

Las Relaciones de Consumo y los Principios Esenciales en Protección y Defensa del Consumidor. Reflexiones en torno al Proyecto de Código de Consumo

Jaime Thorne León*

“En el siguiente artículo, el autor desarrolla el rol del Estado en el consumidor en nuestro país, además de señalar la orientación estructural del código de consumo y establecer la labor del INDECOPI con respecto a los conflictos entre proveedores y consumidores”

I. Introducción

A medida que el desarrollo económico de nuestro país se intensifica, el funcionamiento de nuestro mercado se torna más dinámico y se acelera progresivamente. Ello genera mayores y más complejas transacciones entre los consumidores y los agentes económicos que concurren como proveedores en una economía social de mercado. Como consecuencia natural, se produce un aumento en el número y en la complejidad de los conflictos en el marco de relaciones de consumo.

Cuando la economía de una sociedad se va acelerando, es fundamental perfeccionar los parámetros de actuación que orienten la conducta de los agentes económicos, tanto consumidores como proveedores de bienes y servicios; así como los mecanismos de prevención y de solución de conflictos, con el fin de evitar y resolver las controversias que se originen en el mercado.

En la presente entrega, nos avocaremos a analizar las relaciones entre proveedores y consumidores, su relevancia en el funcionamiento de una economía social

de mercado, el rol del Estado en esta interacción y el alcance de los principios esenciales de la regulación para la Protección y Defensa del Consumidor en nuestro país. Al efecto, tomaremos como punto de comentario y referencia el proyecto presentado recientemente por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República¹ (en adelante, el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor), que ha sido fruto de un profundo debate entre todos los interesados: consumidores, sociedad civil, empresas y entidades públicas dedicadas a la defensa de los derechos del consumidor y usuario.

II. Las Relaciones de Consumo en una Economía Social de Mercado

2.1. El Consumo como Fenómeno Social

El consumo se define en el uso social como la acción o efecto de utilizar bienes para satisfacer necesidades o deseos.² Se debe reconocer que todo individuo tiene como objetivo primordial de su existencia el bienestar propio y de su entorno familiar. Por ello, orienta sus esfuerzos hacia la satisfacción de sus necesidades, procurando obtener aquellos bienes

* Presidente del Consejo Directivo del INDECOPI.

1 Disponible en el sitio Web: <http://www.presidencia.gob.pe>

2 Diccionario de la Lengua Española (www.rae.es).

"consumo. (De consumir).

1. m. Acción y efecto de **consumir** (ll comestibles y otros géneros de vida efímera). (...)"

"consumir. (Del lat. *consumere*).

y prestaciones con los que no cuenta pero que requiere, ya sea a través de la producción o a través del intercambio. En este último escenario cobra importancia la participación de otros individuos que le ofrezcan y le provean bienes y servicios a cambio de una contraprestación.

Bajo este entendimiento, la conformación de las sociedades tiene como fundamento la búsqueda de bienestar de los individuos que se congregan, en tanto estos se agrupan para satisfacer aquellas necesidades, materiales o inmateriales que no pueden cubrir individualmente. En un Estado de Derecho, desde una economía social de mercado, los ciudadanos, en su calidad de consumidores, procuran la satisfacción de sus necesidades y las de su entorno familiar mediante el intercambio que se sustenta en la contratación, la que se debe producir en un marco de libertad contractual y de libertad de contratación³.

Así, la sociedad ofrece un espacio económico común a distintos agentes (consumidores y proveedores) para que estos confluyan con sus intereses, necesidades y aportes particulares, en torno al objetivo general de generar bienestar a través del intercambio. En este marco, se constituyen diversas relaciones entre los miembros de la sociedad, que generarán transacciones sobre bienes y servicios.

Debe enfatizarse que las transacciones que decide realizar el consumidor tienen como condicionante la percepción del valor de bien o del servicio adquirido, en contraste con el precio que debe pagar. La preferencia del consumidor sobre determinado bien o sobre el servicio surge de su percepción de valor sobre lo que se le ofrece por el precio a pagar.

