

Mesa Redonda: “Analizando el Código de Consumo”*

Alejandro Falla Jara**
Teresa Tovar Mena***
Ivo Gagliuffi Piercechi****
Eliana Lesem Guerra*****

El Código de Consumo apunta a eliminar las cláusulas abusivas que se aprovechan de la situación de desventaja del consumidor. Hasta que punto considera que se aplicará esta prohibición? ¿Acaso es de la postura de considerar que hay una sobre regulación de las mismas?

Teresa Tovar: En efecto hay una preocupación válida respecto a cómo se va implementar esta regulación, parece que hay más interrogantes que certezas o respuestas claras sobre el particular.

En primer lugar, hay que resaltar que el Código significa una intensificación de la regulación ya existente: se propuso la emisión de un Código mediante un Anteproyecto con regulación más intensa sobre cláusulas abusivas un año después de haberse hecho una reforma legislativa, mediante el Decreto Legislativo N° 1045, el cual ya incorporaba algunas previsiones en su artículo 18° respecto de las cláusulas abusivas y los contratos de consumo. Antes de esta norma, el INDECOPI ya había venido sancionando algunas cláusulas abusivas sobre la base de las normas de idoneidad. Lo cierto es que el Código de Consumo ha intensificado esta regulación, pues ha incluido dos listados de cláusulas prohibidas: la lista negra (cláusulas de ineficacia absoluta) y la lista gris (cláusulas de ineficacia relativa); sobre la primera, se trata de cláusulas que son reprochables por su sola inclusión, mientras que la segunda, se refiere

a aquellas que en cada caso se determinará su carácter abusivo. Sobre este último supuesto ciertamente hay una preocupación, respecto a cómo la autoridad va aplicar las normas, siendo necesario que adopte un criterio equilibrado y recogiendo las experiencias acertadas de otros países sobre la materia.

Así, para el análisis de la cláusula abusiva, la norma alude a la desventaja o desigualdad del consumidor, es decir, existencia de un desequilibrio contractual que haría inexigible la cláusula. Al respecto, se tiene una disposición, en la Directiva europea, que señala que el carácter abusivo de la cláusula no puede referirse a la relación calidad del bien o del servicio versus el precio. Entonces, bajo esa interpretación, no debería ocurrir que la autoridad estimara, por ejemplo, que un precio es excesivo o que ciertas formas de cobrar un determinado servicio son abusivas, contrarias a los intereses económicos de los consumidores y, por lo tanto, las considere reprochables. Por ejemplo, en España hubo el caso de una playa de estacionamiento que cobraba por hora o fracción el mismo precio- que es lo que ocurre, normalmente, en nuestro país-, es decir, si uno se queda 10 minutos se le cobraría por el total de la hora. Una asociación de consumidores denunció que esta cláusula era abusiva, se adujo que era un abuso que a aquel consumidor que permaneciera solo 10 minutos se le cobrara por una hora, cuando lo que en realidad debería

* Realizada el día 17 de agosto de 2011 en el Auditorio de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 ** Socio del estudio Bullard, Falla & Ezcurra. Maestría en Regulación de London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido. Abogado, graduado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 *** Socia del Estudio Echeopar. Estudios realizados en Universidad de Lima, Maestría en Derecho Empresarial, Lima, 2003. Pontificia Universidad Católica del Perú, Abogada, Lima, 1993. Abogada con experiencia asesorando empresas en asuntos relacionados con la aplicación de las normas de libre competencia y la regulación de servicios públicos e infraestructura, tanto en procedimientos administrativos como consultoría.
 **** Socio del estudio Lazo, De Romaña & Gagliuffi Abogados. Postgrado en Defensa de la Competencia en Sectores de Infraestructura en la Universidad Argentina de Derecho de la Empresa (UADE) - Argentina (2005), Postgrado en Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual en la Universidad de Salamanca - España (2003), Postgrado en Instituciones Jurídicas de Economía de Mercado en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC (2003), Universidad de Lima (Bachiller en Derecho, Abogado 1998).
 ***** Socia del estudio Muñiz, Ramírez, Pérez - Taiman & Olaya. Estudios realizados en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; New York University (NYU), School of Law, Master of Laws (LL.M.), 2003. Especialización en Derecho Administrativo y Derecho de la Competencia.

ocurrir es que le cobren ya sea por los 10, 15, 20 ó 50 minutos que permaneciera. Evidentemente, en ese caso hubo un cuestionamiento que va más allá de carácter meramente normativo del contenido de los derechos de los consumidores dentro de los contratos y más bien alude al contenido económico, lo que es peligroso pues se podría llegar por esta vía hasta a un control de precios. Afortunadamente, en ese caso, la segunda instancia encontró que había una lógica, una racionalidad económica que no hacia arbitraria ni abusiva esta cláusula y, por lo tanto, no compartió la opinión del órgano de primera instancia que sostuvo que habría una cláusula abusiva. La cláusula se justificaba por una lógica económica: es lícito cobrar igual que una hora por ocupar un espacio un tiempo reducido, pues quien la usa por una fracción impide que otros usuarios que pudieron quedarse mayor tiempo utilizarán también dicho espacio. Además, el efecto obvio es que el proveedor terminaría subiendo los precios para todos. Atendiendo a ello, es que admite la legalidad de la cláusula. Sin embargo, puesta esta regulación en nuestro país sin tener esta limitación legal, va a exigir bastante prudencia y criterio del juzgador al momento de evaluar las cláusulas abusivas.

Otro tema importante, es la facultad de INDECOPI para inaplicar las cláusulas abusivas en el futuro, me refiero a que, por ejemplo, se ha planteado que una asociación de consumidores puede denunciar a un proveedor para que se determine que una cláusula de un contrato es abusiva y que vía la imposición de una medida correctiva se ordene su no inclusión en futuros contratos. Sin embargo, en el supuesto de las prohibiciones relativas, lo que se analiza es la circunstancia en concreto del denunciante, quien puede tener, por ejemplo, una situación particular que haga que una cláusula sea abusiva, pero que esa misma cláusula, en otro contexto, no pueda ser considerada como tal, con lo cual no sería válido declarar inaplicable esa cláusula en todos los casos a futuro. Debe tenerse en cuenta al respecto que el artículo 49.2 del Código alude a las circunstancias particulares de la contratación para evaluar la cláusula, pudiendo ocurrir que una cláusula en un determinado contexto resulte abusiva pero que en otra relación de consumo, al tener un consumidor en particular otros contratos relacionados con esa cláusula o con el contrato donde está incluida esa cláusula se llegue a determinar en ese otro contexto que esa cláusula no resulta abusiva. Hay que tener en cuenta que INDECOPI no tiene facultades normativas, sólo puede resolver en el caso concreto, no puede disponer a futuro y con

carácter general, que determinadas cláusulas no se pueden incluir en los contratos. Respecto de las cláusulas de ineficacia absoluta, es más sencillo determinar que se inaplique a futuro porque, evidentemente, hay una prohibición absoluta de usar estas cláusulas, mientras que en caso del artículo 51° que recoge la prohibición de carácter relativo abusivo de la cláusula, se tiene analizar en cada caso. Por tanto, al determinar que una cláusula no podría incluirse en futuros contratos, ello estaría condicionado a que se trate de situaciones idénticas al caso concreto, entonces, la autoridad debe ser prudente al aplicar esta legislación.

Ivo Gagliuffi: La pregunta para delimitar un poco el tema de fondo es hasta qué punto considera que aplicarán las prohibiciones contra cláusulas abusivas, lo cierto es que ya se venía aplicando. Las cláusulas abusivas estaban contenidas desde hace muchos años principalmente en el Código Civil, en base al artículo de cláusulas leoninas, que se aplican contra aquellos contratos de adhesión y contratos con cláusulas aprobadas administrativamente que contenían cláusulas que eran consideradas leoninas, esa era la primera regulación que existía. Adicionalmente, el Texto Único Protección al Consumidor, también contenía regulación contra cláusulas abusivas.

En conclusión, primera conclusión, en Código de Consumo no contiene ninguna nueva regulación sobre cláusulas abusivas; segunda premisa, no solamente existía regulación general- Código Civil, Texto Único de Protección al Consumidor- sino que también había regulación sectorial que previa cláusulas abusivas, principalmente en materia bancaria, como una resolución de la SBS que establecía reglamentos transferencia de información, donde ya se prevenían las cláusulas abusivas, incluso se establecía que la SBS sería la encargada de identificarlas -antes incluso que INDECOPI- pero luego con el Código de Consumo lo que se ha hecho simplemente es convalidar, corroborar, ratificar el hecho de que están prohibidas las cláusulas abusivas en la legislación nacional y bien lo dice el artículo 49.1 que es la base de esta prohibición, señala:

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

Así que se mantiene la misma legislación, no hay novedad. Ahora, que es lo interesante, que en práctica jurisprudencial no solamente están prohibidas aquellas cláusulas abusivas contenidas en contratos de adhesión o en cláusulas generales aprobadas administrativamente sino que también se ha extendido esta prohibición, en el caso de contratos con cláusulas generales aprobadas por la Administración Pública, entonces que ocurría en la práctica de que aquellos contratos que se han considerado, a pesar de contar por escrito con aprobación de la SBS que por contenía cláusulas abusivas, el hecho que tengan aprobación administrativa no lo ha blindado contra el cuestionamiento de cláusula abusiva que contenían cláusulas abusivas, el hecho de que hayan tenido proceso administrativo no le ha blindado contra el cuestionamiento de contener cláusula abusiva, igual uno podía cuestionar.

