decisión.

Consecuencia de ello, un gran sector de la doctrina indica que el derecho de información con el que cuentan los consumidores es el más importante de todos. Así, como señala Rodolfo Salas, los consumidores tienen el derecho a recibir de los proveedores toda la información necesaria para una adecuada decisión de consumo. Por ello, este derecho es el principal de todos⁷.

Como lo señalé, el citado deber de idoneidad al que hacemos referencia, trae consigo la responsabilidad del proveedor acerca de brindar productos y servicios de calidad en base a la información proporcionada⁸. Es decir, es deber de los proveedores entregar productos y servicios de calidad en las condiciones ofertadas o previsibles razonablemente⁹.

Por otro lado, el diseño del CDPC no solo vela porque los consumidores gocen de productos idóneos, sino que además brinda protección especial frente a la adquisición de productos y servicios que por su naturaleza o por su condición previsible representen algún tipo de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores.

6 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 18.- «Idoneidad. Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso».

7 Salas Valderrama, 2010: 186.

8 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 19.- «Obligación de los proveedores. El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda».

9 Perú, Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Resolución 0390-2019/SPC-Indecopi. Expediente 1510-2017/CC2 (13 de febrero de 2019). Sala Especializada en Protección al Consumidor.

En tal contexto, podemos observar que el primer derecho reconocido por el CDPC indica el derecho a una protección eficaz, respecto de bienes o servicios que puedan representar algún tipo de riesgo o peligro para los consumidores y usuario¹⁰. Asimismo, podemos observar que existe también una protección especializada para los consumidores en cuanto a la exposición a bienes o servicios que representen un riesgo para su salud¹¹. A propósito, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, en una de sus resoluciones, indica:

Todo producto, en sentido lato, puede involucrar un cierto nivel de riesgo o peligro, aunque la mayor parte de veces ello no se vincule a su naturaleza intrínseca, sino a la manera individual en que es empleado: el papel tiene el riesgo de incendiarse; un cuchillo, de cortar a quien lo utilice; un artefacto puede ocasionar un corto circuito; un automóvil puede sufrir un accidente o un avión estrellarse¹².

Así, debemos resaltar la labor que realiza el Indecopi en cuanto a prevención y protección a los consumidores vinculado a la protección frente a productos peligrosos, pues la autoridad de protección al consumidor ha creado

un sistema de prevención frente a productos o servicios peligrosos o potencialmente peligrosos que se encuentran dentro del mercado. Este sistema se apoya en redes internacionales de alertas tempranas, como el Sistema Interamericano de Alertas Rápidas (SIAR), lo cual permite que las alertas informativas sean efectivas e inmediatas.

Esta web informa a los consumidores mediante un listado específico y detallado de productos peligrosos. Ayuda a tener una mayor y mejor información antes de elegir un producto. Si accede a esta información de manera posterior, exigir una atención preferente.

Asimismo, entre las políticas públicas a cargo del Indecopi, encontramos que el Estado garantiza mecanismos de solución de conflictos alentando a que sean los proveedores quienes atienden de forma inmediata y directa las controversias que surjan entre estos y sus consumidores. Para ello, brinda la posibilidad de crear mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluidos los sistemas de autorregulación.

En este sentido, la autoridad fomenta que los proveedores puedan adoptar métodos auto-compositivos basados en normas deontológicas que forman el sistema de autorregulación, cuyos miembros adoptan de manera voluntaria su propia normativa ética.

En efecto, el fundamento de este sistema no solo es facilitar el cumplimiento de los derechos de los consumidores permitiendo soluciones rápidas y eficientes, sino, además, a través de este esquema de cumplimiento normativo, busca aumentar el valor reputacional de los miembros de estos grupos o gremios. A modo de ejemplo, nuestro país cuenta con sistemas de autorregulación, como el Consejo

10 Ley 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: a. Derecho a una protección eficaz respecto de los productos y servicios que, en condiciones normales o previsible, representen riesgo o peligro para la vida, salud e integridad física».

11 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 25.- «Deber general de seguridad. Los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes».

12 Perú, Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Resolución 0317-2018/SPC-Indecopi. Expediente 0712-2015/CC2 (18 de febrero de 2018). Sala Especializada en Protección al Consumidor.

Nacional de Autorregulación Publicitaria¹³, la Defensoría del Cliente Financiero¹⁴ y la Asociación Automotriz del Perú con su programa Aló Auto¹⁵.

Hoy, el valor reputacional o la imagen de las empresas es de gran importancia. Por ello, la industria debe tomar mayor interés y consideración en la prevención de infracciones al consumidor.

De expuesto, podemos afirmar que la legislación y el accionar del Indecopi van en la línea con la idea de que un buen sistema de protección al consumidor no es aquel que actúa solo de manera posterior o reactiva al daño causado a los consumidores o usuarios —producto de una relación de consumo—, sino que es muy importante realizar acciones que eviten la existencia de infracciones o vulneraciones a los derechos de los consumidores. Es decir, es de vital importancia realizar una labor proactiva y preventiva. La actividad sancionadora debe ser residual.

Un buen sistema de protección al consumidor debe promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible, en las relaciones de mercado. No debe medirse solo por cuántas sanciones impuso, sino debe ser «un sistema». Es decir, una serie de acciones integradas y articuladas por el Indecopi¹⁶. En línea con ello, en enero de 2017, tras un trabajo de más de dos años, se emitió el Decreto Supremo 006-2017-PCM, que aprobó la Política Nacional de Protección al Consumidor.

Hasta aquí podemos concluir que el CDPC y la labor del Indecopi están en concordancia con lo que plantean las directrices para garan-

tizar el acceso a productos que no sean peligrosos y la promoción a un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible. Sin embargo, en la vinculación de la protección al medio ambiente vinculado al consumo, queda camino importante por recorrer. Tal vez un primer paso puede ser la fiscalización del no uso del tecnopor para los productos de consumo a través de la orientación y la sanción por el uso de un producto no idóneo para el consumidor, dada la prohibición de su utilización.

b. Ámbito de aplicación

Aquí delimitaremos los alcances de la definición de «consumidor». En primer término, me refiero al ámbito de aplicación prescrito en las directrices, pues estas indican que las normas de protección al consumidor serán aplicadas a todas las relaciones de transacción entre empresas y consumidores, incluida la provisión de bienes y servicios a consumidores por parte de empresas estatales.

En este sentido, de manera preliminar, podríamos considerar la idea que las directrices no harían distinción entre empresas y microempresas, sino que sus políticas de protección al consumidor son mucho más globales. Ello tiene una gran importancia, pues, tal como lo desarrollaremos, en nuestro CDPC sí hacemos una marcada distinción entre empresas y microempresas.