Por su parte, los proveedores compiten entre sí por la preferencia del consumidor, por lo que se encuentran estimulados a reducir precios y/o a mejorar sus atributos de calidad o imagen para proyectar un mayor valor. En un mercado bajo reglas de competencia, como el peruano, “[e]l consumo es el punto donde las preferencias se contrastan, se refuerzan, se modifican o se abandonan⁴.” Desde esta dinámica, el consumidor y sus preferencias orientan los esfuerzos de los proveedores como agentes económicos ante su objetivo de lograr transacciones.

Consecuentemente, en una sociedad, el consumo es un mecanismo fundamental para la satisfacción de necesidades y constituye un eje protagónico en la consecución del bienestar individual y social.

2.2. La Soberanía del Consumidor en una Economía Social de Mercado

Conforme a lo establecido por la Constitución Política del Perú⁵, el sistema económico que orienta la distribución de recursos en nuestra sociedad es la economía social de mercado. Bajo este sistema económico, la asignación de recursos se lleva a cabo como resultado de la interacción entre la oferta y la demanda, salvo excepciones legalmente establecidas, tal como ocurre en el caso de mercados regulados. Ello quiere decir que la satisfacción de las necesidades de los individuos se produce como resultado de las múltiples transacciones celebradas, bajo parámetros de libertad, entre quienes requieren de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades (demanda) y quienes ofrecen los bienes y servicios requeridos por los primeros (oferta).

Como es fácil deducir de lo señalado previamente, las decisiones de los agentes económicos, consumidores y proveedores, orientan la distribución de recursos en la sociedad. Sin embargo, existe un condicionamiento subyacente entre estas decisiones pues aquéllas que tomen los proveedores dependerán de las preferencias de los consumidores. Es decir, los proveedores decidirán qué y cómo producir y/o ofrecer a partir de lo que los consumidores necesiten y requieran, dado que no tiene sentido, para una empresa, colocar en el mercado bienes y servicios que nadie demanda y que, por consiguiente, nadie va a adquirir. De ser así, no se concretarían transacciones y la actividad empresarial de quien proceda en ese sentido fracasaría.

La elección del consumidor, que debe ser libre, se protege, esencialmente, garantizando que la información que recibe el consumidor sea veraz y suficiente para que forme su percepción de valor sobre términos de realidad; y, asegurando que reciba el bien y servicio en las condiciones ofrecidas, conforme a los usos y costumbres de la plaza, pues la correspondencia entre lo ofrecido y lo recibido (condición de idoneidad)⁶ honra su elección de acuerdo a la información recibida en términos de veracidad y suficiencia.

El aseguramiento de información (correcta y suficiente) e idoneidad (según lo ofrecido y acordado) permite que el consumidor logre la satisfacción esperada de sus necesidades a través de las transacciones que decide realizar. Incluso, permite proteger su salud y sus intereses económicos en las relaciones

3 Para profundizar sobre el marco constitucional en esta materia consultar KRESALJA, Baldo y OCHOA César. “Derecho Constitucional Económico” Lima: PUCP, 2009, p. 277-286.

4 Cita textual tomada de ROSPIGLIOSI, Alejandro. “La protección del consumidor o usuario de servicios financieros”. En: Iurisconsulto. Año I Nº 1. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola, 2008, p. 255.

5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

“Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”

6 El Tribunal del INDECOPI ha sostenido en sostenidos pronunciamientos que, en aplicación del deber de idoneidad, “los proveedores tienen el deber de brindar los productos y servicios ofrecidos en las condiciones acordadas o en las condiciones que resulten previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos y a la normatividad que rige su prestación (...)”. Ver Resoluciones Nº 1808-2009/SC2-INDECOPI y Nº 1934-2009/SC2-INDECOPI.

de consumo cuando este aseguramiento se exige, por ejemplo, en la adquisición de productos para consumo humano, servicios médicos, servicios educativos y servicios financieros, entre otros.

