

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE DERECHO



**“EL CONSUMIDOR FINANCIERO: NECESIDADES DE SU
IMPLEMENTACION EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR”**

Tesis para optar el Título de **ABOGADO** que presenta el bachiller:

CARLOS ALFREDO VIGURIA CHAVEZ

Asesor: JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA

Lima – Perú, 2012



A mis padres y hermanos

Agradecimientos

Durante el periodo de investigación, tuve la dicha de contar el apoyo de muchas personas y es en razón a ello que les dedico estas líneas de agradecimiento. Sin su ayuda y consejos, jamás hubiera podido concluir esta tesis.

Para empezar agradezco a mi familia, principalmente a mis padres, Samuel y Yolanda, quienes durante estos años de estudio en la universidad y durante la redacción de esta tesis no solo me apoyaron a través de sus consejos sino que además pudieron darme ánimo y entusiasmo en los momentos que más lo necesité. De igual manera, agradezco a mis hermanos por toda su ayuda y palabras de ánimo.

Agradezco también a mi asesor, Dr. Juan Espinoza Espinoza, quien tuvo la gentileza de brindarme su tiempo y apoyo durante estos meses. Le agradezco mucho por los datos bibliográficos que me otorgó así como los consejos para el desarrollo de la tesis.

Por otro lado, quisiera agradecer a Giovanna Prialé Reyes y a la Dra. Roxana Buendía Benavides quienes me dieron la oportunidad de trabajar a su lado y permitirme conocer de primer plano la situación del consumidor en el sistema financiero. La redacción de esta tesis toma en cuenta lo aprendido y trabajado con ellas y con el equipo de profesionales del cual formé parte. Su apoyo laboral y amical fue sumamente importante para mí y la razón por la cual inicié esta investigación.

Asimismo agradezco a Katherine McLeer y Rafe Mazer del *Consultative Group to Assist the Group* quienes respondieron consultas que les realicé durante la redacción de la tesis. Igualmente a Paul Castro García, presidente del Consejo Nacional de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios del Perú, quien tuvo la gentileza de aconsejarme respecto al enfoque de la tesis así como el intercambio de información respecto a la protección del consumidor en el Perú.

Finalmente quiero agradecer a las siguientes instituciones cuyos funcionarios colaboraron con el desarrollo de la tesis: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Oficina de Dirección de Protección al Consumidor Financiero de Colombia y al *Financial Consumer Agency of Canada*. Gracias a ellos pude resolver muchas de mis inquietudes respecto al funcionamiento de sus instituciones.

A todos ustedes, les agradezco infinitamente.



INDICE

“El consumidor financiero: necesidades de su implementación en el sistema nacional de protección al consumidor”

Introducción	.....	8
Capítulo I		
El consumidor: antecedentes y desarrollo	.....	12
I. Antecedentes	.....	12
I.1. Análisis de las ciencias sociales	.....	15
I.2. Las organizaciones de consumidores	.....	16
II. Inicio de la regulación de la protección al consumidor	.....	18
III. Noción de consumidor	.....	28
III:1 Noción abstracta de protección al consumidor	.....	29
III.2 Noción concreta de protección al consumidor	.....	31
III.2.a. Enfoque Subjetivo	.....	33
III.2.a.1 Consumidor-cliente	.....	33
III.2.a.2. Consumidor-destinatario final	.....	34
III.2.a.3 Tercero sujeto de protección (o <i>by stander</i>)	.....	37
III.2.b. Enfoque objetivo	.....	38
III.2.c. Enfoque referido al Acto de Consumo	.....	38

IV. Noción del consumidor en el Perú	.....	39
IV.1 Protección al usuario de productos financieros	.....	50
Capítulo II		
La protección al cliente de servicios financieros en el Perú	.....	54
I. Protección al usuario de servicios financieros por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	.....	56
I.1. La definición de consumidor adoptada por Indecopi y su aplicación en el caso de las personas jurídicas	.....	57
I.2 Alta cantidad de denuncias y reclamos sobre servicios financieros	.....	69
II. Protección ejercida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	.....	93
III. Poder Judicial	.....	97
IV. Entidades Financieras	.....	99
V. Defensor del cliente financiero	.....	110
Capítulo III		
Instauración de la figura del Consumidor Financiero	.....	119
I. Características del Consumidor Financiero en relación con los demás consumidores	.....	120