INDECOPI, en la práctica, incluso antes de que se aprobará el Código de Consumo ya ha venido legislando la ineficacia de cláusulas abusivas en contratos de todo tipo de industria, en la medida que consideraba de que había una desigualdad o desequilibrio contractual grave contra el consumidor pero incluso en contratos aprobados por la SBS.

Recientemente INDECOPI ha resuelto un "paquete" de casos la familia Sánchez-Paredes en materia de protección al consumidor porque un conjunto de bancos le cerraron una serie de cuentas, lo que alegaron ellos es que fue una resolución unilateral sin causa y lo que acreditaron muchos de los bancos es que existía una cláusula que permitía la resolución unilateral sin causa pero INDECOPI considero que eso originó un desequilibrio contractual a pesar que las cláusulas estaba aprobadas por la SBS -como ustedes saben los contratos vinculados a entidades financieras y bancarias cuentan con la probación previa de la SBS en muchos supuestos- INDECOPI señaló que, a pesar de que contase con una aprobación, a pesar de que estuviésemos frente a un contrato con cláusulas generales aprobadas administrativamente igual puede contener cláusulas abusivas.

Un tema mucho más preocupante es que recientemente el TC ha establecido un criterio según el cual ya consagra, completamente, el hecho que el derecho de protección al consumidor, es un derecho de rango constitucional, en ese sentido al ser un derecho constitucional si un consumidor-denunciante pierde un caso en sede administrativa puede optar no solo por acudir a

la vía Contenciosa-Administrativa, que es la vía regular, sino interponer una acción de amparo, así que con eso ya se eliminó el tema de la Ley Contenciosa Administrativa para el tema de protección al consumidor y eso a qué se debe, a que se ha dado tal fuerza al tema de protección al consumidor que el propio TC está estableciendo ahora que el consumidor puede optar por qué vía ataca, ya sea por la ordinaria -judicial- o extraordinaria -constitucional-, así que si ya se está partiendo de esa premisa comprenderán de que en los casos de cláusulas abusivas se va establecer un control difuso en vía administrativa, es decir, lo que se está consagrando es que el derecho de la protección al consumidor es tan importante, que tiene rango constitucional y, por lo tanto, cualquier cláusula abusiva, sin importar que sea un contrato por adhesión, sin importar que sean cláusulas aprobadas o no administrativamente van a poder ser declaradas ineficaces.

Finalmente, cabe mencionar que hace poco ha ingresado al Congreso un Proyecto de Ley para regular cláusulas abusivas en el sector de seguros, así que se sigue súper regulando el tema de las cláusulas abusivas.

Eliaana Lessem: En efecto, el tema de cláusulas abusivas se encuentra previsto en el Código Civil identificándose claramente los supuestos que no serían válidos en contratos de adhesión y cláusulas generales de contratación. En el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor también se incluyeron supuestos de cláusulas abusivas y esencialmente en la línea con lo dispuesto en el Código Civil. Sin embargo, en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el afán regulatorio de los autores finales de este documento llevó a dedicar todo un capítulo a las cláusulas abusivas en los contratos por adhesión y en las cláusulas generales de contratación no aprobadas administrativamente, estableciendo la clasificación de "cláusulas abusivas de ineficacia absoluta" y "cláusulas abusivas de ineficacia relativa" e incorporando novedosos y particulares o puntuales supuestos. La intervención en la libertad de contratación de proveedor y consumidor es inminente a través de estas cláusulas.

Sin embargo, no es sólo ello lo que preocupa, sino también que bajo este Código es inminente el afán de sobreprotección al consumidor y que mejor evidencia que las distintas "Políticas Públicas" que consideran "vulnerable" al consumidor.

Entonces siendo la autoridad administrativa la encargada de inaplicar estas cláusulas abusivas en el caso concreto, como lo ha venido efectuando,

la pregunta es si se podrá mantener un nivel de objetividad, más aún habiendo cambiado el concepto esencial de análisis, como es el de consumidor razonable al estándar de "incapaz".

En el afán regulatorio de los autores del Código, se incluye el caso de los contratos celebrados con las empresas prestadoras de servicios públicos, sujetos o no a regulación económica, precisándose que la aprobación administrativa de las cláusulas generales de estos contratos y la identificación de cláusulas abusivas está a cargo del órgano regulador competente; pero la afectación particular o directa a un consumidor es de competencia de INDECOPI.

El Código ya anticipó requisitos mínimos que debe tener todo contrato de consumo, los supuestos que podrían ser considerados como cláusulas abusivas, incluso aplicables a los casos de aprobación administrativa, por más que supuestamente la labor se encuentre asignada al órgano regulador del sector.

Alejandro Falla: Más regulación no necesariamente significa mejor regulación. Si comparamos lo que finalmente fue aprobado con lo que se propuso inicialmente y con los proyectos que empezaron a circular a nivel del Congreso. El producto no resulta siendo tan malo. El nuevo Código evito que se introdujera una sobre regulación en esta materia.

Teresa Tovar: Quisiera complementar el interesante tema de la regulación y de esta magnificación del derecho del consumidor a todo nivel, a nivel del Tribunal Constitucional, del Congreso, etc. De alguna forma lo que se está buscando es una mayor intervención estatal en estos ámbitos. Como bien dijo Ivo, había aspectos que ya estaban regulados por la SBS. Hay reguladores en el tema de servicios públicos que también se ocupan de supervisar los contratos. En el Código Civil tenemos también las cláusulas abusivas desde hace muchos años, pero en él no hay un componente sancionador ni de "asimetría informativa", sino de contratos civiles entre "iguales", por ello, el INDECOPI no ha querido aplicar esas normas civiles a los contratos de consumo, aplicando en algunos casos normas de idoneidad para sancionar a los proveedores. El tema al que se está queriendo dar énfasis ahora en el Código de Consumo es que hay una sanción a los proveedores por cláusulas abusivas -con discrecionalidad de la autoridad para determinar tal carácter- y va a haber en sectores, incluso regulados, más intervención.

Además, hay un aspecto importante a tener en cuenta: que, en realidad, se está asumiendo que los contratos estandarizados siempre suponen "imponerle" condiciones leoninas al consumidor y no se relaciona esto con la competencia en los mercados. Si estamos en un mercado razonablemente competitivo, el hecho de que haya contratos estandarizados no hace que requieran una "súper intervención" del Estado; no existe esa necesidad porque la propia competencia llevará a los proveedores a poner las condiciones más favorables o beneficiosas para los consumidores en esos contratos o a que entren nuevos agentes que las ofrezcan, y de esa forma la intervención del Estado no es necesaria. La única forma en que alguien pueda imponer sus condiciones, a raja tabla, es cuando hay un monopolio o, en el extremo, una concertación de los proveedores para fijar ciertas condiciones. Entonces, cabe también un cuestionamiento de fondo, si se quiere, a la intervención del Estado en materia de cláusulas abusivas cuando hay mercados, que son la mayoría, que son competitivos o cuando hay mercados que tienen un regulador *ad hoc* que se encarga de supervisar en interés de los usuarios estos contratos para que no contengan cláusulas abusivas.

El nuevo Código de Consumo protege al consumidor "diligente" y ya no al consumidor "promedio", entonces ahora siempre la falta de diligencia del consumidor puede impedir la protección de sus intereses. ¿Está de acuerdo con esta nueva definición de consumidor final?

Teresa Tovar: Como se sabe, la legislación y la jurisprudencia no han tomado nunca el estándar de consumidor promedio. El estándar que se ha tomado siempre, primero en la jurisprudencia y, luego, incorporado en el Decreto Legislativo N° 1045, era el estándar de consumidor razonable que es aquel que actúa en el mercado con la diligencia ordinaria requerida.

Entonces lo que se planteó en el debate del Código de consumo fue: "señores no incluyamos este criterio de consumidor razonable o consumidor que actúa con diligencia ordinaria, sino incluyamos el criterio de consumidor medio, promedio u ordinario del mercado para que sea una regulación más realista, porque la verdad es que en el Perú nadie lee los contratos, los consumidores están apurados, no se informan bien, entonces estamos tomando un estándar que no es real".

Creo que la exigencia de esta diligencia ordinaria, no significa una desprotección y creo que, en realidad, se ha planteado un falso dilema que resultó un "deal breaker" cuando se discutió el Código de Consumo porque las asociaciones de consumidores dijeron que tenía que adoptarse el estándar de consumidor medio y el resto dijo que no, que era el estándar de consumidor razonable el que siempre se ha tomado, estando gran parte de la doctrina nacional de acuerdo en ello, pero, finalmente se optó por no incluir ninguno. En realidad, creo que se debatió en vano, pues es un tema en el que no debería haber discusión porque no está demostrado, ni creo que sea cierto, y más bien parece algo que de tanto repetirse, uno termina creyendo, que es esta afirmación de que el consumidor peruano es negligente o descuidado o poco cuidadoso, que no lee, que no se informa ni compara, y entonces se quiere que asumamos eso como cierto y se regule sobre esa base.

Lo cierto es que más bien habría evidencia de lo contrario: el consumidor peruano, en su mayoría, con toda la experiencia de tantos años de economía de mercado, tiene un entrenamiento y una disposición para informarse y comparar en interés de su bolsillo y conveniencia, no es ingenuo ni confiado.