III. La Función del Estado en una Economía Social de Mercado

El Estado contemporáneo regula conductas y situaciones mediante la atribución de derechos y deberes en el marco de su Constitución Política, con el fin de propiciar el bienestar individual y colectivo. En este contexto, se encarga necesariamente de la prevención y de la solución de los conflictos que, en el marco de las reglas de convivencia establecidas, se generen por la interacción en la que se encuentran permanentemente involucrados todos los actores sociales.

En este marco, el Estado despliega su potestad de policía administrativa, que es el poder “reconocido por ley, para limitar la libertad personal y contractual, y el derecho de propiedad de los ciudadanos con el fin de proteger bienes jurídicos de interés público, como la vida y la salud de la población, la seguridad colectiva, los bienes de dominio público, el ornato de la ciudad, el medio ambiente, la libre y leal competencia, los consumidores, etc.”⁷ En complemento del ejercicio de esta potestad también despliega labores de fomento dirigidas a motivar conductas socialmente deseables, tales como el respeto por los derechos de los ciudadanos y el desarrollo de la libre iniciativa privada, que son pilares de las relaciones de consumo en una economía social de mercado.

Como consecuencia de la interacción en el mercado, se pueden producir una serie de conflictos que el Estado procurará evitar y, eventualmente, deberá solucionar, estableciendo y haciendo respetar los parámetros dentro de los cuales se deben llevar a cabo las relaciones económicas. Desde la doctrina resulta compartido el entendimiento acerca de que “[e]n el mundo económico el Estado garantiza la seguridad, sostiene los derechos, permite los intercambios, impone el cumplimiento de los contratos. Sin él, la economía no sería posible, salvo al nivel primario de la autosubsistencia, el trueque y la rapiña⁸.”

La intervención del Estado en la regulación de las actividades económicas bajo parámetros de libertad obedece no solo a la finalidad de ofrecerle a la sociedad una convivencia en orden y armonía, sino

también a la necesidad de contribuir con la satisfacción de necesidades de los individuos. El ordenado funcionamiento de la economía, bajo el respeto de los derechos de quienes realizan transacciones, es vital para generar una asignación de recursos que le ofrezca a la sociedad la posibilidad de satisfacer la mayor cantidad de necesidades individuales y sociales. En este sentido, el Estado establece una serie de reglas para evitar que se produzcan actuaciones que afecten a los consumidores indebidamente, entre las que se recogen principios esenciales, se reconocen derechos para los consumidores y se establecen obligaciones para los proveedores.

En esta entrega nos dedicaremos a presentar y analizar algunos de los principios esenciales que establece el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor, pues estos tienen la misión de ordenar y orientar, de modo general, las conductas de los consumidores y de los proveedores, previniendo conflictos e iluminando la exigibilidad de los derechos y de los deberes. Se encuentra previsto en este proyecto que la interpretación de las normas del Código y de las demás normas en materia de protección al consumidor sea realizada de manera consistente con estos principios, los mismos que rescatan las mejores prácticas derivadas de la aplicación de la vigente Ley del Sistema de Protección al Consumidor por parte del INDECOPI, como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, fortaleciendo la cobertura y profundidad de la protección de los consumidores.

IV. Los Principios Esenciales en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

4.1. El Principio General

El Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor reconoce como principio general y esencial el alcance prescriptivo del artículo 65 de la Constitución Política del Perú que señala:

“Artículo 65.- Protección al consumidor

El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

Este artículo de la Constitución Política del Perú resulta fundamental para entender el alcance de la labor del Estado en la defensa de los intereses

7 Cita textual tomada de GÓMEZ, Hugo. “Concesión a una sola empresa para realizar revisiones técnicas: ¿Un monopolio legal?” En: Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual Año 3 Número 4. Lima: INDECOPI, 2007. p. 34

8 ARIÑO ORTIZ, Gaspar. “Principios de Derecho Público Económico”. Madrid: ARA Editores, 2004. p. 36.

de los consumidores, pues se le encarga a los poderes públicos una defensa que implica una protección de los derechos que corresponden a los ciudadanos –como consumidores– en el marco de las transacciones que realizan en el mercado para satisfacer sus necesidades.