Por su parte, el Código peruano acoge en su esfera de protección i) al consumidor en una relación de consumo o en la etapa previa a esta (sea de manera directa o indirecta); ii) a las relaciones de consumo que se celebran en el territorio nacional o cuando los efectos de las mismas se produzcan en este territorio; y, finalmente, iii) a las operaciones a título gratuito, siempre que

13 El Conar fue creado en 1997.

14 La DFC fue creada en abril de 2003.

15 La AAP fue fundada en diciembre de 1926.

16 Artículo 135 del CDPC.

tengan un propósito comercial dirigido a incentivar o fomentar actos de consumo¹⁷.

En el supuesto i), el CDPC deja claro que el Estado protege al consumidor potencial o aquel que se encuentra expuesto a una relación de consumo. Es decir, vulnerable a la limitación, restricción u omisión de alguno de sus derechos por los proveedores. Esta situación de vulnerabilidad responde principalmente a la desventaja informativa a la que son sujetos los consumidores, lo cual los convierte en la parte más débil de la relación de consumo. En este punto, cabe precisar que el CDPC no es restrictivo al momento de brindar protección al consumidor, en tanto que en el artículo III de su título preliminar indica que tan solo basta con la existencia de situaciones o actos previos a la adquisición de un producto o contratación de un servicio para merecer protección.

Así, como se aprecia en reiterada jurisprudencia del Indecopi, existen denuncias vinculadas a la negativa injustificada de atención a usuarios. Es decir, de manera previa a la relación de consumo, las cuales han sido declaradas procedentes, por ejemplo, en la Resolución 674-2015/ILN-CPC, que señala:

Un padre de familia denunció a una clínica por negar la atención a su menor hijo, debido a que no contaba con un médico pediatra. En su defensa, la clínica señaló que el padre se negó a seguir el procedimiento de atención. La Comi-

sión declaró fundada la denuncia, pues a través de una constatación policial se acreditó que, al momento del requerimiento de atención, el establecimiento no contaba con un especialista en pediatría.

Respecto al punto ii), la esfera de protección indicada en el CDPC deja claro que, independientemente de donde se realice, la relación de consumo o los actos preliminares a esta, el Indecopi será competente para conocer y resolver las controversias que surjan a partir de posibles vulneraciones a los derechos del consumidor. Es decir, en caso que un contrato haya sido celebrado en el extranjero, pero ejecutado en el Perú, el Indecopi estará facultado para conocer y resolver alguna posible controversia suscitada producto de esta relación de consumo.

En este punto es preciso indicar que esta facultad está sujeta a la vocación extraterritorial de la norma. Por ello, la infracción denunciada producto de una relación de consumo celebrada en el extranjero, sea por idoneidad del servicio u otro derecho contenido en el CDPC puede hacer a nuestras autoridades competentes¹⁸. Estos casos son relevantes al examinar casos de *e commerce* o relaciones comerciales celebradas en internet.

Además, el CDPC extiende su esfera de protección hacia las operaciones a título gratuito. Sin embargo, estas deben contar con la particularidad de tener un fin comercial. Es decir, que la motivación de la operación a título gratuito sea incentivar al o fomentar el consumo. Es decir, para que estas operaciones sean reconocidas como relaciones de consumo, no es necesario que exista un pago de por medio, sino que basta con que exista un proveedor, un consumidor y un bien o servicio puesto a disposición del consumidor¹⁹.

17 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. 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. Están también comprendidas en el presente Código las operaciones a título gratuito cuando tengan un propósito comercial dirigido a motivar o fomentar el consumo».

18 Maraví Contreras, 2013: 32.

19 Carbonell O'Brien, 2015: 44.

En este apartado resulta muy importante definir a quién nos referimos cuando decimos «consumidor». ¿Quién es el consumidor o usuario al que hacemos referencia a lo largo de este capítulo? Sin más, el consumidor es aquella persona física que, con independencia de su nacionalidad, actúa principalmente con fines personales, familiares o domésticos²⁰. En tal contexto, tomando en cuenta lo indicado en el CDPC, se consideran consumidores a las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales de un bien o un servicio puesto en el mercado. En efecto, podemos concluir que el consumidor es el destinatario final de una relación de consumo. Es decir, se considera consumidor a la persona natural o jurídica que ostenta ser el último eslabón de la cadena de producción del mercado²¹.

No obstante, debemos ser cuidadosos al delimitar quién podría ser considerado como destinatario final, y es que —como ya lo habíamos adelantado al inicio de este apartado—, si bien el CDPC señala dentro del primer supuesto de su artículo IV a las personas jurídicas, estas deben actuar de una manera determinada. Es decir, estas empresas deben cumplir requisitos.

Un ejemplo es la protección especial que se brinda para las microempresas, en caso que evidencien una situación de asimetría informativa, frente a productos o servicios materia

que no formen parte del giro propio de su negocio²². Sin embargo, existe un filtro general que debe de ser tomado en cuenta para determinar la calidad del consumidor. Así, los lineamientos, refieren lo siguiente:

Microempresas

Además de la protección que brinda el CDPC a las personas naturales y jurídicas que actúan fuera de un ámbito empresarial, este dispositivo tutela también de manera excepcional a los microempresarios. Es importante tener en cuenta que, para ello, deben verificarse los siguientes requisitos: (i) la calidad de microempresario del denunciante; (ii) el bien o servicio no debe formar parte del giro propio del negocio; y (iii) la asimetría informativa respecto de estos bienes o servicios.

Así, solo podrán ser considerados consumidores los microempresarios que cumplan estrictamente con los requisitos señalados. De lo contrario, no calificaría como consumidor final. A efectos de tener en claro lo mencionado en este párrafo, citaré la Resolución 0003-2014/SPC-Indecopi²³, que declara improcedente la denuncia presentada por Global Arnid S. A. C contra Telefónica Móviles S. A., al no calificar como consumidor:

[...] Sala concluye válidamente que las contrataciones de los servicios ofrecidos por la denunciada se encuentran directa y estrechamente vinculada con el giro de negocio desarrollado por la denunciante. En efecto, considerando que la empresa se dedica a la «comercialización, exportación e importación de bienes muebles informáticos y de telecomunicaciones» [...] *queda evidenciado que la contratación de los servicios de Telefónica estuvo*

20 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo IV.- «Definiciones. - 1. Consumidores o usuarios. 1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor».