Pero, aun cuando fuera cierto que la mayoría de consumidores son tontos, no se debería bajar el estándar, porque ello no va a mejorar la situación de los consumidores. Es como que para aplicar el reglamento de tránsito, se use el estándar del conductor ordinario o promedio que pudiera resultar ser temerario e imprudente. El resultado sería tener peores conductores y más accidentes. Lo que se quiere al aplicar el criterio de "diligencia ordinaria" es que se realicen transacciones eficientes. Si se asume que el consumidor es poco propenso a informarse o incluso a razonar, va a tenerse que obligar a los proveedores a proporcionar información en exceso, lo que significaría, además, que los proveedores incurran en costos adicionales a los que son socialmente deseables, incrementando el precio de los productos. Equivocadamente, se dice que el estándar de consumidor diligente favorece a los proveedores cuando, en realidad, favorece conductas socialmente deseables y eficientes en el mercado, lo que beneficia a todos. Por lo demás, la exigencia de diligencia ordinaria no es una exigencia alta, no estamos imponiéndole al consumidor una exigencia más allá de lo normal, reiterada jurisprudencia de INDECOPI ha precisado que la diligencia ordinaria se determina de acuerdo a las circunstancias y no

implica que el consumidor es especializado o excesivamente meticuloso o analítico. Creo, realmente, que se ha planteado un falso dilema porque los consumidores, en su mayoría, suelen ser diligentes, y, en todo caso, repito, en aquellos supuestos en que el consumidor no lo sea, no deberíamos exigirle menos que lo que se exige en el cumplimiento de otros ordenamientos.

En suma, lo que se busca es promover con ese estándar un mejor funcionamiento del mercado y no se debe equiparar con un beneficio indebido de los proveedores y contraponerlo al interés de los consumidores, presumiendo que todos se perjudicarían con ello. Creo que en este aspecto también hay una labor de educación del consumidor de parte de las asociaciones de consumidores quienes deberían trabajar en ella en vez de abogar por una reducción del estándar, que, como ya anoté, lo que puede producir es sobrecostos, incremento del precio de los bienes que terminan pagándolos todos los consumidores, incluso los que actúan con diligencia ordinaria.

Ivo Gagliuffi: Yo puedo comenzar con una pregunta, discúlpame la ignorancia pero... Acá, ustedes fijan que el Nuevo Código de Consumo protege al consumidor diligente, pero la definición de diligente no está exactamente en el Código. Lo que ocurre -tal como señala Teresa- es que se plantea; por parte del lado empresarial, que se establezca el diligente y por el lado de los consumidores que se elimine. Tácitamente, se trata siempre de la premisa de que el consumidor tiene ser diligente; por lo que, no se les puede dar una especie de "seguro contra la negligencia de sus propios actos".

En ese sentido, en primer lugar, no hay adjetivización; en segundo lugar, siempre hay que ser diligente y, por lo tanto, se debe partir de la premisa de que se protege al consumidor diligente, ese es un poco el estándar, el cual esta consagrado a nivel jurisprudencial.

Lo que sí es una novedad en el fondo es el tema del "consumidor potencial"; por un lado, tienes los consumidores que están dentro de una relación de consumo; por otro lado, los que no están una relación de consumo, entonces qué ocurría, que en INDECOPI se han venido declarando improcedentes todas las denuncias de aquellos consumidores que no estaban dentro de una relación de consumo con el proveedor. Pero ahora lo que se ha creado es la figura del "consumidor potencial", es decir ya no necesitas estar en una relación de consumo con el proveedor para tener

legitimidad activa y denunciar a este proveedor. ¿En qué casos puedo ocurrir eso? En caso de responsabilidad extracontractual, en donde por ejemplo: "estoy caminando por el Jockey Plaza y me caigo", entonces no hay una relación de consumo, en términos formales, pero sí soy potencialmente un consumidor. Entonces, no tiene mucho asidero jurídico pero lo cierto es que nos han creado una figura que permite o legitima a cualquier persona a atacar en cualquier lugar. Ojo, con esto termino, algo muy vinculado al libro de reclamaciones, se crean dos figuras: la del reclamo y de la queja.

La del reclamo es cuando tienes un problema con el producto/servicio adquirido y la de la queja es cuando algo no te gusta del local, entonces, nuevamente, no debería presentarse este tipo de subjetividades o unas cláusulas tan abiertas para legitimar a los consumidores a denunciar, porque al final estamos generándonos una carga procesal a INDECOPi mucho más grande de la que va a poder soportar.

Teresa Tovar: Sobre ese tema, ahora que lo menciona Ivo, que en el Código de Consumo no se precisa el estándar de consumidor diligente es verdad pero de alguna forma está imbricado en algunos de sus artículos, puedo citar el 29.e) sobre los criterios aplicables a la información de advertencia de riesgo y peligrosidad, que dice que debe utilizarse un lenguaje accesible y entendible por un *consumidor que actúa con la diligencia ordinaria según las circunstancias del caso*. Fíjense que, en un aspecto tan importante sobre el riesgo y peligrosidad, no es necesario advertir lo obvio, es decir, aquello que un consumidor razonable de acuerdo a las circunstancias de uso del producto debe presumir ("*este cuchillo corta*"), pero sí aquellos aspectos que, de acuerdo a lo que entendería un consumidor diligente o razonable, son necesarios. Entonces creo que, como dice Ivo, no se puede derogar de un plumazo un recto criterio de aplicar la ley, que es además, razonable. Y otro tema muy importante que me ha hecho recordar Ivo es que dentro del artículo de políticas públicas hay una mención a la vulnerabilidad de los consumidores que aparece como una política de Estado, que se entendería como una norma programática pero que podría ser empleada como un criterio al momento de resolver - y en ello vemos un riesgo - o para determinar la interpretación de normas en determinados supuestos. La norma se refiere la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, la que debe "orientar" la labor de protección y defensa de ellos. Entonces, se está introduciendo un criterio subjetivo que podría relativizar este estándar de

diligencia ordinaria que, como se ha dicho, no se ha consagrado expresamente en el Código, lo que podría llevar a que en determinados casos se exija diligencia ordinaria y en determinados casos no se aplique el estándar por atender a la "vulnerabilidad" del consumidor (cuando ello, por lo demás, no excluye la posibilidad de ser diligente). En fin, las normas pueden ser un buen instrumento o pueden emplearse para distorsionar mercados o generar soluciones no beneficiosas para el conjunto de los consumidores, porque muchas veces se piensa en el efecto en el corto plazo pero en el largo plazo se podría estar generando un efecto adverso.

Eliana Lessem: El planteamiento no es exacto. La definición de "consumidor" que se incluía expresamente en la legislación anterior indicaba que era "aquél que actuaba con diligencia ordinaria, de acuerdo a las circunstancias" y este concepto se adoptó de jurisprudencia de la Comisión de Protección al Consumidor. Se entendía y se entiende como un criterio abstracto, un estándar para asegurar incentivos correctos.

Actualmente, en el Código no se ha incluido esa referencia expresa. Interpretaría que no ha cambiado el criterio de consumidor diligente por el hecho que se haya retirado la mención expresa en el Código, además es necesario mantener este estándar, pero me preocupa las referencias en las Políticas Públicas y principios, y el contenido de los nuevos artículos que se han incorporado en el Código que en conclusión dan a entender una vulnerabilidad del consumidor que exige una labor tuitiva, sobre protectora por parte del Estado.

El problema o interpretación equivocada que ha derivado que en el nuevo Código haya una regulación excesiva y de sobreprotección al consumidor, es que se cree que el estándar de "consumidor razonable" o "el que actúa con diligencia ordinaria" encierra a un experto o una persona sobre natural, lo que es totalmente falso.

Nuevamente, se trata de un simple criterio utilizado como parámetro y que además es analizado siempre dentro de un contexto y nunca de forma aislada o abstracta como se pretende hacer creer. Si se revisa jurisprudencia de INDECOPi acerca del consumidor razonable, comprobaremos que lo que se hace es analizar la situación de este "protagonista" en un contexto determinado, según el tipo de información proporcionada, el tipo de producto o servicio adquirido, las condiciones de venta, etc.

Si es que buscamos proteger al que no lee y al que no busca informarse previamente a adoptar una decisión, finalmente lo que estamos haciendo es sobre proteger al consumidor. Si sobre protegemos al consumidor, entonces este nunca dejará de tener la razón y serán los propios consumidores quienes tendrán que soportar las consecuencias negativas pues los precios de los productos y servicios se elevarán, se desincentivará la inversión. Se trata de un efecto *boomerang*.

Alejandro Falla: Las normas que buscan proteger al descuidado y al negligente no ayudan a solucionar los problemas que se originan precisamente por esta falta de diligencia sino, por el contrario, tienden a mantenerlos en el tiempo. Si lo que se quiere es que los consumidores aprendan a elegir mejor dentro del mercado, la forma de hacerlo no es expropiándoles su derecho a equivocarse sino forzándolos a asumir las consecuencias de sus actos. Incluso si se asume (erróneamente) que los consumidores son niños que no tienen conciencia de lo que hacen, queda claro que no lograrán su madurez si es que les quitamos la posibilidad de equivocarse y de asumir los costos asociados a sus equivocaciones. La protección del "consumidor promedio" (que era el estándar recogido en algunas de las versiones iniciales del proyecto del Código de Consumo) podía generar como efecto la protección de consumidores negligentes. Por ello, me parece saludable un estándar de protección que asume un comportamiento diligente de los consumidores.

Con relación a la búsqueda de la verdad en el Procedimiento Sumarísimo ¿qué tipo de pruebas deberían ser consideradas como idóneas para acreditar la denuncia interpuesta por el consumidor? Por otro lado, por la corta duración del procedimiento ¿se podría generar una insuficiencia probatoria?, ¿el órgano instructor podría investigar de oficio las conductas alegadas en la denuncia? ¿qué valor probatorio tendrían las pruebas testimoniales?