El Tribunal Constitucional ha señalado que “tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea, mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses”⁹.

Atendiendo a este mandato constitucional, el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor fortalece al INDECOPI como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor a nivel nacional; y, recoge la propuesta de la Institución para establecer procedimientos sumamente celeres, por vía sumarísima, para atender, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles por instancia, controversias en casos de menor cuantía (cuando la materia de controversia, no supere tres (3) Unidades Impositivas Tributarias) y de menor complejidad¹⁰, en beneficio del consumidor.

“(…) pues se le encarga a los poderes públicos una defensa que implica una protección de los derechos que corresponden a los ciudadanos –como consumidores– en el marco de las transacciones que realizan en el mercado para satisfacer sus necesidades.”

Es de destacar que, sobre el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor señala expresamente:

“Artículo 2º.- Principio general de la protección al consumidor

La protección al consumidor se desarrolla en aplicación de lo dispuesto en el artículo 65º de la Constitución Política del Perú, garantizando sobre la base de una adecuada y veraz información, su

derecho a elegir libremente los productos y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, en un marco de honesta y leal competencia. En el Sistema de Economía Social de Mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor.”

Asimismo, el proyecto reconoce, en su artículo 5º (en el cual se desarrollan los demás principios) que “la protección al consumidor es un principio rector de la política social y económica del Estado”. Éste es un paso significativo para la consolidación de una verdadera ciudadanía económica por medio de la cual el Estado reconoce que el ciudadano satisface sus necesidades, en el contexto de una economía social de mercado, en su dimensión de consumidor, por lo que la protección de sus derechos resulta un imperativo y toda norma debe ser interpretada en su favor. El Estado no tiene un papel neutral, sino que tiene la misión de proteger y defender los derechos del consumidor.

4.2. La Autonomía y la Soberanía del Consumidor

Tal como lo señalamos previamente, la soberanía del consumidor en una economía social de mercado es uno de los ejes para el entendimiento de la dinámica del intercambio y para el bienestar individual y social que el intercambio se encuentra llamado a producir.

Este principio se encuentra recogido por el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor con el siguiente texto:

“Autonomía y soberanía del consumidor.-

Las normas de protección al consumidor deben ser interpretadas y aplicadas en el sentido de respetar y fomentar las opciones libres e informadas de los consumidores.”

En nuestra opinión, este principio debiera considerarse un segundo principio general pues desarrolla un complemento indispensable del mandato constitucional enunciado y analizado en el punto precedente. Ello, debido a que la información correcta, suficiente y oportuna que debe recibir el consumidor es la base para que su elección sea verdaderamente libre e informada.

La autonomía del consumidor, como principio, exige la defensa de que su elección se encuentre libre de coacción, coerción e, incluso, de cualquier forma de inducción a error que fuerce o distorsione su voluntad; mientras que su soberanía implica el reconocimiento de que, con sus decisiones, orienta la distribución de recursos en la sociedad y la decisión de los proveedores acerca

9 Cita textual tomada de la Sentencia de amparo expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC del 24 de marzo de 2004.

10 Cfr. artículos 122º a 124º del Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor.

de qué y cómo producir y/o ofrecer, como señalamos previamente.

Desde estas consideraciones, en una economía social de mercado, el consumidor resulta el decisor del proceso productivo de bienes y servicios cuando estos son provistos en un contexto competitivo. Al respecto, la doctrina manifiesta que "[...] la esencia de la soberanía del consumidor es el ejercicio de la elección. Es a través de la elección de algunos bienes o de algunas opciones entre otras, que los consumidores satisfacen sus propias necesidades y envían sus señales a la economía. Es crítico, por lo tanto, que el ejercicio de la elección de los consumidores se proteja".¹¹

4.3. Buena fe Comercial

Mediante este principio se procura afianzar el entendimiento de que las transacciones entre consumidores y proveedores deben desarrollarse atendiendo a que los primeros desean satisfacer necesidades con el fin de lograr el bienestar propio y/o de su entorno familiar mediante el intercambio que se sustenta en la contratación, conforme lo hemos indicado previamente; mientras que los segundos desean lograr transacciones que les permitan desarrollar una actividad empresarial exitosa.