I.1. Sobre la definición de “Consumidor”	.....	130
I.2. Asimetría Informativa en el Sistema Financiero	.....	136
I.3. Incumplimiento normativo	.....	142
1.4. Insuficientes instancias para la recepción de denuncias y reclamos sobre servicios financieros	.....	149
II. Consumidor Financiero	.....	153
II.1. Sujetos específicos de protección	.....	154
II.2. Entidad especializada en proteger Consumidores Financieros	.....	158
II.2.a. Observaciones realizadas por el Banco Mundial	.....	160
III. Experiencia Internacional	.....	170
III.1 América	.....	170
III.2 Europa	.....	175
Conclusiones	.....	180
Bibliografía	.....	185

INTRODUCCION

La experiencia que las personas adquieren como Consumidores varía dependiendo del tipo de proveedor al cual recurra y al servicio o producto que adquiera. Dichas experiencias comprenderán la adquisición de productos y servicios a través de procesos simples como, por ejemplo, la compra de un caramelo en una bodega o inclusive la compra de una hamburguesa en un restaurante de comida rápida. Las experiencias que afronta el consumidor serán más complejas cuando adquiera productos cuya información sea más difícil de entender, por ejemplo, la compra de una computadora personal, un electrodoméstico o un servicio de mantenimiento de vehículos particulares. Dicha complejidad se incrementa cuando se asiste a una entidad de intermediación financiera indirecta con el fin de adquirir productos tales como una tarjeta de crédito, una cuenta de ahorros, un crédito de consumo o un crédito MES.

Esta tesis desarrolla el caso de los consumidores del sistema financiero, es decir, aquellos consumidores que adquieren productos y servicios de entidades de intermediación financiera indirecta tales como bancos, empresas financieras, cajas municipales de ahorro y crédito, cajas rurales de ahorro y crédito y las entidades de desarrollo y progreso para la pequeña y microempresa (EDPYME), y analiza si los consumidores se encuentran adecuadamente protegidos por la normativa de protección al consumidor vigente en el ordenamiento jurídico nacional y por las instituciones creadas para su protección.

La relación consumidor-Entidad Financiera no se encuentra exenta de cuestionamientos ya que en la actualidad existen diferentes temas que requieren su atención, por ejemplo: el trato indebido al cliente, la escasa información otorgada al

consumidor, la presentación de una gran cantidad de denuncias y reclamos contra estas empresas, la complejidad de la información otorgada a los consumidores, la existencia de cobros indebidos, cláusulas vejatorias así como el incumplimiento de normativa específica, etcétera. Ante dicha situación las entidades reguladoras así como la entidad encargada de la protección al consumidor han emitido diferentes medidas normativas e institucionales con el fin de proteger al Consumidor. No obstante, las medidas adoptadas para proteger al consumidor del sistema financiero no han mejorado significativamente su situación sino todo lo contrario, su situación se mantiene igual.

El presente trabajo explica la problemática que afronta el consumidor y asimismo presentará como propuesta de mejora la reestructuración del sistema de protección al consumidor, específicamente en lo que respecta a servicios financieros.

Como hipótesis de trabajo consideramos que la mejora en el sistema de protección al consumidor del sistema financiero debe estar asociada a la inclusión de una clase diferente de consumidor denominado “*Consumidor Financiero*” mediante el cual se permitirá establecer un marco de protección especial a aquellos que son afectados por la alta asimetría informativa típica de los productos del sistema financiero. De igual manera consideramos que la problemática que afronta el consumidor podría mejorar con una reestructuración institucional que cuente con especialización en materia financiera y con mayor presencia a nivel nacional.

El desarrollo de la tesis utilizó como método de investigación la perspectiva teórico-metodológica así como la investigación descriptiva y crítica. En razón a ello se realizó la investigación pertinente respecto a la dogmática vinculada al derecho de protección al consumidor, así como la investigación, análisis y crítica a la normativa nacional e

internacional y al actual desempeño realizado por las instituciones que integran el sistema de protección del sistema financiero.