Teresa Tovar: El tema del Procedimiento Sumarísimo es un tema complicado, no solamente por la carga procesal que viene soportando INDECOPI versus los escasos recursos que tiene para atender esa carga, sino porque en particular en el procedimiento sumarísimo se ha puesto una limitación temporal, una carrera contra el reloj, al órgano administrativo y a las partes. Ello ha generado que se cambie un cuello de botella por otro, es decir, la Comisión de Protección al Consumidor en su momento estaba desbordada

y luego esta carga se trasladó al procedimiento sumarísimo en parte porque el límite de la cuantía es bastante alto: 3 UITs, que para el Perú es un monto elevado. Así, por buscar la celeridad se da una situación en la que puede haber sí un caso de insuficiencia probatoria o de alguna forma una afectación del derecho de defensa del denunciado pues mientras que el denunciante tiene un plazo de prescripción de dos años para preparar su denuncia, el denunciado tiene siete días para contestar. Por otro lado, se ha privilegiado la prueba documental, porque si bien se admiten excepciones según las cuales la autoridad puede permitir otro tipo de actuación, lo cierto es que, dado el tiempo disponible, muchas veces no lo va a hacer. Es decir, el denunciante podría tener todo el tiempo para realizar pericias o pruebas y, luego, presentar su denuncia; y el denunciado solo tendrá siete días hábiles para producir una prueba que, por ejemplo, contrarreste la pericia o la actuación probatoria presentada por el denunciante. A ello se suma el hecho de que, muchas veces, el propio denunciante es quien tiene en su poder el bien que es materia del procedimiento y el denunciado se va a ver en la imposibilidad física de realizar una pericia y presentar por lo tanto una prueba documental (que sería el resultado de esa pericia) dentro del plazo para sus descargos.

Si bien se permiten algunas excepciones, ello queda a discrecionalidad de la autoridad y lo cierto es que los plazos están bastante apretados, por lo que creo que en ese tema se generaría, repito, algún problema y ello está atado, además, al tema de la preclusión y al principio de verdad material. Respecto del proyecto del reglamento respectivo, nosotros lo comentamos e hicimos ver que fijar etapas preclusivas en un procedimiento administrativo que, como sabemos, por naturaleza es distinto a uno judicial -por el interés público y búsqueda de verdad material- estaría restringiendo al denunciado de defenderse aportando medios probatorios adicionales fuera de la etapa respectiva. En cuanto a plazos y preclusión, la norma debería ser más flexible, es decir, la celeridad no debería contraponerse a la búsqueda de la verdad material. De lo contrario, tendremos a una autoridad corriendo contra el reloj, para cumplir con los plazos establecidos y no tener una adecuada actuación probatoria, que finalmente nos lleve a decisiones inadecuadas.

De otro lado, ha habido casos en que los propios consumidores no saben las limitaciones que hay para la presentación de denuncias o pruebas en procedimientos sumarísimos o no conocen los

criterios que va adoptando el órgano resolutorio. Así, por ejemplo, denuncian ante el órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos y este se declara incompetente y lo remite a la Comisión para que lo conozca en vía ordinaria y eso se demora tres ó cuatro meses y el consumidor se siente defraudado. Por ello, esa celeridad, se ve relativizada; ello quizás pudiera ser contrarrestado con una mayor labor de difusión de instructivos sencillos, de lineamientos sobre la base de criterios interpretativos, de declarar inadmisibles denuncias que claramente no tienen prueba alguna y sin embargo, se admiten generándose una carga adicional que afecta a todos; o los consumidores que constantemente presentan pruebas que ya han sido manipuladas, como envases abiertos en caso de productos que aparentemente tienen alguna deficiencia o cuerpo extraño, pero se admite la denuncia cuando en realidad no se debiera hacerlo. En suma, debería haber un criterio de la autoridad para declarar inadmisibles ciertas denuncias y una mayor agilidad en derivarlas al órgano competente, de ser el caso.

En cuanto al tema del inicio de la investigación de oficio, como se sabe, siempre el Procedimiento Sancionador se inicia de oficio sea por iniciativa de parte o por iniciativa de la autoridad. En este caso, entiendo de la lectura de la Directiva, que para lo que tiene competencia el órgano sumarísimo es para seguir los procedimientos que plantean las partes y no para dar inicio de oficio y en este caso, se remite a la Comisión para que dé inicio a los procedimientos respectivos. Es decir, según lo dispuesto por el Código de Consumo y la Directiva, estos órganos no tendrían esta facultad y creo que además no tendrían tiempo ni recursos para ello porque están bastante sobrecargados.

Y por último, con respecto al tema del valor probatorio de las pruebas testimoniales hay un tema esencial: estamos frente a un Procedimiento Sancionador por lo que hay normas del Procedimiento Sancionador que se tienen que aplicar y se tienen que respetar como el principio de presunción de licitud, según el cual debe presumirse que los administrados han actuado con respeto a sus deberes. Entonces, creo que la prueba testimonial por sí sola, al ser en buena cuenta una declaración de un testigo de una parte, no sería suficiente para generar la convicción necesaria para imponer una sanción, lo que no quiere decir que no se pueda emplear, evidentemente, como complemento de otras pruebas presentadas en el procedimiento o que sean valoradas como indicios razonables, bajo la teoría de la prueba indiciaria, pero no es posible darle un valor probatorio determinante o pleno.

Ivo Gagliuffi: Prefiero no hablar sobre el tema.

Eliana Lessem: Los Procesos Sumarísimos se habrían creado para generar celeridad en la tramitación de los procedimientos a cargo de la Comisión de Protección al Consumidor. La carga procesal que actualmente tiene esta Comisión y sus delegadas me animaría a decir que es mayor a la que tiene cualquier otra Comisión u Oficina de INDECOPI. Además, hay que tomar en cuenta que la tramitación de los procedimientos se define por orden de llegada, el criterio que se utiliza es la fecha en que se interpuso la denuncia.

Entonces, podemos tener una denuncia que es improcedente porque quien la plantea no califica como consumidor, por ejemplo, o un caso evidente de infracción a normas de rotulado; sin embargo para ser resueltos deben esperar su turno en la larga lista de procedimientos acumulados, donde se encuentran otros de alta complejidad en los que se han actuado varios y distintos tipos de medios probatorios, que de alguna manera exigen mayor dedicación por parte de la autoridad.

Efectivamente, no puede continuar esta situación porque finalmente cuando se resuelve el caso de la improcedencia de la denuncia o el caso donde ésta es evidentemente fundada, a la larga el sentido de la resolución no interesa. Se puede ordenar la reposición del bien, su reparación pero probablemente el consumidor hasta ya lo desechó. Entonces hay una labor bastante ineficiente por parte de INDECOPI.

Por lo que, esta vía serviría para agilizar la tramitación de casos donde de por medio que hay una cuantía relativamente mínima, menor a 3 UIT's, y donde hay en discusión materias que, puesto de algún modo, pueden ser definidas, verificadas o aclaradas de manera ágil y celeridad, como el requerimiento de información, que se esté realizando una demora en la entrega de un producto, un incumplimiento de medidas correctivas, de liquidación en cumplimiento de costos y costas, incumplimiento en acuerdos conciliatorios.

La posibilidad de detectar estas infracciones por las materias involucradas es suficiente con pruebas documentales. Se puede demostrar fácilmente si no se entregó un producto dentro del tiempo acordado, muestro mi contrato y de allí indico la fecha en la que efectivamente se me entregó el producto o denuncio que aún no lo entrega. Igualmente, con el incumplimiento en el pago de costos, se tiene una resolución de INDECOPI que las ordena.

Entonces, quizás estos casos por la materia que involucra, por el valor del producto o del servicio, posiblemente puedan ser tramitados ante esta alternativa ágil como se pretende, cual es, el proceso sumarísimo y así descargar a la Comisión de Protección al Consumidor y que ésta pueda dedicarse a aquellos casos que requieren una discusión mayor, como casos de mal praxis o cuando de por medio se encuentran un interés colectivo o difuso donde se requieren de distintos tipos de medios probatorios para su resolución como peritajes o pruebas testimoniales

Creería que de alguna manera se podría justificar el tema del proceso sumarísimo, por lo que específicamente se ha delineado siempre y cuando se demuestre que efectivamente es una vía rápida y va a descargar también a la Comisión. No conozco a la fecha cuánta es la carga de los órganos resolutivos pero es una buena alternativa al menos si es que se está cumpliendo con el objetivo de la norma. En cuanto al tema de oficio, que también lo había señalado, el tema del inicio de procedimientos de oficio, definitivamente sería desnaturalizar el objetivo esencial del procedimiento sumarísimo. La idea es que venga un consumidor identificado particularmente y le diga a la autoridad, "me pasa esto, tengo esta prueba para demostrártelo y se trata de esta materia cuyo incumplimiento, de alguna manera entre varias, es muy fácil de detectar con lo cual puede resolverse a la brevedad". Creo que esa es la naturaleza del procedimiento sumarísimo. Un impulso desde la propia administración desnaturalizaría todo esto.