21 Espinoza Espinoza, 2012: 16.

22 Maraví Contreras, 2013: 32.

23 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 0003-2015/SPC-Indecopi. Expediente 3435-2010/CPC. Sala Especializada en Protección al Consumidor.

destinada para el desarrollo y el desenvolvimiento de las actividades económicas realizadas por la apelante (comercialización de bienes informáticos y de telecomunicaciones), pese a que informó que solo contaba con un trabajador. En consecuencia, Global Arnid no ha cumplido con el segundo requisito de acuerdo al numeral 1.2 del artículo IV del Código. [Las cursivas son mías].

Finalmente, es importante mencionar que nuestro CDPC protege también a las asociaciones y personas jurídicas sin fines de lucro que adquieran o contraten un producto o servicio fuera de su ámbito empresarial.

c. Principios generales: Las directrices establecen los siguientes principios:

El acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales

El Estado se encuentra obligado a garantizar el acceso a bienes y servicios básicos de calidad, debido a que, por la naturaleza de estos, la falta de calidad o la interrupción de alguno de estos podría suponer la puesta en peligro de la vida, seguridad o salud de los consumidores.

Por ello, es muy importante realizar monitoreos, inspecciones y seguimientos a las empresas autorizadas a brindar estos servicios. Así, el Estado controla estas empresas a través de organismos reguladores y mediante entidades sectoriales como Osiptel²⁴, Osinergmin, Sunass²⁵, Ositran, SBS e Indecopi. Estas auto-

24 Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) es un organismo técnico especializado del Estado peruano que regula y supervisa el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones. Además, vela por los derechos del usuario.

25 La Sunass es un organismo público descentralizado, creado mediante Decreto Ley 25965, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Cuenta con personería de derecho público y con autonomía administrativa, técnica, económica, funcional y financiera.

ridades se encuentran facultadas para establecer mecanismos de solución de conflictos en temas concernientes a sus competencias.

La regulación de sectores económicos solo puede darse en casos excepcionales y justificables, en que se presenten fallas de mercado. Para ejemplificar las citadas fallas de mercado, en el Perú existe un monopolio natural de agua potable. Es decir, contamos con un solo proveedor de agua potable. Por ello, resulta de vital importancia que exista un organismo que se encargue de regular y supervisar este sector. Ello para que este servicio no deje de ser idóneo y de calidad por carecer de competencia en este mercado. En definitiva, este sector se encuentra regulado y supervisado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), que está facultado para resolver conflictos en materia de consumidor de este sector.

Otro ejemplo, en el caso del sector telecomunicaciones, es Osiptel, que en 2012, creó y desarrolló un plan de supervisión, que contenía aspectos relacionados con la protección de los usuarios, efectuando 472 acciones de supervisión²⁶.

La protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja

Según el criterio desarrollado en este capítulo, resulta claro que la protección a la que se refiere nuestro CDPC se destina a los consumidores que están en una situación de desventaja producto de la asimetría informativa presente en la parte más débil de la relación de consumo. No obstante, existen otros factores importantes que contribuyen a que la brecha de asimetría sea aún más grande, como desigualdad económica y desigualdad educativa.

26 Indecopi, 2012.

El Perú es un país en vías de desarrollo. Por ello, aún contamos con una considerable tasa de población vulnerable. La tarea de la autoridad administrativa encargada de velar por los derechos de los consumidores debe enfocarse en corregir y nivelar estas desventajas, implementando servicios de atención y orientación gratuita a los ciudadanos y brindando información de manera eficaz e inmediata.

En definitiva, podemos observar que la autoridad de protección al consumidor en el Perú brinda atención gratuita a los ciudadanos en materia de protección al consumidor. Así, el Indecopi cuenta con un programa de servicio de atención a ciudadanos, que brinda la alternativa no solo de recibir orientación gratuita sobre temas de competencia del Indecopi, sino que también permite que los consumidores puedan presentar sus reclamos de manera gratuita²⁷.

La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad

El capítulo IV del CDPC se centra en el derecho de salud y de seguridad de la que gozan los consumidores, imponiendo en primer lugar a los proveedores el deber de brindar seguridad a sus consumidores frente a los productos o servicios que dispongan en el mercado. Indicando que estos no deben conllevar, en condiciones de su uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud de los consumidores²⁸.

27 La intervención del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) solo podrá darse cuando no exista una norma legal expresa que excluya la intervención del Indecopi. Por ejemplo, en caso de servicios públicos (agua, luz y teléfono).

28 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 25.- «Deber general de seguridad. Los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes».

Esta norma busca que los proveedores cumplan con las reglas generales, como estándares de calidad de los productos²⁹. En este sentido, podemos entender como producto peligroso a aquel que conlleva a un riesgo anormal y serio que no puede ser cambiado a pesar de ejercer algún tipo de diligencia o cuidado razonable³⁰. Así, la Resolución 320-2018/SPC-Indecopi indica³¹:

En ese orden de ideas, dentro del funcionamiento regular del mercado, la propia regulación estatal permite la producción, comercialización y prestación de distintos bienes y servicios que, aun cuando puedan conllevar un riesgo, este es interiorizado y asumido, pues los beneficios de su operación pueden ser mayores que las externalidades negativas generadas por su actividad en el mercado.

En suma, el CDPC impone la obligación a los proveedores de brindar bienes y servicios idóneos e inocuos, los que no impliquen riesgo o menoscabo en la salud e integridad de los consumidores.

El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual

El derecho de acceso a la información es uno de los principales derechos con los que cuenta el consumidor. Se encarga de equilibrar la asimetría informativa que existe entre los proveedores y usuarios. Por ello, una de las principales finalidades del derecho de protección al consumidor es acabar con esta asimetría informativa.

29 Carbonell O'Brien, 2015: 160-161.

30 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 0213-2000/TDC-Indecopi.

31 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 328-2018/SPC-Indecopi. Expediente 334-2016/ILN-CPC (20 de febrero de 2018).

En definitiva, la protección al consumidor ha tenido como fundamento esta situación de desventaja informativa³². Esta protección no es para menos, pues esta asimetría a la que hacemos referencia también es considerada en las fallas de mercado, pues esta puede dificultar o impedir que exista un efectivo intercambio de bienes en el mercado³³. De ahí que el derecho a la información es catalogado como uno de los principales deberes de los proveedores, pues son ellos quienes se encuentran obligados a brindar información relevante acerca del producto o servicio puesto en el mercado. En atención a ello, la Resolución 2623-2010/SPC-Indecopi³⁴ señaló:

Cabe agregar que la información es un proceso de naturaleza dinámica y que, por tanto, no es exigible únicamente al momento de la configuración de la relación de consumo. Así, en atención al deber de información que recae sobre los proveedores, el consumidor requerirá conocer toda aquella información relevante y suficiente referida a los bienes y servicios contratados a efectos de corroborar los términos en los que el proveedor le entregó un bien o brindó un servicio a fin de que pueda formular los reclamos que considere pertinentes o hacer valer sus derechos ante las instancias pertinentes, en caso se produjera algún tipo de controversia.

