

Carta Nº 260-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 30 de septiembre de 2025

Señora congresista

JACKELINE KATY UGARTE MAMANI

Presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
Congreso de la República del Perú
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 5208/2022-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú –ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, presentamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley 5208/2022-CR (en adelante, el Proyecto) que propone modificar la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para que los denunciantes reciban el 20% de la multa impuesta por el Indecopi o cualquier regulador como concepto de bonificación por interponer su denuncia.

Al respecto, consideramos que la iniciativa genera un incentivo perverso en la ciudadanía, en tanto se promueve el inicio de procesos por supuestos que podrían resolverse a través de los mecanismos alternativos administrados por el Indecopi (como el arbitraje de consumo y la mediación). En esa línea, presentamos nuestros comentarios en el Anexo adjunto, los cuales se resumen a continuación:

- El Proyecto crea un incentivo perverso en la ciudadanía, que empezaría a denunciar por cuestiones que pueden atenderse por mecanismos alternativos impulsados por la propia autoridad de consumo (el Indecopi), como lo son el arbitraje de consumo y la mediación. Además, se alentaría conductas como el uso del sistema de protección al consumidor para beneficio propio, en lugar de buscar tutela de los derechos del consumidor.
- La bonificación genera en la práctica que el Indecopi renuncie a parte de su presupuesto, cuando en realidad la institución debería contar con mayor financiamiento para el cumplimiento cabal de sus funciones.
- El previsible aumento de carga procedimental generará que los funcionarios del Indecopi deban atender procedimientos en menor tiempo, comprometiendo la calidad técnica y oportuna de las decisiones de la autoridad.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos

Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 5208/2022-CR

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, PARA ESTABLECER UN INCENTIVO DEL 20% DEL TOTAL DE LA MULTA AL CONSUMIDOR DENUNCIANTE

1. Sobre la capacidad resolutoria de los órganos de protección al consumidor del Indecopi.

En la evaluación de proyectos que puedan generar un impacto en la carga resolutoria de los órganos del Indecopi, se necesita considerar (entre otras), tres variables clave: (i) la cantidad de personal asignado para cada uno de estos órganos (excluyendo al personal administrativo); (ii) el número máximo de sesiones previsto en la Ley 32177; y (iii) el número de denuncias interpuestas en un año.

Con relación a la cantidad de personal asignado, la cifra más reciente que se tiene corresponde a la primera actualización del Cuadro de Asignación de Personal Provisional (CAP Provisional) para el año fiscal de 2025¹. De esta se muestra que los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor (ORPS) y las Comisiones de Protección al Consumidor (CPC) cuentan con un total nacional de 70 profesionales (entre Secretarios Técnicos, Jefes de Oficina, Ejecutivos y Especialistas)² para atender estos casos.

En este punto, se debe considerar que, de este total de profesionales, no todos tienen la labor directa de análisis de caso, sino que se distribuyen entre personal que revisa y analiza el caso, y personal que revisa, dirige y orienta el análisis de cada caso (como los Ejecutivos), mientras que existen puestos cuya labor es más de gestión (como los Secretarios Técnicos y Jefes de Oficina).

Con relación al número total de sesiones, el artículo 3.2 de la Ley 32177 señala que el número máximo de dietas al mes que pueden percibir los Comisionados es de 10. Esto limita el número de sesiones al mes que se pueden celebrar.

Respecto al número de denuncias interpuestas en un año, la información obra en los anuarios institucionales del Indecopi, en donde se pueden apreciar las estadísticas de la institución. En particular, el número de denuncias y apelaciones que reciben sus distintos órganos resolutivos.

De la revisión de las estadísticas correspondientes al año 2024³, se observa que, entre enero y diciembre de dicho año, los órganos de protección al consumidor a nivel nacional (Órganos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor y Comisiones de Protección al Consumidor) han recibido un total de 29'460 denuncias.

¹ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8327247/6936843-resolucion-n-000081-2025-orh-y-anexos.pdf?v=1751911175>.

² Se excluye de esta cifra aquellos puestos de asistentes administrativos, por tener un perfil distinto al de profesional técnico resolutivo.

³ Publicadas el 24 de junio de 2025, <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/6894976-anuario-de-estadisticas-institucionales-2024>.