Alejandro Falla: El objetivo inicial que se tenía al introducir el Procedimiento Sumarísimo era tratar de resolver los reclamos de una manera rápida y expeditiva, eliminando formalidades que pudieran alargar la duración de los mismos. La mejor manera para que esto funcione es acercar a quien va resolver con el problema que tiene que resolver, sin intermediación de papel alguno. Esto no tendría por qué limitar los derechos de las partes para aportar pruebas que pudieran ser actuadas dentro de una audiencia única. Lamentablemente, se ha optado por regular el Proceso Sumarísimo bajo los parámetros usuales, esto es, donde las comunicaciones van y vienen a través de papeles y donde el problema tiene que ser contado a través de papeles. Esto ha generado una limitación a la actividad probatoria de las partes, quienes solo podrán actuar pruebas documentales; si bien se ha dejado abierta la posibilidad de actuar pruebas de diferente naturaleza, esto debe ser objeto de una justificación especial.

Esta restricción pudo evitarse estableciendo un proceso basado en la oralidad e inmediatez. Con todo no veo un problema de indefensión, solo veo un problema de sobrecarga de procesos y papeles para INDECOPI y para los consumidores.

¿Considera que se debió incluir dentro del Nuevo Código de Consumo a los reclamos por Publicidad Engañosa, que son bastante frecuentes por parte de los consumidores, pero al tenerse que interponer ante la Comisión de Competencia Desleal, genera que las tasas sean muy altas de pagar por parte de los usuarios? Asimismo, no cree que gran parte de los reclamos por Publicidad afectan directamente al consumidor, por lo que acaso no deberían ser vistos por la Comisión de Protección al Consumidor.

Teresa Tovar: En este caso estoy convencida que no debe ser materia de conocimiento por parte de la Comisión de Protección al Consumidor las denuncias por publicidad engañosa. No debería porque, en realidad, un supuesto es lo que regula el Decreto Legislativo N° 1044, que es sancionar a aquellos proveedores que difunden publicidad engañosa o falsa en el mercado afectando a éste en su conjunto y otra situación es la de los consumidores que ven afectados sus intereses porque contrataron un servicio o compraron un bien sobre la base de información incorrecta o falsa contenida en la publicidad (que ciertamente podría ser complementada con otra información, por ejemplo, en los contratos). Entonces, tenemos una afectación directa al consumidor en este último caso y en el otro supuesto que conoce la Comisión de Competencia Desleal, lo que corresponde es que, se sancione al proveedor considerando el daño al mercado en general. Si adoptáramos ese criterio terminaríamos generando una "súper comisión", porque si el consumidor en un sistema de economía de mercado es el centro, como lo ha declarado el Tribunal Constitucional, todo le va a afectar y el *enforcement* de todo lo que tiene relación indirecta con los consumidores se concentraría en la Comisión de Protección al Consumidor. Con lo cual, podría sostenerse que, como la concertación de precios afecta al consumidor vía mayores precios, entonces la Comisión de Protección al Consumidor también debería intervenir; y como además el consumidor se ve afectado por una empresa que no cumple las normas de medio ambiente, entonces que la Comisión también conozca esa denuncia, y no es ficción, hubo el caso de un consumidor que denunció ante la Comisión a un instituto

educativo alegando que el servicio no era idóneo porque ese instituto estaba ubicado en una zona próxima a locales industriales y que su hijo recibía las emanaciones de humo de estos y que eso merecía una sanción por parte de la Comisión de Protección al Consumidor quien, afortunadamente, como correspondía, declaró improcedente esa denuncia. Pero si adoptáramos este criterio de afectación al consumidor, entonces tendríamos que convertir la Comisión de Protección al Consumidor en una "mega comisión" y que conozca todos aquellos supuestos de marcos regulatorios o normas especiales que de alguna manera afecten a los consumidores que van a ser bastantes.

La tasa evidentemente no es el problema, siempre se podrá hacer una denuncia informativa sin pagar tasa, es decir, poner en conocimiento de la Comisión de Competencia Desleal la existencia de una práctica ilegal en materia publicitaria por parte de un proveedor y que esta intervenga de oficio, tiene las facultades para hacerlo. Entonces, creo que el tema de la tasa no debería ser determinante para efectos de definir si conviene o no que sea la Comisión de Protección al Consumidor la que conozca este tipo de reclamos. Pero, además, el propio Código ha incluido una serie de disposiciones sobre publicidad que representan una superposición o una duplicidad de normas en tanto que se prohíben conductas que ya están prohibidas y sancionadas por el Decreto Legislativo N° 1044. Por ejemplo, el tema de no poner el stock mínimo o la duración de las promociones, está repetido y con diferentes escalas de multas en ambas normas.

Eliana Lessem: Comparto lo dicho. Me parece que el texto incluido en el capítulo de publicidad del Código de Protección y Defensa del Consumidor es solo una reiteración de una de las normas que están en el Decreto Legislativo N° 1044, es una duplicidad de normas innecesaria.

Innecesaria porque además en el propio Código se dice que los temas de publicidad los resuelve la Comisión Represión de la Competencia Desleal.

El Código de Consumo por este efecto populista que originó su creación y publicación ha recogido estas normas de publicidad, cuanto más se regulaba mejor, y como parte de esa estrategia hasta ha recogido temas de publicidad que estaban derogados, como el tema de la publicidad de menores, temas que, en realidad, no quitan ni aportan mucho porque están subsumidos dentro de otros artículos.

Regresando al tema de la publicidad propiamente, el Decreto Legislativo N° 1044 contiene todas las normas que regulan esta materia y lo que trata en estos casos es de sancionar esa falta de confiabilidad que puede generar un anuncio y la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal tiene esa experiencia y es el órgano exclusivo y excluyente para resolverlo.

En la práctica, lo que más importaría a un consumidor cuando producto de un anuncio engañoso ha adquirido un bien que puede haber afectado de alguna manera su salud o no tenía las características que se informaban; una solución particular inmediata es como la devolución de su dinero, que le cambien el producto o que se lo repongan. Estas son medidas correctivas que están previstas en el Código de Consumo.

La Comisión de Fiscalización de Competencia Desleal no va lograr esa protección inmediata que buscaría el consumidor. Esta Comisión no te otorga ese tipo de medidas correctivas, multará al anunciante, ordenara que de alguna no se difunda anuncios similares o en el caso de productos que signifiquen algún peligro, que no se comercialicen, pero directamente solucionar el problema que más interesa al consumidor afectado no lo va hacer, no se va lograr a través de una denuncia frente a dicha Comisión. Este órgano podrá tomar como reclamos o informaciones de los consumidores, las denuncias informativas que mencionó Teresa, y decidir si amerita el inicio de investigaciones o procedimientos de oficio.

Por todo lo antes dicho, me pregunto para qué la necesidad de discutir siquiera que haya la posibilidad de que exista una tasa diferenciada para que los consumidores planteen una denuncia ante la Comisión de Fiscalización de Competencia Desleal por publicidad engañosa. Es más para comenzar las tasas por la tramitación de procedimientos en competencia desleal ascienden a S/. 1 415.00 (Mil Cuatrocientos Quince Nuevos Soles) aproximadamente, independientemente del denunciante, mientras que en el caso de publicidad engañosa si es que la denuncia la plantea un consumidor o una asociación de consumidores ésta es de S/. 108.00 (Ciento Ocho Nuevos Soles). Repito, esta excepción es solo para asociaciones o consumidores. Entonces, de lo que hablamos acá es de la imposición de "tarifas sociales", tarifas que son diferenciadas en virtud a las personas que, de algún modo, obtendrían el beneficio. No debería ser así, hasta resulta inconstitucional, no debería haber este trato diferenciado porque la tasa, finalmente, debe ser equivalente a la tramitación

del costo del procedimiento y no debería darse ese trato diferenciado, en virtud a quién es el denunciante. Deberíamos pedirle a INDECOPI un recuento sobre los costos que efectivamente incurre en la tramitación de estos casos.

Finalmente, y regresando al tema de las asociaciones de los consumidores, considero que, por el contrario, esa tasa de S/. 108.00 (Ciento Ocho Nuevos Soles), podría ayudar al negocio. La cantidad de asociaciones de consumidores proliferó a raíz de la posibilidad de que pudieran hacerse acreedoras de hasta un 50% de las multas, en el caso de que los procedimientos iniciados por ellas resultaran favorables. En anteriores administraciones de INDECOPI, porque es bueno recalcarlo, los porcentajes de multa que se otorgaban a las asociaciones de consumidores eran muy altos y no había razonabilidad o justificación en su cálculo. Incluso, además los abogados que formaban parte de las asociaciones solicitaban costos, y eran otorgados a pesar que trabajaban para las propias asociaciones. Felizmente, estos temas han ido cambiando y se enviaron mensajes claros como la reducción de los porcentajes de las multas y ahora la regulación acerca de su disposición. Pero aún se mantienen algunas asociaciones que, antes de buscar la protección de los derechos de los consumidores, litigan ante INDECOPI con el objetivo de obtener un beneficio económico (ya sea en el procedimiento o fuera de éste). Además, recordar que INDECOPI es débil cuando se trata de sancionar por supuestos de denuncias maliciosas.

Una tasa baja es un mayor incentivo, comparado con el beneficio que podrían obtener las asociaciones de consumidores, por ello considero que debería establecerse la misma tasa para el caso de publicidad engañosa.

Ivo Gagliuffi: No tengo casi nada que agregar, pero estoy de acuerdo con todo lo ya señalado; por un lado, efectivamente no sé debió incluir este capítulo, y; por otro lado, la tasa no es impedimento para el tema de una denuncia. En el tema de la asociación de consumidores, tengo una opinión un poca más conservadora, para mí "son un mal necesario" que tenemos al frente, tienen que proteger a los consumidores -es algo que respetamos- sobre el 50% de la multa es un tope, ahí están son necesarios pero creo que están mal regulados.