En este punto, resulta de vital importancia tener en claro qué se entiende por asimetría informativa. Este término es empleado para determinar la situación de desventaja informativa con la que cuenta una de las partes de la relación de consumo. Es decir, el consumidor, quien, al poseer una menor cantidad de información acerca de un determinado producto o servicio, se encuentra algunos escalones menos que el proveedor, quien sí, por su misma con-

dición, conoce a detalle cada característica del bien o un servicio que oferta.

Es decir, la asimetría informativa es la situación de desventaja que se crea en una relación de consumo, a partir que una de las partes (el proveedor). Cuenta con mayor información que la otra (el consumidor).

En definitiva, con el derecho de acceso a la información, la autoridad administrativa busca proteger a la parte más débil de la relación contractual, pues, al imponer a los proveedores la obligación de consignar la información relevante y necesaria para una adecuada toma de decisión de consumo, le brinda mayor seguridad y certidumbre al consumidor, considerado inexperto en temas de negocios. Por lo tanto, este se encuentra en una situación de desventaja frente al proveedor³⁵.

La educación del consumidor, incluida la educación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones

No solo basta con tener una amplia gama de productos o servicios puestos a nuestra disposición, sino que lo realmente necesario es que los consumidores puedan tener conocimiento acerca de las características, beneficios, ventajas y desventajas con que cuenta un producto o servicio.

Así, teniendo clara la información necesaria acerca de un producto o servicio, el consumidor podrá tomar una decisión de consumo debidamente fundada. Es decir, a mayor y mejor calidad de información brindada por los proveedores, la otra parte de la relación de consumo podrá tomar mejores decisiones al momento de seleccionar un producto o servicio.

A lo largo de los años, el Perú ha evolucionado en temas de protección al consumidor, tal

32 Villota Cerna, 2010: 17.

33 Patrón, 2011: 25.

34 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 2623-2010/SPC-Indecopi. Expediente 676-2017/CC2, ET.AL.

35 Gómez Calle, 1994: 15.

es así que, como parte de las políticas públicas en materia de derechos de consumidor, se han incluido mecanismos de prevención de infracciones a los derechos de los consumidores.

A modo de ejemplo, podemos citar la campaña «Julietta checa la etiqueta», presentada en 2017 por el Indecopi, cuyo principal objetivo fue crear el hábito de lectura de las etiquetas de alimentos y bebidas, para que los consumidores conozcan las características de los productos que adquirirán, de modo que, la toma de decisión de consumo sea responsable. Además, buscaba empoderar al consumidor peruano, pues, además de tener clara la información de los productos que desea adquirir, puede comparar esta información con la de otros productos.

Este programa enseñaba a la ciudadanía, de una manera práctica y didáctica, a leer la información de los proveedores a través del etiquetado de productos. Así, se concientizó a la población a tomar en cuenta toda la información brindada por los consumidores, para así tomar una mejor decisión de consumo. Este programa utilizó videos e imágenes fáciles de entender.

La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación

El Estado, además de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de los consumidores, debe contar con mecanismos efectivos de solución de conflictos. Así, entre los mecanismos tradicionales, la autoridad administrativa cuenta con los servicios tradicionales de atención a reclamos y quejas. Estos servicios se encuentran a cargo del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), mediante el cual los consumidores y usuarios pueden, además de presentar sus reclamos, recibir orientación de manera gratuita.

Por otro lado, el Indecopi recibe las denuncias de los ciudadanos previo pago de una tasa.

Para las denuncias ante las comisiones de protección al consumidor y los órganos resolutorios de procedimientos sumarísimos, no es un requisito contar con un abogado.

El CDPC, entre sus mecanismos de solución de controversias, da vida a los sistemas de arbitraje de consumo, como un sistema de solución de conflictos más rápido y sencillo que los mecanismos de solución de conflictos tradicionales³⁶. Este mecanismo debe estar diseñado de manera sencilla, en tanto que no será requisito contar con conocimientos jurídicos de la materia. Por ello, tampoco resultará imprescindible contar con un abogado. En este caso la asistencia jurídica será facultativa y a elección del denunciante.

Una forma frecuente que las partes se sometan a arbitraje, como lo señala Arturo Álvarez, es pactando previamente una cláusula arbitral, aunque un gran sector de la doctrina se oponga a este sometimiento, en alusión la situación de desventaja de una de las partes (el consumidor) producto de la existencia de asimetría informativa³⁷. No obstante, este mecanismo sigue siendo uno de los más rápidos y sencillos de solución de conflictos. Esto se debe a la disposición voluntaria³⁸ de las partes para llegar a un acuerdo o solución de conflicto de manera mucho más rápida que la tradicional.

36 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 137.- «Creación del Sistema de Arbitraje de Consumo. Créase el Sistema de Arbitraje de Consumo con el objetivo de resolver de manera sencilla, gratuita, rápida y con carácter vinculante, los conflictos entre consumidores y proveedores».

37 Álvarez Alarcón, 2011: 129-135.

38 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 140.- «Carácter voluntario.

La sumisión de las partes al Sistema Arbitral de Consumo es voluntaria y debe constar por escrito o en cualquier otro medio fehaciente».

La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten

Nuestro CDPC promueve la participación ciudadana en la defensa de los derechos de los consumidores. Fomenta la creación de grupos independientes que voluntariamente tengan la finalidad de proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios. A estas agrupaciones se les denomina asociaciones de consumidores³⁹. Estas asociaciones están facultadas para interponer reclamos o denuncias ante el Indecopi.

El CDPC brinda legitimidad para interponer reclamos o denuncias a las asociaciones de consumidores debidamente inscritas en el registro de asociaciones del Indecopi. Así se fomenta la creación de estos grupos independientes que el CDPC estipula de manera expresa con la firma del convenio de cooperación institucional.

Estos grupos pueden disponer de cierto porcentaje de las multas administrativas impuestas a los proveedores por infracciones a las normas de protección al consumidor⁴⁰.

39 «6. Asociaciones de consumidores.- Son organizaciones que se constituyen de conformidad con las normas establecidas para tal efecto en el Código Civil. Su finalidad es proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios, pudiendo interponer ante las autoridades competentes reclamos y denuncias a nombre de sus asociados y de las personas que hayan otorgado poder a su favor, así como en defensa de intereses difusos o colectivos de los consumidores, con sujeción a lo previsto en el presente Código».