La tesis ha sido desarrollada en tres capítulos. El primer capítulo se centra en el desarrollo evolutivo de la figura del “Consumidor” tomando en cuenta sus orígenes, la problemática existente en su relación con proveedores, la participación de organizaciones de consumidores y los diferentes conceptos adoptados en el derecho. Asimismo, el primer capítulo describe las diferentes definiciones adoptadas en diferentes estados y culmina con el desarrollo normativo de protección al consumidor adoptado en el Perú.

El segundo capítulo analiza las diferentes instancias de protección al consumidor de servicios financieros que existen en el Perú, y en razón a ello se analizan las competencias y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, el sistema de atención de reclamos de las entidades financieras, la Defensoría del Cliente Financiero y el Poder Judicial. Este capítulo contribuye con presentar críticas a cada una de estas instancias, logrando concluir que el consumidor de servicios financieros no se encuentra adecuadamente protegido por todas las instituciones que se encuentran a su disposición.

Finalmente, el tercer capítulo plantea la necesidad de la figura del Consumidor Financiero. A fin de sustentar dicha necesidad, el capítulo realiza el análisis respectivo de los principales problemas que afectan al consumidor de servicios financieros para lo cual toma en cuenta lo desarrollado en los capítulos anteriores. Posteriormente se desarrolla las necesidades de crear el concepto del “Consumidor Financiero” y sus particularidades. De igual manera, el capítulo desarrolla la

necesidad de implementar una agencia especializada en protección al Consumidor Financiero considerando para ello las recomendaciones dadas del Banco Mundial a través de estudios de investigación. El capítulo concluye con la descripción de agencias especializadas en la protección al Consumidor Financiero en el extranjero.



Capítulo I

El consumidor: antecedentes y desarrollo

El establecimiento de la protección al consumidor a través de los años está vinculado a la esencial participación de diversos grupos de ciudadanos que solicitaron a sus respectivos gobiernos el tratamiento justo y adecuado de los productos y servicios ofrecidos por proveedores. Estas actividades se iniciaron en Estados Unidos y su ejemplo fue repetido en el resto del mundo logrando así institucionalizar la protección al consumidor mundialmente.

El presente capítulo desarrollará la evolución del consumidor como objeto de estudio no solo del derecho sino también como objeto de estudio de las ciencias sociales. De igual manera se desarrollará el importante aporte y participación de los movimientos de ciudadanos en la creación de la protección al consumidor. Asimismo, el presente capítulo incluye los antecedentes normativos de la figura del consumidor, las diferentes nociones que existen respecto a él, el desarrollo normativo internacional, la protección al consumidor en el Perú, y la normativa vigente en protección al consumidor del sistema financiero en el Perú.

I. Antecedentes

Es válido afirmar que todas las personas son consumidores. De acuerdo a Yuri Vega Mere “El consumidor es una categoría jurídica (también económica) que carece de valor si se pierde de vista que cuando nos referimos a ella nos estamos refiriendo, en rigor de verdad, a la persona concreta, de carne y hueso, con necesidades y

sentimientos. Consumidores somos todos, incluso los proveedores o quienes actúan en nombre y representación de ellos una vez que se despojan de esa condición¹”.

La afirmación anterior se puede comprobar al plantear una situación común en la vida de cualquier persona: la adquisición de un bien o servicio ofrecido por un proveedor. Dicha situación se repite muchas veces en el día a día en la vida de toda persona, ya sea al adquirir diferentes productos esenciales (alimentos, vestimenta o artefactos) o servicios (educativos, telecomunicaciones, hospedajes o financieros). En ese sentido, considerando que diferentes adquisiciones se realizan en el transcurso de la vida del consumidor, resulta difícil no calificar al ser humano como consumidor, puesto que de alguna manera siempre se verá inmerso en una situación de consumo.

De la misma manera, es de tener en cuenta la participación de la empresa (en el rol de proveedor) como principal agente económico en el mercado y cuyo aporte a la sociedad incluye el aumento del tráfico comercial y como consecuencia de ello la necesidad de establecer la protección jurídica al consumidor². Teniendo en cuenta todo lo anterior, el consumidor puede ser definido como aquel agente económico que pretende satisfacer sus necesidades a través de la adquisición de bienes y servicios ofrecidos en el mercado por el proveedor.