Así, considerando que el número de denuncias de los años 2023⁴ y 2022⁵ han oscilado entre los 30'000 y 27'000, se asume que en el año 2025 se recibiría el mismo número de denuncias de 2024. Por tanto, cada profesional resolutorio del Indecopi tendría un aproximado de 420 denuncias por año para resolver.

Ello hace que, si se busca cumplir con los plazos previstos en la norma, un abogado cuente con un aproximado de 8 casos por semana (sin considerar que existen feriados y días no laborables en el sector público), por lo que cada profesional debería destinar como máximo 5 horas para analizar cada caso. Como puede advertirse, dicho tiempo no resulta óptimo para que los profesionales analicen cada procedimiento, más aún teniendo en cuenta que muchos procedimientos tienen complejidades distintas y deben destinarse mayor tiempo para su evaluación, e incluso descontando las labores administrativas que puedan tener (como la atención a pedidos de acceso a la información pública, reuniones con los administrados, elaboración de actas, solicitudes de liquidación de costas y costos, denuncias por incumplimiento de medidas correctivas, de acuerdos conciliatorios, entre otros).

La situación se agudiza si es que se considera la cantidad de sesiones disponibles por área. A manera de ejemplo, se tomará el caso de las OPRS y CPC de la Sede Central, que recibieron un total de 14'047 denuncias. Asumiendo que cada una de las OPRS y CPC sesionan el mismo número de casos al mes, y que todas tienen el máximo de 10 sesiones al mes, se tendrían que conocer 20 casos por sesión, lo que extendería la duración de las sesiones, reduciendo así el tiempo para analizar las nuevas denuncias que ingresan a cada área.

El ejercicio descrito previamente se da con cifras actuales, lo que demuestra una realidad crítica del Indecopi. Para atender ello, se requieren medidas que permitan (i) contratar mayor personal técnico -es decir, dotar de mayor presupuesto al Indecopi-; y también, (ii) impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en protección al consumidor, como lo son la mediación (denominado “reclamo”) y el arbitraje de consumo.

No obstante, el Proyecto no ha considerado cifras de esta naturaleza en su formulación. Por el contrario, se busca reducir el monto que ingresa a la institución producto de las multas para generar un incentivo perverso que afectaría el correcto funcionamiento de estos órganos resolutorios.

2. No se ha sustentado el problema público que se busca resolver con la medida propuesta en el Proyecto

La Exposición de Motivos del Proyecto menciona lo siguiente:

*“En consecuencia, si bien hay un reconocimiento significativo a la labor de Indecopi y los demás organismos reguladores, en mérito a la efectividad de sus sanciones y el sustento técnico de sus decisiones, **se requiere informar a los consumidores sobre sus derechos y promover en el Perú una cultura orientada a la denuncia de actos violatorios de dichos derechos.**”*

Considerando que, más allá de la restitución del bien o la devolución del monto de lo pagado, los consumidores no reciben ningún monto dinerario por denunciar, en mérito a que la tutela reparatoria solo se da ante la vía judicial y no la administrativa, muchos consumidores se encuentran poco motivados para acudir a denunciar.

⁴ La información estadística se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/5881310-anuario-de-estadisticas-institucionales-2023>

⁵ La información estadística se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/4512722-anuario-de-estadisticas-institucionales-2022>



Por ello, buscando promover que los consumidores acudan en defensa de sus derechos a INDECOPI u a otros organismos reguladores con el fin de que se inicie un proceso administrativo sancionador en contra de la empresa o prestador de servicios, es que se busca otorgar un incentivo al consumidor.”
(Subrayado y resaltado agregados)

No obstante, la Exposición de Motivos no señala cuál es el problema público que se busca solucionar con la medida propuesta. Únicamente se indica que se requiere promover una cultura de denuncia, sin tener en cuenta el alto número de denuncias interpuestas en los últimos años (y la consecuente carga procesal de los funcionarios del Indecopi).

Si lo que se busca es promover la satisfacción de los derechos de los consumidores, lo que corresponde no es incentivar la interposición de denuncias. Lo que corresponde es reforzar la autonomía técnica del Indecopi, dotarle de mayor presupuesto para que contrate más personal técnico que atienda la alta carga existente, e impulsar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos administrados por el mismo Indecopi.