40 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 156.- Convenios de cooperación institucional. «156.1. El Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otor-

En los últimos años, el Indecopi ha promovido la creación y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores. Asimismo, la legislación ha reconocido la importancia de su participación en órganos consultivos de los organismos reguladores de servicios públicos (consejos de usuarios), como Susalud y el Consejo Directivo del Instituto Nacional de la Calidad (Inacal). También representantes de las asociaciones de consumidores participan con voz y voto en el Consejo Nacional de Protección al Consumidor, presidido por el Indecopi.

El mecanismo de los consejos de usuarios ha sido creado para facilitar la participación ciudadana en materia de protección de los derechos de los usuarios de servicios públicos (agua y alcantarillado, gas natural y luz, infraestructura de transporte de uso público y telecomunicaciones). Así, los consejos de usuarios cum-

ga la posibilidad de que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituyen fondos públicos.

156.2. Los porcentajes entregables a las asociaciones de consumidores deben ser utilizados a efectos de implementar acciones específicas de promoción y defensa de los intereses de los consumidores y un monto no mayor del cinco por ciento (5%) del porcentaje que se les entrega puede ser utilizado Código de Protección y Defensa del Consumidor para su funcionamiento a efectos del desarrollo de su finalidad, en las condiciones que establece el reglamento.

156.3. Corresponde a la Contraloría General de la República supervisar que las asociaciones de consumidores destinen los recursos recaudados por concepto de multa para los fines señalados en el párrafo.

156.2.. El incumplimiento de esta finalidad conlleva a resolver el Convenio de Cooperación Institucional e iniciar las acciones administrativas y penales que correspondan.

156.4 Los requisitos para la celebración de los convenios y para que la entrega de los fondos cumpla con la finalidad asignada son establecidos por el Indecopi y los organismos reguladores, respectivamente, mediante resolución de Consejo Directivo».

plen un rol de representación de los usuarios a través de consultas, opiniones, lineamientos, entre otros.

Como señala la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, las asociaciones que participen en estos consejos no están facultadas para recibir o interponer reclamos, quejas o solicitudes que cuenten con un procedimiento preestablecido de atención y de competencia de los entes reguladores. Para ello, estas asociaciones deberán estar debidamente inscritas en el Registro Oficial de Asociaciones de Consumidores⁴¹.

Por ello, es pertinente mencionar algunos casos promovidos por las asociaciones de consumidores en defensa de los derechos de los consumidores.

A modo de ejemplo, podemos citar algunos de los casos que fueron iniciados por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec) y otros ciudadanos en junio de 2017, casos en los que, por la naturaleza de los productos cuestionados, gozaron de cierto protagonismo. Uno de ellos es el referido al producto lácteo Pura Vida Nutrimax, de la empresa Leche Gloria Sociedad Anónima (Gloria S. A.), en el cual el Indecopi sancionó a la empresa con 450 UIT⁴², por infracción al artículo 32 del CDPC, debido a que el envase del citado producto consignaba la siguiente frase: «leche evaporada parcialmente descremada», la cual no correspondía a la naturaleza del producto, debido a que este contenía elementos no lácteos.

41 Directiva 009-2013/DIR-COD-Indecopi. «Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidor».

42 Perú, Indecopi, Resolución nro. 2623-2018/SPC-Indecopi. Expedientes 676-2017/CC2, 724-2017/CC2, 729-2017/CC2, 750-2017/CC2, 819-2017/CC2 y 916-2017/CC2 (acumulados) (5, de junio de 2017). P. S: Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas.

De igual manera, el 5 de junio del mismo año, la Aspec ingresó otra denuncia contra la misma empresa. En este caso por el producto «Bonlé Familiar»⁴³, por vulneración al deber de información e idoneidad al consignar la frase: «Leche evaporada parcialmente descremada», la cual, a consideración de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi, vulnera las disposiciones establecidas en el Codex Alimentarius e infringió lo estipulado en el artículo 32 del CDPC. Por ello, esta empresa fue sancionada con 450 UIT.

Por lo expuesto, es importante mencionar que el protagonismo que gozaron estos casos se debió a la naturaleza de los productos cuestionados, debido a que los mismos forman parte de la canasta básica familiar, y los principales consumidores de estos productos son los niños. Con estos casos, se abrió debate al deber de información al cual están sujetos los proveedores, debido a que en muchos casos o no brindan información veraz o simplemente omiten información sumamente importante, pues los consumidores harán efectivas sus decisiones de consumo tomando en cuenta la información brindada por el proveedor.

Un grado de protección para los consumidores que recurren al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio

En los últimos años, el avance de las tecnologías ha dado paso a la evolución de las formas de contratación. Por ello, si bien el comercio electrónico⁴⁴ no forma parte de las modalida-

43 Perú, Indecopi, Resolución 2624-2018/SPC-Indecopi. Expediente 679-2017/CC2 (5 de junio de 2017).

44 La Organización Mundial de Comercio (OMC) define al comercio electrónico como «la producción, publicidad, venta y distribución de productos a través de las redes de telecomunicaciones».

des tradicionales de contratación, se ha convertido en una de las formas más usadas por los consumidores. Esto porque la contratación electrónica permite un intercambio de bienes y servicios mucho más rápido que en la forma tradicional.

Además, promueve la existencia de relaciones transfronterizas, a precios competitivos y con medios de pago ágiles⁴⁵. Sin embargo, es importante mencionar que la contratación vía electrónica cuenta con mayores riesgos que las formas tradicionales, como mayores defectos u omisiones en la información, tratamiento inadecuado de datos personales, falta de seguridad en método de pago, entre otros.

En este contexto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico⁴⁶ publicó en 2016 los nuevos lineamientos en materia de protección al consumidor de comercio electrónico, los «Consumer Protection in E-commerce OECD Recommendation», los que han sido difundidos en el Perú como parte de sus políticas de protección al consumidor.

Estos lineamientos enmarcan, entre otros, los principios generales, como tratar la información presentada en las transacciones electrónicas, mecanismos adecuados para solución de conflictos y reparación, así como la protección de medios de pago, privacidad y educación⁴⁷. En cuanto al derecho a la información (considerado como uno de los principales derechos con los que cuentan los consumidores), los referidos lineamientos señalan que la información proporcionada a los consumidores en esta forma de contratación debe ser clara, precisa, de fácil acceso y visible, de modo que los con-

sumidores puedan comprender la información puesta a su disposición, para así tomar una mejor y más acertada decisión de consumo.