Alejandro Falla: "Quien atienda el problema" no debería ser el problema, lo importante es que el problema tenga un tipo de atención por parte de

una autoridad. El argumento de la especialización y focalización en el consumidor no parece ser un buen argumento para justificar el traslado de esos asuntos a la Comisión de Protección al consumidor (CPC). Si bien se puede alegar que la CPC tiene más *expertise* en atender los problemas que afectan directamente a los consumidores, también se puede argumentar que la Comisión de Competencia Desleal tiene más *expertise* en atender problemas que se vinculan con la publicidad. Me parece que hay una experiencia ya ganada por parte de una entidad que podría perderse si esta tarea es asignada a un entidad diferente. Si el problema es que la Comisión de Competencia Desleal no está atendiendo adecuadamente los reclamos por publicidad engañosa que afectan directamente a los consumidores, habrá que ver por qué no lo está haciendo y habrá que ver la forma de resolver los obstáculos que le impiden realizar esta labor. Por lo demás no parece una buena idea darle más atribuciones y responsabilidades a una Comisión (CPC) que ya tiene bastantes problemas que atender y resolver.

Una de las formas más ágiles de que el consumidor pueda formular algún reclamo, es el libro de reclamaciones, en este sentido ¿cuáles son los beneficios que debería manifestar este libro? ¿cuál debería ser el límite en la discrecionalidad del órgano instructor para iniciar de oficio un procedimiento administrativo sancionador?

Ivo Gagliuffi: El beneficio que tiene este libro... ninguno. El libro de reclamaciones se crea bajo un contexto completamente diferente de otros países, esto es una importación positiva, en ese sentido como ya lo mencione resulta ser una institución importada que no estaba prevista para el Perú. Por ello, considero que será un saludo a la bandera. Pueden hacerse reclamaciones en la medida que no generen una denuncia de nulidad, sino que tienen que ser previstas por INDECOPI para, eventualmente, denunciar.

Teresa Tovar: Entiendo que el libro de reclamaciones estaba pensado básicamente, en el caso español, por ejemplo, para el sector de restaurantes y hoteles, en los cuales el consumidor no tiene un bien que haya adquirido y que se lleva consigo, el cual pueda luego presentar un defecto y que mostrará como prueba, sino que hay un consumo que se agota en el local del proveedor. Entonces, tiene sentido, bajo esa lógica, exigir al proveedor un libro de quejas o reclamos. Además, tenía el complemento de que debía ser enviado

efectivamente a la autoridad, inmediatamente. Nosotros fuimos más allá inicialmente (luego se cambió), porque en un reglamento que salió antes del Código de Consumo, si recordarán, se dispuso que se tenía que remitir a INDECOPI toda queja o reclamo dentro de las 72 horas con los descargos respectivos. Esto, evidentemente, era exigir demasiado e incrementar innecesariamente la carga de INDECOPI. No es razonable que todo reclamo o queja se presente con descargos a INDECOPI, porque incluso podría haber reclamos que sean satisfactoriamente atendidos y que el consumidor no tenga interés en que se denuncie o se sancione y que no justificarían una intervención de la autoridad administrativa.

Ahora bien, es verdad que la posibilidad de que INDECOPI realice labores de fiscalización -hacer fiscalizaciones y de manera inopinada acercarse a establecimientos a requerir el libro de reclamaciones y ver si efectivamente se ha atendido, etc.- dependerá de los recursos y de la tónica que puede imprimir INDECOPI en este tema. Por lo demás, el libro de reclamaciones no obsta a que el consumidor pueda efectivamente denunciar. Así, el libro de reclamaciones es un canal más para reclamar -con la idea de facilitar ello- además del conducto regular de los reclamos que ya existía en la Ley antes del Código de Consumo y que se mantienen en éste. Es decir, se puede hacer un reclamo directamente a la empresa e incluso denunciar en INDECOPI sin necesidad de usar el libro. Es cierto que denunciar supone una carga adicional, de ahí la necesidad de plantear que se remita el reclamo a la autoridad porque se sabe o se reconoce que los consumidores se ven disuadidos de reclamar una vez que tienen que ir a una autoridad, preparar la denuncia, pagar la tasa, cuando estando en el establecimiento se puede presentar el reclamo y que eso se remita, aunque actualmente el Reglamento no prevé esto.

En todo caso, el Libro puede servir para que los proveedores interesados en mejorar sus servicios tomen nota de las quejas y reclamos: en caso de los reclamos, teniendo que darle la atención dentro del plazo de 30 días porque es obligatorio de acuerdo a Ley; y en el caso de las quejas porque les puede servir para detectar deficiencias en los servicios, sobre todo en establecimientos que hay una gran cantidad de empleados y muchas veces el gerente del establecimiento no tiene conocimiento de las deficiencias que se generan en la atención a los consumidores, incluso deficiencias de infraestructura o de facilidades que se le pueda dar a un consumidor en un determinado local.

Finalmente, la forma como se planteó este Libro generando expectativas, quizás excesivas, respecto de su utilidad ha dado esta sensación de que no sirve de mucho o no tiene utilidad. Lo cierto es que no va a generar más derechos a los consumidores pero de alguna forma, como ya mencioné, puede servir para que los proveedores puedan mejorar sus servicios y darle mejor y más rápida atención a los reclamos, sobre todo en interés de lograr una solución conciliada con el consumidor y evitar que llegue a un Procedimiento Sancionador. Porque es verdad que lo que el consumidor quiere es que le solucionen sus problemas, entonces, si se logra que el libro de reclamaciones facilite que el proveedor advierta que ha habido una deficiencia y se ponga en contacto con el consumidor para darle la satisfacción necesaria, se genera un canal de comunicación que evitaría una sobrecarga procesal. El establecimiento que quiera emplear esta vía de comunicación con los usuarios podría, eventualmente, ver disminuir las denuncias ante INDECOPI.

Eliana Lessem: Efectivamente, se trasladó la idea pero se deformó en el camino y al final tenemos este Libro de Reclamaciones. Recordarás Teresa que además inicialmente se propuso que debía de ser un libro literalmente, como una biblia, que debía ser trasladada cada vez que el consumidor lo solicitaba. Esta propuesta fue apoyada por los representantes de las asociaciones de consumidores; sin embargo, ante planteamientos como la falta de seguridad de los datos personales de los consumidores que se registrarían, se dejó de lado. Ahora, con la Nueva Ley de Datos Personales se requiere autorización de consumidores, no se puede acumular datos de terceros y trasladarlo sin ningún tipo de autorización.

Considero que la regulación de Libro de Reclamaciones es un tema populista, no aporta, es un signo más de la sobreprotección al consumidor. Como se reguló en la legislación anterior, y en el propio Código, se obliga al proveedor a atender reclamos de consumidores en un plazo de 30 días. Ya se encontraba prevista la obligación del proveedor de responder o atender cualquier comunicación del consumidor. Es más el consumidor tiene vías de fácil acceso para manifestar algún reclamo o queja frente a un proveedor como el *call center* del propio INDECOPI. Si le causa dificultad remitir una comunicación al proveedor, el consumidor puede levantar el teléfono y llamar a un número gratuito y comunicarse con el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) de INDECOPI. Esta oficina, trasladará su reclamo al proveedor y promoverá una conciliación, actuando como mediador

o un árbitro. Esta vía no impide que, a falta de conciliación, se acuda a una vía formal.

Considero entonces que la regulación del Libro de Reclamaciones en realidad genera más costos para los establecimientos abiertos al público. El caso del Libro de Reclamaciones virtual, en un atril y una persona que ayude a completarlo, por ejemplo, y la famosa calcomanía que se debe colocar que distorsiona cualquier tipo de diseño de un local.

Teresa Tovar: Solamente para complementar un aspecto que mencionó Eliana, que se le exige tener el Libro a todos los proveedores con establecimientos comerciales abiertos al público, con RUC o no, pero sin distinción del carácter o volumen del negocio, con lo cual el quiosco de periódicos de la esquina tiene que tener un libro de reclamaciones, además el que no tiene RUC no estaría obligado, lo cual es absurdo. Entonces, se planteó y se quiso recoger, una limitación; algunos recordarán que en el proyecto de Reglamento de Libro se establecía una gradualidad de acuerdo al tamaño de la empresa, pero esto luego se eliminó y simplemente se ha ido por el camino más fácil de decir *"se le exige a todo el mundo, se fiscalizará luego, pero en principio absolutamente todos los locales comerciales que atiendan al público están obligados a tener el libro de reclamaciones"*. Para una empresa mediana o grande pudiera no ser un gran problema pero para una micro o pequeña empresa sí puede significar un costo importante y la sanción por no tenerlo también las afectaría más. En todo caso, si tuviera una utilidad real para el negocio, en buena hora, el problema es que ni siquiera se evidencia una utilidad para estas microempresas o empresas con mínimo movimiento en las que no se justifica tener un libro de reclamaciones cuando es suficiente con recibir o atender el reclamo directamente o por carta o por teléfono. Esa formalidad pudiera pensarse útil para aquellos proveedores que manejan una gran masa de consumidores con una gran cantidad de reclamos que de alguna forma se verían facilitados con ese libro, pero creo que en nada beneficia a las micro y pequeñas empresas.