El primero de ellos es la mediación, también conocida como el reclamo. A través de la plataforma “Reclama Virtual”, los consumidores pueden optar por acudir al Indecopi para que los conecte con los proveedores y puedan llegar a una solución sin tener que pasar por los avatares de un procedimiento administrativo, y sin que los órganos resolutivos asuman dicha carga. El acuerdo al que se arribe es vinculante para ambas partes.

El segundo es el arbitraje de consumo. Por medio de este mecanismo, se encarga a un tribunal arbitral para que adopte una decisión en un caso en específico. De esta forma, también se evita que los órganos resolutivos asuman estos casos como parte de su carga regular, y el consumidor tiene una decisión en menor tiempo (frente a la que se podría llegar en un procedimiento administrativo).

Es preciso señalar que ambos mecanismos son gratuitos, por lo que el consumidor no debe incurrir en gastos (como pagar por tasas administrativas) ni esperar a los plazos de resolución previsto para los procedimientos administrativos, los cuales en muchas ocasiones pueden extenderse debido a la crítica situación del Indecopi descrita en el acápite anterior.

3. El Proyecto crea un incentivo perverso que distorsionaría la finalidad de la legislación de protección al consumidor y debilita al Indecopi como autoridad de protección al consumidor.

Al establecer una bonificación económica para los denunciantes cada que ganen un caso en el que participan se crea un incentivo perverso en la ciudadanía, que se verá motivada a interponer más denuncias por cuestiones que podrían resolverse de manera más rápida, fácil y gratuita a través de la mediación y el arbitraje. Así, se condiciona la elección del consumidor, que, de desear un método más sencillo para satisfacer sus derechos ante una discrepancia con un proveedor, normalmente valoraría criterios como la gratuidad y rapidez del servicio.

Lo expuesto previamente crea el riesgo de que personas y organizaciones interpongan denuncias con el único interés de generar réditos económicos y no con la finalidad de ver satisfechos sus derechos como consumidores.

Ello genera una perversión en el sistema, creando un aumento en la carga laboral de los funcionarios de los órganos resolutivos de protección al consumidor a costa de aquellos consumidores que genuinamente (y sin que exista bonificación alguna) interponen sus respectivas denuncias.

No menor es la afectación al presupuesto del propio Indecopi. Teniendo en cuenta que parte de su financiamiento se obtiene a través de las multas, el renunciar al 20% de ello para otorgar una bonificación

a privados supone un detrimento en sus fondos. No obstante, esta situación no ha sido considerada en la Exposición de Motivos.

Por ello, en cumplimiento del artículo I del Título Preliminar del Código de Consumo (que señala que un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores), se recomienda formular una propuesta que contenga los siguientes puntos:

- (i) Dotar de mayor presupuesto al Indecopi para contratar más personal técnico y así reforzar su capacidad resolutive.
- (ii) Disponer su autonomía constitucional, de modo que no esté sujeta a control político.
- (iii) Reformular su composición interna, haciendo que los cargos de Secretarios Técnicos y Directores no sean cargos de confianza.
- (iv) Disponer que los cargos de Comisionados y Vocales del Tribunal sean elegidos por concurso público, y no por nombramiento directo.

4. Conclusiones:

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente archivar o reformular el Proyecto, resumiendo nuestros cometarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto crea un incentivo perverso en la ciudadanía, que empezaría a denunciar por cuestiones que pueden atenderse por mecanismos alternativos impulsados por la propia autoridad de consumo (el Indecopi), como lo son el arbitraje de consumo y la mediación. Además, se alentaría conductas como el uso del sistema de protección al consumidor para beneficio propio, en lugar de buscar tutela de los derechos del consumidor.
- La bonificación genera en la práctica que el Indecopi renuncie a parte de su presupuesto, cuando en realidad la institución debería contar con mayor financiamiento para el cumplimiento cabal de sus funciones.
- El previsible aumento de carga procedimental generará que los funcionarios del Indecopi deban atender procedimientos en menor tiempo, comprometiendo la calidad técnica y oportuna de las decisiones de la autoridad.