En ese entendimiento, la información que se entrega, a efectos de permitir al consumidor una elección razonada y con base en la realidad de la oferta que un proveedor le presenta, debe ser, como se había señalado, veraz y suficiente a fin de que el consumidor forme su percepción de valor sobre términos de realidad. En los casos en los que se requiere que el consumidor entregue información, por ejemplo cuando ésta sea necesaria a efectos de que el proveedor realice un presupuesto previo a la contratación como sustento del precio de su oferta y/o para efectos de calcular el riesgo en el caso de una cobertura de seguros, se exigirá también al consumidor que entregue información veraz y completa al proveedor.

El Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor recoge así este principio:

"Buena fe comercial.- Se, entiende por ello que las partes, proveedores y consumidores, están sujetos a un deber de transparencia y lealtad en su actuación en el mercado."

Asimismo, debe considerarse que este principio proscribire también, de modo complementario,

cualquier conducta desleal que se presente en la concurrencia entre empresas en el mercado, entendiéndose que ésta se produce desde la actividad empresarial "al lograr o pretender lograr la preferencia de los demandantes (consumidores intermedios o finales) por causas distintas a la propia eficiencia, tal como ocurre, por ejemplo, cuando una empresa distorsiona la información sobre determinados bienes o servicios y, en consecuencia, altera la valoración que se puede realizar sobre estos como oferta"¹² (paréntesis añadidos).

La competencia desleal no solamente afecta a otras empresas en el mercado sino que, además, afecta a los consumidores pues, por ejemplo, cuando se les persuade a celebrar transacciones bajo información generada por publicidad engañosa (acto de engaño sancionado bajo la disciplina de la competencia desleal), no solamente se desvían transacciones en perjuicio de empresas honestas sino que, además, el consumidor puede tomar decisiones que afecten su bienestar esperado por una transacción, al pagar precios mayores por un bien que no tiene la calidad promocionada.

4.4. Corrección de la Asimetría Informativa

En una transacción, en el marco de una relación de consumo, lo frecuente es que el experto en la calidad, funcionalidad y alcance de los bienes y servicios materia de intercambio sea el proveedor de estos y no, propiamente, el consumidor, pues tales bienes y servicios (por lo general) no forman parte de su actividad económica. Por el contrario, forman parte de la actividad económica del proveedor.

La misión del Estado es contribuir en la corrección de la asimetría que se deriva de este desigual conocimiento de los bienes y prestaciones que recibe el consumidor, a cambio del precio o retribución que paga al proveedor. Este principio se expresa en el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor:

"Corrección de la asimetría informativa.- Las normas de protección al consumidor buscan corregir las distorsiones creadas por la asimetría informativa existente entre proveedores y consumidores, que coloquen a los segundos en situación de desventaja respecto de los primeros al momento de actuar en el mercado. Es rol del Estado corregir dicha asimetría, sea mediante la provisión de información relevante a los consumidores o mediante la corrección de aquellas prácticas de

11 Cita textual tomada de AVERITT, Neil y LANDE Robert. "La soberanía del consumidor. Una teoría unificada de la Ley Antimonopólica y de Protección al Consumidor". En *Ius et veritas*. Año XII N° 23, 2001. p. 183.

12 Cita textual tomada de STUCCHI, Pierino. "Los actos de competencia desleal que distorsionan la valoración de la oferta en la nueva Ley de Represión de la Competencia Desleal". En: *Revista de Derecho*. Volumen 10. Universidad de Piura, 2009.

los proveedores que exploten las distorsiones generadas por dicha asimetría.”