La aparición de la figura del consumidor está en directa relación con el inicio de la revolución industrial, la cual significó una importante oportunidad para las empresas por permitirles utilizar equipos especializados y colocar masivamente productos y servicios en el mercado logrando así satisfacer la alta demanda de los

¹ VEGA MERE, Yuri. *Consumidor, contrato y sociedad postindustrial*. 1ra Ed. Lima: Universidad de Lima – Fondo de desarrollo editorial, 1998, p.61.

² DURAND CARRION, Julio. *Tutela Jurídica del Consumidor y de la Competencia*. 1ra Ed. Lima: Editorial San Marcos, 1995, p. 23.

clientes³. Esta situación ocasionó que los contratos se utilicen como un medio para asentar la notoria desigualdad en su negociación y celebración. Posteriormente, dicha desigualdad aumentó al instaurarse monopolios y oligopolios dentro del mercado que establecieron los términos de adquisición de determinados bienes o servicios. La introducción de las cláusulas generales de contratación y los contratos de adhesión, pese a que beneficiaron la celeridad de contratación, ocasionaron la delimitación del espacio de participación de los clientes en el contenido del contrato⁴.

Como consecuencia de lo descrito anteriormente se presentaron situaciones en las cuales los clientes no contaban con la posibilidad de poder negociar los contratos al mismo nivel que las grandes empresas. Además de ello, los clientes tampoco contaban con suficientes conocimientos de los productos ofrecidos en el mercado debido a que estos tampoco eran otorgados por el proveedor. En lo que respecta a la actuación por parte del Estado, este no otorgaba protección alguna pese a los abusos que ocurrían en perjuicio de los clientes. Teniendo en cuenta la existencia de empresas que abusaban de una posición privilegiada y desequilibrada en la negociación y provisión de productos y servicios en desmedro de sus clientes, se advirtió que proteger al consumidor era necesario.

La instauración de la protección al consumidor requirió previamente el reconocimiento estatal de la necesidad de dicha protección. Para esto fue necesario un periodo de sensibilización de la opinión pública respecto a los problemas del consumidor. Bajo estas circunstancias, los análisis y estudios realizados por sociólogos y economistas resultaron esenciales para presentar la situación del consumidor y la problemática que afrontaba. De igual manera, las múltiples campañas

³VEGA MERE, Yuri, *óp. cit.*, p.28.

⁴*Ibídem* p.31.

de prensa promovidas por organizaciones espontáneas de consumidores que informaban sobre los desperfectos de productos vendidos por las empresas fueron básicas para manifestar la importancia del consumidor en el mercado⁵.

I.1 Análisis de las ciencias sociales

La situación del consumidor no fue materia exclusiva de las ciencias jurídicas en un principio. Previo a ello, las ciencias sociales aportaron diferentes análisis de importancia respecto a la situación del consumidor. Los estudios realizados por economistas y sociólogos otorgaron importantes aportes que permitieron entender la problemática del consumidor y por ende la necesidad de protección a este agente económico.

De acuerdo a José B. Norbert Reich y José B. Acosta Estévez, la situación del consumidor en el seno del proceso económico de circulación se circunscribe al instante final del intercambio de bienes en el cual los *valores de uso* se adquieren exclusivamente para ser consumidos o usados, no volviendo a ser renovados en su función de cambio (*valores de cambio*) para nuevamente ser introducidos en el mercado. En consecuencia, teniendo en cuenta la posición del consumidor en el proceso económico, este puede ser definido como el operador económico del proceso de circulación que utiliza los *valores de cambio* para adquirir y utilizar *valores de uso*.

En razón a lo anterior, los autores mencionan que el procedimiento a través del cual se adquieren *valores de cambio* para adquirir *valores de uso* se explica mediante la teoría *Socio-funcional* y una teoría basada en la *Lucha de Clases*⁶.

⁵ ALPA, Guido. *Derecho del Consumidor*. 1ra Ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2004, p. 22

⁶ ACOSTA ESTEVEZ, José B. *Tutela Procesal de los Consumidores*. 1ra. Ed. Barcelona: José María Bosch Editor, 1995, pp. 53-54.; quien cita el trabajo de Norbert Reich en *Mercado y derecho (teoría y praxis del derecho económico en la República federal alemana)*. 1ra. Ed. Barcelona: Ariel, 1985.