En esta dirección, en junio de 2018, el Indecopi publicó como parte de sus políticas públicas de promoción a la competitividad del país la «Agenda Digital», cuyos principales objetivos son promover, impulsar, adaptar, mejorar y desarrollarse en los siguientes aspectos: protección de datos personales, políticas de contenidos, internet libre y abierto, confianza en línea, comercio electrónico, propiedad intelectual, innovación, investigación y emprendimiento⁴⁸.

Así, este documento establece recomendaciones y propuestas de políticas públicas enfocadas en un mejor desarrollo de la protección de las transacciones digitales, brindando, entre otras cosas, mayor seguridad y protección a los consumidores que opten por utilizar estos mecanismos de intercambio.

Finalmente, es importante resaltar que, si bien el CDPC no incluye el comercio electrónico como tal, lo incluye tácitamente en la definición de contratos de consumo, al señalar: «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»⁴⁹.

48 Indecopi, 2018.

49 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. 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. 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».

45 Indecopi, 2018.

46 La OCDE fue fundada en 1961.

47 OECD, 2016.

d. Principios para unas buenas prácticas comerciales

Los principios que establece las directrices para unas buenas prácticas comerciales en las actividades comerciales en línea y fuera de línea con los consumidores son los siguientes:

Trato justo y equitativo

Según lo señalado en las directrices, «las empresas deben tratar de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación», partiendo de esta premisa, debemos tener en cuenta que, si bien el Estado puede establecer normativa que imponga el deber de respetar a los consumidores, en cuanto a brindarles un trato justo y equitativo⁵⁰, el hecho de implementar mecanismos o sistemas de buenas prácticas, es un tema ético. Es decir, los mecanismos de buenas prácticas deben ser implementados de manera voluntaria. En este escenario, son los mismos proveedores quienes se agrupan, para autorregularse y cumplir con los fines trazados.

En definitiva, el derecho a un trato justo y equitativo implica que los proveedores brinden a los consumidores bienes o servicios sin exclusiones o seleccionando a los consumidores o usuarios según criterios personales sin justificación alguna⁵¹. En tal contexto, atendiendo a las buenas prácticas comerciales, los provee-

dores tienen la tarea de implementar, entre sus políticas empresariales, mecanismos que incluyan un trato justo a los consumidores.

Además, entre las políticas de protección a los intereses sociales y económicos del CDPC, se incluye la obligatoriedad de los proveedores de no discriminación como exclusión de personas sin motivos justificados⁵². De otro modo, los proveedores están totalmente prohibidos de realizar actos discriminatorios. Ejemplo de ello lo encontramos en la Resolución 534-2019/SPC-Indecopi⁵³, en que se sanciona a Chira's E. I. R. L. por incumplir con el artículo 39 del CDPC:

Es importante reconocer que el origen de un acto discriminatorio puede provenir de diversos prejuicios (ideológicos, raciales, políticos, sociales, económicos, entre otros); sin embargo, sea cual fuere el motivo, la práctica debe ser desterrada debido al innegable efecto negativo que produce en el sujeto víctima de discriminación, al menoscabar su propia dignidad y naturaleza humana.

En definitiva, si bien las buenas prácticas comerciales son sistemas o mecanismos voluntarios, tenemos a un Estado que sanciona y

50 Ley 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: [...].

d. Derecho a un trato justo y equitativo en toda transacción comercial y a no ser discriminados por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole».

51 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 0534-2019/SPC-Indecopi. Expediente 0057-2018/CPC-Indecopi-PIU (27 de febrero de 2019).

52 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 38.- «Prohibición de discriminación de consumidores.

38.1 Los proveedores no pueden establecer discriminación alguna por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, respecto de los consumidores, se encuentren estos dentro o expuestos a una relación de consumo.

38.2. Está prohibida la exclusión de personas sin que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otros motivos similares.

38.3. El trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga».

53 Perú, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Resolución 534-2019/SPC-Indecopi. Expediente 0057-2018/CPC-Indecopi-PIU (27 de febrero de 2019).

prohíbe los tratos discriminatorios. Por ello, en estos casos resulta muy importante que los proveedores puedan implementar sistemas en los cuales estudien previamente los casos de riesgos de infracción de este dispositivo legal, para que así, además de sumar a su valor reputacional como empresa, obtengan un estricto y positivo cumplimiento normativo. En este punto podemos resaltar que la autoridad administrativa ejerce también un rol preventivo, pues sancionar a las empresas por este tipo de actos discriminatorios incentiva a implementar mecanismos para evitar estas sanciones.

Conducta comercial

Es importante que los proveedores cuenten con mecanismos que les permitan identificar y prevenir conductas contrarias a las normas de protección al consumidor y encaminar así a una conducta comercial idónea, en cuanto a mecanismos de protección de riesgos. Por ejemplo, sería interesante que las empresas opten por implementar programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor.

No obstante, existen otros mecanismos para prevención de conductas infractoras de la normativa de protección al consumidor, como la implementación de códigos de conducta, códigos de ética, considerados mecanismos de autorregulación de conducta y buenas prácticas comerciales. En definitiva, un código de ética establece parámetros de comportamiento estableciendo cómo debe ser el comportamiento

Un buen ejemplo de buenas prácticas comerciales es que las empresas informen a los consumidores sobre los términos y características de los productos o servicios puestos en el mercado, a través de la publicidad. Si bien el CDPC indica que ciertos parámetros de cumplimiento publicitario, como las promociones comerciales, es tarea de los proveedores, im-

plementar mecanismos para autorregularse y cumplir con estos parámetros establecidos por la ley, buscando también brindar esta información de manera mucho más sencilla y simple, de modo que esta pueda ser entendida por los consumidores.

Como ejemplo de buenas prácticas, podemos resaltar el trabajo de la industria publicitaria peruana a través del Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria (Conar), que cuenta con su propio código de ética y se encuentra facultado para imponer sanciones morales a sus asociados, las cuales están relacionadas con su valor reputacional. Ello, a todas luces, genera mayores desincentivos de incumplimiento por parte de los anunciantes⁵⁴.

Las sanciones que puede imponer el Conar, como todo sistema de autorregulación, no son pecuniarias. Sus sanciones son morales, las que pueden ser públicas o privadas. En la práctica, estas pueden generar en los anunciantes mayores desincentivos a cometer infracciones sancionadas por los códigos de conducta (que — como hemos dicho— deben ser compatibles con la norma legal que regula la publicidad en el país) que una fuerte sanción económica.