La aplicación de este principio recoge, por un lado, la dimensión de potestad de policía administrativa de la que goza el Estado, materializada en la corrección de prácticas indebidas por parte de los proveedores que se aprovechen de las distorsiones que genera la asimetría identificada. Debe recordarse que el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor señala, en su parte pertinente, que además de las sanciones correspondientes, el INDECOPI, como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. Las primeras “tienen por objeto resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior”; mientras que las segundas “tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que ésta se produzca nuevamente en el futuro¹³.”

De otro lado, desde la dimensión de fomento, el Estado, como lo ha venido haciendo el INDECOPI (en el sector salud y en el sector transporte, entre otros), desarrolla acciones informativas en defensa de los intereses del consumidor. Mediante estas acciones se difunde información sobre el precio y la calidad de determinados bienes y servicios a su disposición en el mercado, contribuyendo en su elección mejor informada y estimulando la competencia de los proveedores por lograr dicha elección, ofreciéndole mejores combinaciones de precio y calidad.

Este principio constituye el marco del derecho del consumidor “a acceder a información oportuna, suficiente, veraz, y fácilmente accesible, relevante para tomar una decisión o realizar una elección de consumo que se ajuste a sus intereses, así

como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios¹⁴”, que reconoce el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor bajo comentario.

“La misión del Estado es contribuir en la corrección de la asimetría que se deriva de este desigual conocimiento de los bienes y prestaciones que recibe el consumidor, a cambio del precio o retribución que paga al proveedor”.

En complemento de este derecho, el proyecto establece, como deber del proveedor de bienes y servicios, “la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios¹⁵”. Se encuentra, desde luego, prohibido el engaño al consumidor o cualquier conducta o información puesta a su disposición que, estratégicamente, se dirija a inducirlo a error, incluso por omisión de información relevante¹⁶, por cualquier vía publicitaria o no.

4.5. Iniciativa Pro Consumidor

Es de destacar que, en los últimos años, el INDECOPI, como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, ha desarrollado un proceso de desconcentración de funciones en materia de protección al consumidor tanto en Lima, con dos Comisiones, una en Lima Norte y otra en Lima Sur; como en sus Oficinas Regionales en los departamentos de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Tacna. Estas oficinas, fortalecidas en esta gestión (desde el año 2006), en la actua-

13 Cita textual tomada del artículo 116° del Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor.

14 Cita textual tomada del artículo 7° del Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor.

15 Cita textual tomada del artículo 8° del Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor.

16 El Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor, de modo general, en relación con la información relevante que debe conocer el consumidor establece: “Artículo 8°.- Información relevante

- 8.1. El proveedor tiene la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.
- 8.2. La información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano. Al evaluarse la información relevante acerca de un producto o servicio debe considerarse además de la adecuación con las normas sobre la materia, los problemas de confusión en el consumidor que podría generar el suministro de información excesiva o sumamente compleja, así como el incremento innecesario de los costos de los productos o servicios involucrados.
- 8.3. Para efectos de determinar la información relevante se deben seguir los siguientes criterios:
 - a. Que la información omitida no resulte previsible por un consumidor que actúa responsablemente dados los usos y costumbres existentes, así como las circunstancias que rodean a la relación de consumo. En tal sentido no será necesario suministrar aquella información que sea razonablemente conocible o se encuentre sobreentendida por la naturaleza de la operación. En esos casos se entenderá que el proveedor queda obligado por los usos y costumbres, salvo que haya informado de manera inequívoca y clara al consumidor que será aplicable una regla diferente.
 - b. Que la omisión de dicha información desnaturalice las condiciones en que se realizó la oferta al consumidor. Así, si de haberse proporcionado la información omitida se pudiera deducir que el consumidor no hubiera llevado a cabo la operación o lo hubiera hecho en términos substancialmente distintos, se entenderá que la omisión ha comprendido información relevante.
- 8.4. Está prohibida toda información o presentación que induzca al consumidor a error respecto a la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medidas, precios, forma de empleo, características, propiedades, idoneidad, cantidad, calidad o cualquier otro dato de los productos o servicios ofrecidos.”