La teoría *Socio-funcional* sostiene que la posición del consumidor viene dada en función de la división económica del trabajo, por lo que se establece una división en el individuo que permite distinguirlo entre trabajador y consumidor. De esta manera, el consumidor realiza un rol específico en diversos sectores de la economía, especialmente en el sector de la economía doméstica.

La segunda teoría, basada en los fundamentos de la *Lucha de clases*, explica que la posición existente entre trabajador y consumidor solo es contradictoria en apariencia. En este contexto, el proceso individual de consumo es una extensión específica de la relación de capital. Este planteamiento afirma que los valores económicos de la propiedad y producción son inexistentes. Por ello el consumidor adquiere únicamente *valores de cambio* para adquirir *valores de uso*, mas no los utiliza para crear nuevos *valores de cambio*. En ese sentido, el Consumidor se eleva como una categoría diferente a la del trabajador ya que solo se refiere a la esfera de reproducción dentro del sector socio-económico del trabajador.

I.2 Las organizaciones de consumidores

De acuerdo a Guido Alpa, en un principio las organizaciones de consumidores tuvieron como objetivo iniciar campañas de prensa con el objetivo de señalar los fenómenos más graves y dañinos contra el consumidor dando a conocer de esta manera la estrategia de ganancia de las empresas⁷. El citado autor señala que el descubrimiento de la figura del consumidor envuelve al individuo y al individuo agrupado en asociaciones. Estas asociaciones dieron inicio a un movimiento de opinión y acción, denominado “*Consumerism*” o movimiento “*Consumerista*”.

⁷ ALPA, Guido, *Loc. cit.*

El movimiento Consumerista fue iniciado en Estados Unidos en la década de 1960 y tuvo como fin otorgar, contrastar y concentrar información teniendo como interlocutores a los mismos productores de bienes y servicios, al sector publicitario, y a los distribuidores de bienes y servicios en los mercados⁸. La actividad de este movimiento se relaciona a la práctica habitual del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores⁹. La importancia y trascendencia de este movimiento es atribuida a las labores de Ralph Nader¹⁰, así como al escándalo de la Thalidomide¹¹, al aumento de precios de alimentos y la participación de los medios de comunicación. La relevancia del Consumerismo en Estados Unidos logró la emisión de normativa relacionada a los productos ofrecidos en el mercado (fármacos, y alimentos) y la instauración de instituciones de alerta al consumidor (*Correo de la Casa Blanca para Consejos del Consumidor*)¹².

Otro caso relevante de la actividad del movimiento de consumidores fue el ocurrido en Reino Unido en donde *la British Standard Institution* estableció el *Consumer Advisory Council on standards for Consumer Goods*¹³ (posteriormente reemplazado por el *Consumer Council*) que procuraba otorgar a los consumidores la posibilidad de expresarse sobre temas que en ese entonces eran solo reservados a los

⁸ ALPA, Guido, *óp. cit.* p. 22-23.

⁹ *Ibidem*, p. 23. Guido Alpa cita el artículo *Il movimento dei consumatori in USA* de Ph. Kotler, en el libro *Americana*. De acuerdo a este autor, el mundo económico-comercial de Estados Unidos está relacionado además a otras dos manifestaciones de consumidores importantes: 1. El aumento de precios, los escritos de Upton Sinclair, y los escándalos relacionados con sustancias farmacéuticas. 2. Incremento brusco de los precios al consumo durante la depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida, y la huelga de las amas de casa de Detroit.

¹⁰ Ralph Nader publicó en 1965 el libro "*Unsafe at any speed*" el cual revelaba que muchos autos fabricados en Estados Unidos eran inseguros. Asimismo, Nader lideró una campaña a favor de los Consumidores, atrayendo a varios abogados y otros profesionales a su campaña (conocidos como los "*Nader's Raiders*")

¹¹ La Thalidomide fue utilizada por mujeres en estado como un sedante casero ó contra malestares diurnos, durante los años cincuentas y sesentas. Sin embargo, se descubrió que su utilización estaba vinculada a la deformación en niños. Ante dicha situación, la Dra. Frances Oldham Kelsey, inspectora de la *Food and Drug Administration*, denegó el permiso para la venta de dicho fármaco.