Divulgación y transparencia

Como parte de las buenas prácticas comerciales, encontramos la divulgación y transparencia, que, al implementarse como un mecanismo voluntario, resultaría acorde con el cumplimiento del deber de información al que están obligados los proveedores. Como lo hemos tratado al inicio de este capítulo, el derecho a la información es uno de los más importantes con los que cuentan los consumidores, pues el cumplimiento del mismo ayuda a equilibrar la asimetría informa-

⁵⁴ Sosa Huapaya, 2011: 36.

tiva que existe entre consumidores y proveedores. Dicho esto, los proveedores son los indicados para implementar mecanismos de buenas prácticas relacionadas con el cumplimiento del derecho de información.

Así tenemos, por ejemplo, que en 2013 la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) implementó entre su normativa ética los lineamientos de publicidad de productos financieros, para homogeneizar la información brindada a los consumidores a través de la publicidad. Este mecanismo incluye, entre otros, el uso de gráficos sencillos de entender e información relevante sobre los productos financieros.

Además, este mismo sector de la industria cuenta con la campaña «Pregunta Nomás», que busca establecer un canal de comunicación mucho más sencillo y directo con el usuario. Esto, implementado y desarrollado de una manera correcta, genera en los consumidores una mayor certidumbre al tomar decisiones de consumo.

Estos mecanismos no solo ayudan que el consumidor pueda ser atendido de una manera más rápida y eficaz, sino que también estos sistemas de solución de conflictos ayuden a las empresas a cumplir con sus estándares de atención y respeto al consumidor.

Podemos concluir que este sector realiza esfuerzos en implementación de buenas prácticas, lo cual se traduce en una mejora en el consumidor. Sin duda, la correcta implementación de estas prácticas podría reducir infracciones a los derechos de los consumidores y aumentar la reputación de las empresas que implementan estos sistemas.

Protección de la privacidad

La Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, busca garantizar el derecho fundamental de la protección de los datos personales. En

el caso de derechos de protección al consumidor, debemos considerar que los proveedores de servicios cuentan con una amplia base de datos personales de sus consumidores o usuarios.

Por ello y en cumplimiento de la citada ley, estos proveedores están obligados a implementar, dentro de sus buenas prácticas comerciales, políticas destinadas al tratamiento del banco de datos personales con los que cuentan.

No obstante, el Estado debe incentivar a los proveedores para la implementación de estos sistemas. En este punto la autoridad administrativa puede ejercer su función preventiva, pues, al incentivar a los proveedores a la implementación de estos mecanismos, prevé también la existencia de posibles infracciones, lo que se traduce en beneficio de los consumidores.

Controversias y reclamaciones de los consumidores

Existen mecanismos tradicionales de atención de reclamos, los que son atendidos por las autoridades administrativas competentes. Sin embargo, los proveedores pueden también implementar dentro de sus políticas comerciales de buenas prácticas, mecanismos de solución de conflictos efectivos.

Estos mecanismos deben atender y solucionar de manera rápida y eficaz las controversias que surjan entre los consumidores y proveedores, evitar llevar el conflicto hasta instancias administrativas, que generan mayor certidumbre y credibilidad ante sus consumidores o usuarios. Ello se traduce también en un aumento de su reputación.

Aquí podemos resaltar la labor de los gremios empresariales, como la Oficina del Defensor del Cliente Financiero en el Perú (DCF)⁵⁵,

⁵⁵ La DCF fue creada en abril de 2003, por iniciativa privada del sector financiero.

creada por el sector financiero. Funciona como un mecanismo de prevención y solución de conflictos, entre los consumidores de los servicios financieros y los proveedores. Es también tarea de la autoridad administrativa incentivar a la industria a crear estos mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En este contexto, el Indecopi y la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) han creado un mecanismo de gestión y atención de reclamos de índole financiera, rápido y eficaz, que se acciona mediante una llamada telefónica.

Por otro lado, es importante destacar los esfuerzos de los proveedores de servicios financieros en el Perú, pues, como parte de sus mecanismos de autorregulación, en enero de 2013, implementaron sus lineamientos de publicidad de productos financieros. Estos lineamientos indican cómo se debe brindar la información a los usuarios a través de la publicidad. Además, es importante destacar que el cumplimiento de los referidos lineamientos se encuentra sujeto a supervisión del Conar.

El cumplimiento de estos lineamientos es de manera obligatoria para las entidades adherentes, a las cuales se les da la responsabilidad de brindar una información clara, oportuna, veraz y sencilla de entender. Estos lineamientos no solo lograron la homogeneización del diseño publicitario de los servicios financieros, sino que, además, se ordenó la información legal y necesaria que debe ser conocida por los consumidores al momento de contratar un servicio de esta índole.

Asimismo, las instituciones afiliadas a la Asbanc crearon el Sistema de Relaciones con el Consumidor, cuyos objetivos son: i) crear una cultura de responsabilidad de usos bancarios; ii) conocer los alcances de los conceptos y servicios bancarios; y iii) mejorar las prácticas de atención y comunicación transparente con los usuarios.

Las iniciativas señaladas no solo buscan brindar la mayor información a los consumidores. Sus objetivos son que esta información sea clara y sencilla de entender por los consumidores o usuarios, quienes podrán tomar decisiones de consumo responsables.

e. Directrices

Políticas nacionales para la protección del consumidor⁵⁶

Las Políticas Nacionales para la Protección del Consumidor surgen desde lo estipulado en el artículo 132 del CDPC, pues el mismo da vida al Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, cuyo fin es armonizar las políticas públicas de todos los sectores competentes para así optimizar la actuación pública y garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de los consumidores de una eficaz.

Aquí partiremos de lo señalado en literal a) del artículo 134 del CDPC, que estipula que el Consejo Nacional de Protección del Consumidor tiene la función de «proponer y armonizar la política nacional de protección y defensa del consumidor, así como el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, que deben ser aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros». Ello implica que las políticas de protección y defensa del consumidor se den en todos los niveles de gobierno, e incluyan a los actores públicos y privados.

Para integrar y consolidar el sistema de protección al consumidor en el Perú, en marzo de 2017, a través del Decreto Supremo 024-2017-PCM, se aprobó el «Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017- 2020» (en adelante, el Plan de Protección de los

⁵⁶ Aquí me refero, además de lo que establece el CDPC, al Decreto Supremo 006-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (PNPDC).

Consumidores o DS 024-2017), que, según la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor⁵⁷, establece cuatro ejes estratégicos: i) educación, orientación y difusión; ii) protección de la salud y seguridad de los consumidores; iii) mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores; iv) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección.

Seguridad física

En lo que concierne al servicio esencial de salud, la institución encargada de velar por la protección de los derechos de los usuarios es la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud)⁵⁸, que no solo supervisa a las instituciones prestadoras del servicio de salud públicas, sino que su competencia se extiende para instituciones privadas y mixtas.