alidad cuentan con Comisiones con delegación para resolver conflictos en materia de protección al consumidor en la misma jurisdicción donde se encuentran ubicadas y en otras cercanas. Este proceso de desconcentración a nivel nacional viene incrementando su cobertura progresivamente y es una verdadera iniciativa en pro del consumidor, estimándose que, a la fecha, el 82% de la PEA, a nivel nacional, puede acceder a los servicios del INDECOPI con una calidad mejorada¹⁷.

En cuanto a la actuación del Estado, el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor exige una permanente protección del consumidor, lo que se encuentra garantizado con una entidad como el INDECOPI que, especializada y técnica, despliega sus esfuerzos para realizar y profundizar, progresivamente, esta protección a nivel nacional.

Sin embargo, es de destacar que esta protección al consumidor de carácter permanente debe concentrarse en aquellos casos en los que la dinámica misma de las transacciones y del intercambio entre los consumidores y los proveedores no permita una corrección espontánea, sin perjuicio de una decidida acción cuando se afecta a los consumidores. Así, el proyecto señala:

“Iniciativa Pro Consumidor.- La actuación del Estado en la protección del consumidor es permanente; en consecuencia, operará en aquellos supuestos en los que se concluya que el mercado no podrá corregir cualquier distorsión en la información o en las relaciones con los consumidores de manera adecuada, oportuna y efectiva, sin perjuicio de su facultad para intervenir en aquellos casos en los que se haya producido una afectación material a los consumidores.”

En relación con este principio es de destacar el constante incremento de acciones de oficio, que se inician sin solicitud de los consumidores. Por ejemplo, en los años 2008 y 2009 se reportaron crecimientos anuales superiores al 17% en los casos de oficio iniciados en materia de publicidad engañosa, conducta que afecta la transparencia del mercado y que distorsiona la percepción del consumidor.¹⁸ La importancia de estas acciones, en cumplimiento del principio de iniciativa pro consumidor que el proyecto propone, radica en que el INDECOPI atiende casos en los que es muy difícil o costoso (por el tiempo que se destina a investigar y generar pruebas), para los consumidores, reclamar o denunciar individualmente. Estos casos son atendidos por la autoridad en salvaguarda del interés general de defender y proteger los derechos del consumidor.

4.6. Responsabilidad de los Consumidores

Atendiendo a que los principios en defensa y protección del consumidor tienen la misión de ordenar y orientar, de modo general, las conductas de los consumidores y de los proveedores, previniendo conflictos e iluminando la exigibilidad de los derechos del consumidor y de los deberes que corresponden a todo proveedor que le ofrece bienes y servicios, se establece la exigencia de diligencia en los consumidores como un principio:

“Responsabilidad de los consumidores.- Se considerará que los consumidores deberán actuar responsablemente al adoptar sus decisiones de consumo, debiendo desempeñarse con la diligencia exigible según las circunstancias y asociarse para la defensa de sus intereses. La falta de diligencia del consumidor podrá limitar o impedir la protección de aquellas afectaciones a sus intereses que provengan de su propia conducta y decisiones o que se deriven de su propia negligencia o descuido.”

De conformidad con este principio, debe entenderse, por ejemplo, que un consumidor promedio que alegara haber sufrido una intoxicación derivada de ingerir un producto que contenía determinado ingrediente respecto del cual es alérgico -pese a que no leyó la información del envase que expresamente indicaba la existencia y proporción del ingrediente en el producto correspondiente- podría reclamar que el proveedor no puso a su disposición toda la información necesaria para que llevara a cabo una decisión adecuadamente informada en salvaguarda de su salud.