Eliana Lessem: Efectivamente, y además un punto. Creo que es la competencia, la propia oferta que tenemos ahora, lo que ha llevado a que actualmente varias empresas tengan unos buenos servicios de atención al cliente como parte de sus reglamentos internos. Porque se trata de llamar la atención del consumidor, diferenciarse frente a esta gran cantidad de ofertantes. Se tiene que dar un plus. Entonces, una forma es ofreciendo un

buen servicio de atención al cliente, no porque lo está imponiendo una norma, sino para destacar en el mercado.

Alejandro Falla: No sé si el libro de reclamaciones es una buena idea. Desde el punto de vista de las imprentas es una magnífica idea; para los consumidores eso está por verse. Me queda claro que quien pensó en este libro, pensó sólo en restaurants y hoteles de corte Miraflores; no sé cuánto le ayude al consumidor de Supe o de Barranca. Creo que es una exageración extender su aplicación a todos los proveedores sin hacer una diferenciación por tipo de negocio o por incidencia de problemas; hubiera sido mejor una aplicación más segmentada y progresiva de este tipo de mecanismo.

Por último, ¿qué considera usted, que no ha sido regulado o incluido en el Código de Consumo? ¿cree que este Código ha mejorado los mecanismos para la defensa del consumidor? Asimismo en su opinión, ¿qué ha sido mal regulado en este Código?

Teresa Tovar: Quisiera atar mi respuesta con lo último que dijo Eliana. En verdad, deberíamos confiar más en los incentivos del mercado que pensar que el Estado vía la regulación o la intervención de una autoridad va a mejorar necesariamente las condiciones de los consumidores. Creo que, en ese sentido, hay dos posiciones bien claras: quienes creemos que el mercado va a proveer la mejor solución, dando respuesta a las exigencias de los consumidores, al existir competencia por captar la preferencia de ese consumidor quien es el centro del sistema de economía del mercado y, de otro lado, quienes buscan que el Estado provea la solución regulando *ex ante*, previendo todo y dando una solución inmediata supuestamente a favor del consumidor (en realidad, porque a algún legislador se le ocurrió que lo puede beneficiar, pues los consumidores no hacen las normas). En suma, que se cree que el Estado o sus funcionarios conocen mejor que los consumidores lo que les conviene o necesitan.

Como ya anoté, es la demanda de los consumidores en el mercado la que va a generar que los proveedores satisfagan esas necesidades o que ingresen nuevos agentes al mercado que lo hagan.

En nuestro país, lamentablemente, existe la creencia que más normas y más sanciones a los proveedores significan necesariamente más y

mejor protección al consumidor. A ello se debe que tengamos un nuevo Código de Consumo que, como mencioné al inicio, se propuso al año de haberse reformado el Decreto Legislativo N° 716 mediante el Decreto Legislativo N° 1045, porque hubo alguien que pensó que este era un tema políticamente rentable y que bueno, es un poco ir a la regulación por anécdota, es decir, regulamos aquello que llama la atención, tiene acogida, genera noticias o titulares en los periódicos, sin tener una evidencia concreta de la necesidad de la regulación y afirmamos que eso va generar una mejor protección del consumidor, un mayor aseguramiento de sus derechos, porque creemos en el fondo que el legislador, el Estado, es mejor que el propio consumidor y las empresas para definir lo que es socialmente deseable o conveniente. Entonces, se dicta una nueva norma sin haber hecho un análisis serio de la situación, porque evidentemente había aspectos que tenían que ser mejorados pero para ello no necesariamente se requiere más normas sino, por ejemplo, más recursos para INDECOPI.

Así, en Europa se hizo un Libro Verde sobre la situación de la protección del consumidor antes de hacer cualquier modificación legislativa, es decir, se hace un diagnóstico serio de qué está yendo bien y qué está fallando y no necesitamos "refundar" el derecho de protección al consumidor, llegando a sostenerse que "ahora sí" los consumidores van a estar protegidos, como si INDECOPI no hubiera existido. Hubo quienes afirmaron: "INDECOPI no cumple sus funciones no está protegiendo adecuadamente al consumidor" y no escuché ninguna evidencia de las personas que hicieron esos comentarios respecto de eso, es decir, teníamos una legislación que en gran parte estaba siendo repetida en el Código y que se venía aplicando razonablemente, entonces yo creo que decir que por que hay un Código se va a dar mayor protección para los consumidores, no es lo correcto y tampoco lo es afirmar que porque hay un Código "ahora sí" las cosas van a funcionar.

Y repito, lo que se debió hacer es un análisis serio de la situación y además hacer un análisis de aquellos sectores que realmente necesitaban una regulación y no sostener que, como es un Código, tiene que incluir de todo: normas de publicidad, servicios públicos que ya tienen reguladores, repetir que la Superintendencia de Banca y Seguros es competente para regular la banca y finanzas, etc.

Entonces, se tuvo la idea de que esto iba a generar una mayor facilidad para la protección,

para el conocimiento de los derechos de los consumidores. ¿Qué consumidor se va a leer un Código de 160 artículos? ¿Tener un Código realmente va a significar que el consumidor va a saber más respecto de sus derechos? Creo que no.

No hubo tampoco un análisis costo-beneficio de las normas. Por ejemplo, en la regulación de etiquetado de transgénicos, que es un tema tan técnico, se ha polarizado la discusión respecto de qué información se tiene que dar al consumidor y en realidad, debería ser un tema que no se debió plantear en el Código de Consumo, sino en una regulación *ad hoc* ¿por qué? Porque ahora se sostiene que como el Código de Consumo, norma con rango de Ley, dispone que se debe informar de la presencia de componentes transgénicos, entonces se sostiene que "así sea de un componente con 0.001%, se tiene que informar". No se atiende a un criterio de razonabilidad, ¿es posible detectar y etiquetar todo? ¿De ser posible, cuál es el costo de hacerlo? No solo no está probado que esos productos causan daños, sino que además, en otros países en los que se informa ello por el principio precautorio, se establecen porcentajes por encima de los cuales se debe informar. En fin, se ha polarizado este debate en los medios y muchas veces se ha opinado sin contar con estudios serios sobre los transgénicos y sin evidencia de sus efectos o de que produzcan daños. Más bien, se regula con estos fantasmas o leyendas urbanas, y no con la seriedad de estudios científicos que no han sido puestos a disposición del público y el tema no habría merecido hasta el momento el nivel de debate que debería tener, de manera seria, por las autoridades que toman este tipo de decisiones.

Asimismo, en lo que respecta a un tema tan importante, desde el punto de vista del turismo nacional, como es la regulación sobre los pasajes aéreos, se revela un total desconocimiento de la industria aérea nacional. La venta de pasajes aéreos tiene una lógica, una estacionalidad, hay oferta y promoción cuando es temporada baja, pero si yo puedo endosar mi pasaje o trasladarlo para temporada alta, entonces lo que va pasar es que ningún consumidor va a acceder a las ofertas de temporadas bajas, no van a haber promociones. Resulta ser un tema que, en el corto plazo, es efectista pero a largo plazo va a ser perjudicial.

En suma, creo que en la concepción del Código de Consumo hay un error: creer que más legislación, más sanciones, más obligaciones para los proveedores, más normas en general van a

ayudar, por sí solas, a una mejor protección de los consumidores. Yo creo, sinceramente, que no es así. Ojalá esto mejore con acciones que pueda implementar INDECOPI, por ejemplo, para difusión de las normas.

Finalmente, con respecto a si se han mejorado los mecanismos de protección al consumidor, creo que en realidad no han mejorado mucho. Ciertamente, hay nuevas disposiciones, como es el caso del procedimiento sumarísimo y el arbitraje de consumo - que ya podía existir con la legislación anterior y nunca se implementó. Si alguna mejora se puede hacer es dotar de más recursos a INDECOPI para que mejore la atención de los reclamos y se enfoque en una labor preventiva y no solo sancionadora.

Ivo Gagliuffi: Por el contrario, creo que el Código de Consumo ha incluido demasiado detalle normativo que revela una técnica legislativa deficiente, pues no era necesario incurrir en disposiciones tan específicas para industrias puntuales, ya que bastaba con establecer premisas básicas sobre el deber de información o el deber de idoneidad, por ejemplo.

Existen varios aspectos mal regulados en el Código, al margen de las buenas intenciones que hayan podido tener los legisladores. Uno de los errores de técnica legislativa más visibles es la incorporación de un subcapítulo que regula la protección del consumidor frente a la publicidad, cuando ello ya estaba expresamente regulado en el Decreto Legislativo N° 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.

Eliana Lessem: De acuerdo con los comentarios anteriores. Es claro que la iniciativa de este Código fue un tema político. Antes de 28 de julio de 2010, se debía publicar una norma para generar la impresión de que efectivamente se iba a proteger de mayor forma a los consumidores ¿Por qué?, Porque se desconocía la labor de INDECOPI o por que se pensaba que no se estaba protegiendo a los consumidores adecuadamente.

Se partía de un error porque se pensaba que el criterio que estaba usando INDECOPI como consumidor era muy alejado a la realidad del consumidor peruano. Se creía que se estaba idealizando al consumidor y que, por tanto, no se resolvían eficientemente los procesos. Sin embargo, como dije anteriormente el criterio de consumidor razonable se trata de un estándar que sirve como patrón y que en un procedimiento concreto se analiza dentro de un contexto, verificando

cuál es el producto o servicio involucrado, qué característica tiene la persona, como consumidor o como proveedor no es en un abstracto donde se resuelven los casos.