Asimismo, entre su competencia vela también por el cumplimiento de las entidades administradoras de fondos de aseguramiento de salud. Como se aprecia, este sector se encuentra especialmente protegido, debido a la especialidad técnica con la que cuentan los funcionarios de esta entidad. Esto es un gran y novedoso avance en materia de protección al consumidor en sector salud, pues, hace unos pocos años, estas controversias eran resueltas por el Indecopi.

Promoción del consumo sostenible

Como señalan las directrices, los Estados miembros debemos promover el consumo

sostenible. Es decir, los consumidores deben satisfacer sus necesidades de bienes y servicios de una forma sostenible, tanto en el punto de vista económico como en el social y ambiental.

Por ello, entre las políticas de promoción de consumo sostenible, en setiembre de 2000, el Estado peruano promulgó la Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Ley 27345, que tuvo mayor efecto a partir del 7 de abril de 2018, cuando entró en vigencia de su reglamento técnico. El objetivo principal de esta ley es el uso eficiente de la energía, para asegurar el suministro de energía, proteger al consumidor, fomentar la competitividad de la economía nacional y reducir el impacto ambiental negativo del uso y consumo de los energéticos.

Esta regulación permite que los consumidores conozcan de manera rápida y previa la adquisición de productos, el nivel de energía que consumen los artefactos eléctricos que se encuentran en el mercado. Este etiquetado segmenta a los productos según su nivel de eficiencia. La letra A es el producto más eficiente:



57 Plan Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado el 27 de enero de 2017, mediante Decreto Supremo 006-2017-PCM.

58 El 6 de diciembre de 2013, mediante Decreto Legislativo 1158, se dispuso el fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud a Susalud, el cual es un organismo técnico especializado. Adscrito al Ministerio de Salud, cuenta con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

Además de promover el consumo sostenible de los consumidores, la Ley 27345 brinda una mayor protección a los consumidores, pues va de la mano con el derecho de información a la que son sujetos los consumidores. Esto sin dejar de lado la protección ambiental y el desarrollo tecnológico al cual se ven incentivados los proveedores, pues estos buscarán innovar con la fabricación de productos más eficientes. No obstante, debemos ser enfáticos en señalar que si bien, normativas como la mencionada en este punto colaboran con la promoción hacia un consumo sostenible, el Estado aún debe de realizar mayores esfuerzos para reforzar y concientizar a la población en cuanto acciones de cuidado y protección del medio ambiente entre las transacciones comerciales. Además, hacer una gran labor en materia de educación, base para «sembrar» a futuro.

f. Cooperación internacional

Las directrices establecen que los Estados miembros deben, en un contexto regional o subregional, establecer, examinar, mantener o reforzar, según proceda, mecanismos para el intercambio de información relativa a políticas y medidas nacionales en la esfera de la protección del consumidor. Además, cooperar o alentar la cooperación en la aplicación de las políticas de protección del consumidor, para conseguir mejores resultados en el marco de los recursos existentes.

Aquí debemos de resaltar la gran labor del Indecopi, que, a través de su área de cooperación

internacional, ha realizado y realiza, se posiciona con ayuda de su escuela y, en su oportunidad, con la escuela del programa Compal (programa de cooperación tripartito entre la UNCTAD, el Gobierno suizo y países latinoamericanos), en el centro de los temas de protección al consumidor de la región.

Las jornadas de la Compal permitían, en una semana de trabajo presencial de los analistas en temas de consumidor de los países del programa, compartir, entre otras cosas, las mejores acciones y formas de resolver casos de consumidor. El liderazgo debe de retomarse en beneficio de los consumidores y para volver a estar en sintonía con las directrices.

g. Conclusiones

Tras el análisis comparativo entre lo que establecen las directrices y lo normado en el Perú en materia de protección y defensa del consumidor, podemos concluir que el CDPC y el Indecopi están en sintonía y desarrollan los criterios y estándares establecidos en las directrices, que están elaboradas con una alta exigencia.

Por ello, el CDPC y el Indecopi realizan una buena labor y el CDPC contiene un marco legal propicio para garantizar un equilibrio en las relaciones de consumo en el mercado. Sin embargo, hay áreas en que aún se puede y debe mejorar, como los temas de comercio electrónico y el tema ambiental y las relaciones de consumo, que está en las directivas. Consideramos que ello pasa por reforzar al Indecopi, pero ese es un tema de un próximo artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ALARCÓN, ARTURO. *El sistema de arbitraje de consumo del Perú*. Editor Súmar Óscar. Lima: Universidad del Pacífico.
- CARBONELL O'BRIEN, ESTEBAN. *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Lima: Jurista Editores.
- ESPINOZA ESPINOZA, JUAN. *Derecho de los consumidores*. Lima: Editorial Rodhas.
- GÓMEZ CALLE, ESTHER. Los deberes precontractuales de información. *Crítica de Derecho Inmobiliario*.
- INDECOPI. *Estado de la protección de los consumidores. Informe anual 2012* [Citado el 28 de agosto de 2019]. www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/FINAL_PROTECCION_07_04_2014_DPC.pdf/35e66481-b9a8-4478-b4eb-12c14e6bb7c4
- INDECOPI. *Agenda digital 2018*. [Citado el 13 de septiembre de 2019]. https://issuu.com/indecopi/docs/agenda_digital_16.05.2018
- MARAVÍ CONTRERAS, ALFREDO. Breves apuntes sobre el sistema de protección al consumidor en el Perú. *Revista de Actualidad Mercantil PUCP*.
- OECD (2016). *Consumer Protection in e-commerce: OECD Recommendation, OECD. 2016* [Citado el 28 de agosto de 2019]. <https://acortar.link/2rHndR>

PATRÓN, CARLOS A. *Un acercamiento preliminar a la función económica de la protección al consumidor en ensayos sobre protección al consumidor*. Editor Súmar Óscar. Lima: Universidad del Pacífico.

SALAS VALDERRAMA, RODOLFO ALEJANDRO. Algunos apuntes y reflexiones sobre la tutela de los consumidores y la asimetría Informativa en el mercado. *Foro Jurídico*.

Normativa utilizada

- Decreto Supremo 006-2017-PCM. Plan Nacional de Protección y Defensa del Consumidor.
- Decreto Legislativo 1044. Ley de la Represión de la Competencia Desleal.
- Directiva 009-2013/DIR-COD-Indecopi. Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores.
- Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- Ley 27345. Ley de la Promoción del Uso Eficiente de la Energía.