Sin embargo, nuestro país es multicultural y su población tiene distintos niveles de desarrollo educativo; por ello, en línea de mantener un adecuado equilibrio en el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor, se establece como política pública que “El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos, por sus condiciones especiales como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza”¹⁹.

De esta manera, cuando se trate de consumidores con determinadas condiciones especiales, consumidores rurales o de extrema pobreza, la evaluación correspondiente a fin de determinar el res-

17 Estimación de la Gerencia de Estudios Económicos sobre el alcance del Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI, asumiendo un monto de reclamo igual o superior a S/. 100.

18 Se iniciaron, respectivamente, en estos años, 112 y 132 casos.

19 Cita textual tomada del artículo 6º del Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor.

peto de sus derechos, deberá tener en cuenta dichas condiciones, a efectos de evaluar el nivel de diligencia que les es exigible en determinadas circunstancias, sin exigir de ellos más de lo usual y posible.

V. Consideraciones finales

Es importante precisar que la vigencia de un Código de Protección y Defensa del Consumidor debe convertirse en un instrumento que permita facilitar y agilizar la actuación de los distintos agentes del mercado que participan en las relaciones de consumo, defendiendo los intereses y derechos de los consumidores. Sin embargo, ello no debe configurar barreras de acceso al mercado u obstáculos a la dinámica comercial que, por el aumento de costos de observancia de la ley -que no resulten indispensables para salvaguardar los derechos del consumidor- impidan a las microempresas y pequeñas empresas actuar como proveedores en el mercado.

Debe considerarse que, sin perjuicio de los procedimientos administrativos que se tramitan en los plazos de ley, cuando persiste un conflicto entre el consumidor y el proveedor, el INDECOPI atiende con celeridad una significativa cantidad de reclamos de los consumidores, a nivel nacional, a través de su Servicio de Atención al Ciudadano (SAC). Esta atención se realizó en un promedio de 9,35 días por caso para el año 2009. Asimismo, debe destacarse que en los casos en que el consumidor aceptó dialogar con el proveedor, el 90% de estos reclamos concluyó con una conciliación aceptada por el consumidor. Asimismo, cabe señalar que aproximadamente sólo el 3% de casos atendidos por este servicio da lugar al inicio de un procedimiento administrativo.

Esta actual labor del SAC del INDECOPI requiere ser constantemente fortalecida, pues permite la solución de conflictos sin que estos lleguen a provocar el inicio de un procedimiento administrativo. Lo que un

consumidor desea es satisfacer sus necesidades y no constituirse como parte en un litigio administrativo. Se requiere cambiar la cultura del litigio que hoy parece captar la mayor atención de algunos sectores y reemplazarla por una cultura de solución alternativa de conflictos, lo que permite soluciones más rápidas y menos costosas, mediante la conciliación y el arbitraje.

Para los casos en que persista el conflicto entre consumidor y proveedor y se llegue inevitablemente al establecimiento de un procedimiento administrativo, como señalamos previamente, el INDECOPI ha propuesto, y se ha acogido en el Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor, una vía celerísima a través de un procedimiento de carácter sumarísimo, para atender en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles por instancia, estas controversias en casos de menor cuantía (cuando la materia de controversia, no supere tres (3) Unidades Impositivas Tributarias) y de menor complejidad.

El análisis presentado en este artículo sobre las relaciones entre proveedores y consumidores y el alcance de los principios esenciales de la regulación como bases normativas que debiera contener un Código de Protección y Defensa del Consumidor en nuestro país, deben complementarse con los demás principios que se decanten y con decididas políticas públicas que promuevan un rol activo del consumidor en el desarrollo del mercado, con base en programas educativos y fomentando su participación individual y asociada. Asimismo, como se ha dicho, se debe atender la vulnerabilidad de consumidores bajo determinadas condiciones especiales; protegiendo con sumo énfasis la salud y la seguridad de los consumidores en general; y, en el marco de un Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor en el que el INDECOPI, como Autoridad Nacional, se encuentre fortalecido para la defensa y protección de los derechos del consumidor en salvaguarda del interés general. ■