Ahora pareciera que se quiere recurrir a un criterio inferior al razonable. La señal populista que se ha querido enviar es "mira consumidor yo sé que tú eres un incapaz, yo sé que tú no lees, yo sé que si tú lees no entiendes, yo sé que eres y necesitas mi protección, entonces como no puedes tomar tus decisiones solo yo, "Estado", me encargaré de ser tú sombra, de cubrirte y seguirte los pasos en cada decisión". Es un mensaje totalmente equivocado que ahora está inmerso en todas estas normas de protección al consumidor, en todas estas regulaciones por sectores económicos, de diferentes servicios, que como decía Teresa, algunos son copia de normas técnicas otros son simples casos puntuales que ocurrieron en un proceso particular determinado y ahora se han convertido en norma general.

Cuidado, no se han incluido todos los casos, van a plantearse incluso otro tipo de denuncias y entonces ¿ello que va a generar? ¿otro tipo de regulación que se va a ir añadiendo como modificaciones al Código para que todos estos supuestos estén cubiertos? Gran error.

No podemos regular casos subjetivos, lo concreto, lo particular, se requieren normas generales. Por ejemplo, que ocurría con el Decreto Legislativo N° 716 y algunas modificaciones respecto a temas accesorios: El tema esencial que caracterizó siempre a la Ley de Protección al Consumidor fueron dos pilares: el tener que brindar información oportuna, relevante al consumidor y ofrecer servicios idóneos, respecto a la expectativa que se le había generado sobre la base de la información que se le trasladó. Además el estándar de consumidor diligente para asignar correctamente la responsabilidad.

Ahora se trata simplemente de un texto extenso, complicado para un consumidor (incluso para el razonable). Se debe recordar que para litigar ante INDECOPI no se requiere de la asesoría de un abogado (defensa cautiva) con lo cual este texto no hace más que complicar la situación del consumidor.

Hubiera sido más fácil mantener el mismo texto de la regulación anterior donde se incluía el deber de brindar información relevante, oportuna y luego el deber de brindar un servicio idóneo. Muchos de los casos ahora regulados están inmersos en estos dos grande temas.

Para complementar ello, a través de mecanismos adecuados, como serían lineamientos, se podía desarrollar y orientar al consumidor recogiendo jurisprudencia y analizándola. Lamentablemente, tenemos un Código confuso que manda señales equivocadas, que podría tener un efecto boomerang y perjudicar a los propios consumidores, porque podría llevar a desalentar la inversión y a encarecer los precios de los productos.

En el caso de los pasajes al interior del país no se ha entrado a analizar cómo funciona el mercado del transporte aéreo o terrestre, no se ha entrado a analizar el tema de las promociones, podemos adquirir un pasaje gracias a las promociones a precios que antes eran impensables.

El tema de políticas públicas es letra muerta, INDECOPI no tiene porque meterse frente a un organismo regulador y sin embargo se ha incluido un capítulo dedicado a este tipo de supuestos.

Me pongo en el caso, por ejemplo, del Reglamento Nacional de Tránsito que ha sido modificado y ha incluido multas a los peatones cuando, por ejemplo, no cruzan las calles por los lugares autorizados o no utilizan los puentes peatonales. Estos casos se sancionan, el policía puede sancionar al peatón con una amonestación y posteriormente se puede iniciar un procedimiento. Entonces me pregunto por qué a un peatón, a diferencia de un consumidor, sí se le puede exigir que actúe de forma diligente y hasta se le multa como incentivo para lograr ese comportamiento adecuado. Los peatones son también consumidores.

En ocasiones es la propia falta de diligencia de estos consumidores la que origina que sus decisiones no sean eficientes. Porque todas las disposiciones del Código consisten en deberes del Estado, obligaciones del proveedor. Sin embargo, cuáles son las obligaciones de consumidor, cuáles son sus deberes. No están. Hay que incentivar al consumidor al igual que al peatón, a que se comporte de manera razonable en el mercado.

INDECOPI venía realizando una labor efectiva, pero qué sucedió una repentina proliferación de denuncias generó una excesiva carga procesal y como consecuencia de ello resoluciones ineficientes. Ello también fue utilizado como detonante para justificar que se requería una nueva regulación. Sin embargo, antes que regular por regular, se debe de educar a los propios consumidores. Esa debió ser la labor principal del Estado.

Teresa Tovar: Efectivamente, nadie niega la necesidad de proteger al consumidor frente a situaciones de asimetría informativa y que se requiera a los proveedores el cumplimiento de obligaciones como información, idoneidad, no poner en riesgo la salud, etc. Eso no está en discusión, lo que entiendo está en discusión en esta pregunta es si era necesario un Código para mejorar la protección a los consumidores, ¿Era mala la regulación anterior? ¿era deficiente la actuación de INDECOPI? ¿estaban mayoritaria y permanente insatisfechos los consumidores con la actuación de los proveedores en todos los sectores? ¿en algunos? y respecto de todas estas circunstancias, previamente a dictarse el Código no se hizo ningún estudio técnico, ninguna evaluación sería ni de la propia autoridad, ni de ninguna asociación o entidad que justificaran cambios en un sentido u otro.

Por ejemplo, se alude a la cantidad de reclamos que tiene INDECOPI, pero no se compara esa cantidad de reclamos con la gran cantidad de transacciones comerciales y de contratos que se perfeccionan diariamente. Por más cuidadosos que sean los proveedores, por más diligentes que sean en cumplimiento de sus obligaciones con los consumidores siempre puede haber fallas, errores, deficiencias en los productos o servicios que generan reclamos, muchas veces de mínima cuantía, que deben ser atendidos para satisfacer las necesidades de los consumidores, eso no está en discusión, no está en discusión si el proveedor debe responder por un producto defectuoso, pues eso ya estaba en la legislación.

Lo que debía haberse hecho era un análisis con evidencias, para determinar aquellos aspectos de la legislación que requerían una mejora y, repito, ello no se ha efectuado. Más bien, se sigue haciendo énfasis en el Procedimiento Administrativo Sancionador, en pensar que poniendo sanciones a los proveedores bajo un esquema burocrático, se va a mejorar la situación de consumidores, y no necesariamente es así. Finalmente, el consumidor solo quiere una solución a su problema porque la multa que le imponen al proveedor no redundará en un beneficio patrimonial para él, y cuanto más sencillo y rápido el mecanismo, mejor, sin tanto trámite. Sin embargo, no se han privilegiado en este Código los mecanismos de solución pacífica, sobre todo para conflictos de mínima cuantía (de bagatela). Por más que haya regulación del arbitraje, mediación y conciliación, ello no ha se ha privilegiado en la práctica, pues seguimos con un Procedimiento Sancionador, en lugar de promover un procedimiento sencillo alternativo.

Porque, como ya dije, muchas veces no hay una actuación reprochable, en el sentido de aprovecharse indebidamente del consumidor, sino fallas o deficiencias que deben ser corregidas, pero que no necesariamente deben tener una respuesta represiva o sancionadora del Estado. Si no, no privilegiamos a que el consumidor solucione sus problemas. Que se sancione, por ejemplo, aquellos casos graves como la imposición de un método coercitivo a una gran masa de consumidores con el que se les extrajo dinero de sus cuentas, esos supuestos en los que realmente hay una afectación grave a un universo grande de consumidores.

En suma, no debemos acudir necesariamente a un procedimiento administrativo, siempre engorroso, que genera un gasto de recursos de parte del Estado, proveedores y los propios consumidores y que muchas veces no tiene un resultado eficaz, cuando puede privilegiarse otro mecanismo pacífico de solución de conflictos, como la mediación y el arbitraje. Quizá en este tema las asociaciones de consumidores puedan asumir un rol, por ejemplo, promover un sistema de arbitraje voluntario con los proveedores para solucionar conflictos de menor cuantía de manera rápida y sencilla. Para los proveedores puede resultar interesante solucionar el problema y evitar multas. Habrá quienes sostengan que si no hubiera la posibilidad de sanción, entonces nadie solucionaría los problemas de consumidores pero creo que no necesariamente es así, puede haber una solución rápida a través de un mecanismo alternativo pacífico, no sancionador. Algo se ha avanzado con el SAC y puede mejorarse.

Finalmente, hacia adelante, lo que debe primar es un criterio técnico, un análisis serio con pruebas

de cómo ha funcionado tanto la legislación y la autoridad, como los propios sistemas de atención de los proveedores.

Alejandro Falla: El Código lamentablemente tiene dos problemas de nacimiento. El primero es que asume que la relación de consumo solo se da entre empresas privadas y consumidores. En esta foto no aparece el Estado quien hoy en día presta una importante gama de servicios a los consumidores, relaciones a las cuales no se aplica el Código de Consumo. Así, mientras que un consumidor de un mal servicio prestado por un colegio particular o una universidad particular puede utilizar este Código en defensa de sus derechos, un consumidor que tiene el mismo problema pero esta vez prestado por un colegio o una universidad pública no lo podrá hacer. Mientras que uno podrá ir a quejarse a una entidad como INDECOPI, al otro no le quedará sino la alternativa de ir a quejarse al Poder Judicial. Este Código ha ignorado completamente las relaciones de consumo que se establecen entre el Estado y los consumidores, dejando a estos últimos absolutamente desvalidos.

El segundo problema de nacimiento es que se asume que el mejor mecanismo para resolver los problemas que se presentan en las relaciones de consumo es la queja y la multa, todo ello basado en procesos administrativos. Se insiste en una visión que nos conduce al mismo resultado: más procesos, más papeles, más abogados. Si seguimos manteniendo esa visión del problema y de los mecanismos para resolverlos, no habrá INDECOPI que lo resista. El Código no ha innovado en el tratamiento del problema, es más de lo mismo. Hubiera sido deseable una visión más creativa al abordar el problema.