¹² DURAND CARRION, Julio Baltazar, *óp.cit.*, p. 54.

¹³ History of the British Standard Institution Group, British Standard Institution Education. Fecha de consulta: 15/12/2009. En: <http://www.bsieducation.org/Education/about/brief-history.shtm>

productores y comerciantes de productos. En el año 1957 se promovió la entrega de información por medio de revistas tales como la *Shopper's Guide*¹⁴ y *Which?*¹⁵, siguiendo el ejemplo del modelo Estadounidense. En el caso de estas organizaciones, la participación de los consumidores tomó relevancia al lograr que los productos ofrecidos por las empresas y minoristas sean modificados a raíz de las críticas publicadas en estas revistas¹⁶.

La influencia de los movimientos de consumidores se trasladó a mediados de las décadas de 1960 y 1970 al resto de Europa en donde se implementaron diferentes medidas de protección al consumidor similares a las mencionadas anteriormente: surgieron asociaciones privadas que fueron patrocinadas por el gobierno; se otorgó información al público mediante revistas, folletos, y artículos en defensa de los consumidores; se emitieron transmisiones de radio y televisión para informar y educar a los consumidores; se produjo un incremento de congresos y mesas redondas que discutían sobre “la posición” del consumidor y sus derechos; y asimismo, se instituyeron organismos administrativos a favor de los consumidores en Francia, Inglaterra, Suecia y Holanda.

II. Inicio de la regulación de la protección al consumidor

Teniendo en cuenta los aportes de los estudios de las ciencias sociales y la participación de las asociaciones de consumidores, se emitieron las primeras leyes que tuvieron como fin tutelar a los consumidores de fraudes y de publicidad engañosa¹⁷ iniciándose la generalización de políticas de consumo, las cuales tuvieron

¹⁴ Revista publicada por la Consumer Advisory Council.

¹⁵ Revista publicada la Consumers' Association Limited.

¹⁶ ALPA, Guido, *óp.cit.*, p. 24

¹⁷ *Ibíd.*, p. 26

en cuenta la importancia de la participación del consumidor en el ciclo económico¹⁸. Además de ello, fue trascendente el discurso del ex presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, realizado el 15 de marzo de 1962. En dicho discurso, John F. Kennedy resaltó el rol de los consumidores en el desarrollo económico y cómo estos han sido afectados por casi toda decisión económica, pública y privada, por lo que era menester la actuación del estado a fin de proteger ese interés común debido a que “*consumidores son todos*”¹⁹. Dicho discurso resulta importante pues reconoció los derechos esenciales de todo consumidor. Los derechos reseñados en el discurso han servido como principal referencia para la institucionalización de los derechos de protección al consumidor en diferentes países así como también en la Resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁰. Los derechos del consumidor mencionados en el discurso son cuatro:

- Derecho a la Seguridad: Derecho a ser protegido contra la publicidad de productos peligrosos para la salud o la vida
- Derecho a la Información: Derecho a ser protegido contra información, publicidad o etiquetado fraudulento, falso o engañoso, u otras prácticas similares; y al derecho al otorgamiento de datos necesarios para tomar una decisión informada
- Derecho a escoger: Derecho a poder acceder a una variedad de productos y servicios a precios competitivos; y a que en aquellas industrias en las cuales la competencia no exista y es sustituida por el Gobierno, se asegure la satisfactoria calidad del servicio a precios justos

¹⁸ BOTANA GARCÍA, Gemma. “*Noción de Consumidor en el derecho comparado*” . En: Estudios sobre Consumo. N° 18 , 1990, p. 55. Fecha de consulta: 06-01-2011. En: www.consumo-inc.es/

¹⁹ *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest* by John F. Kennedy, Washington Dc – March 15, 1962, The American Presidency Project. Fecha de consulta: 03/12/2010. En: www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108

²⁰ Resolución 39/248: Directrices para la protección al Consumidor . Emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de abril de 1985. Fecha de consulta: 17/02/2011. En: www.un.org.

- Derecho a ser escuchado: Derecho a asegurar que los intereses del consumidor reciban completa y amable consideración de la formulación de la normativa del gobierno, y a un tratamiento justo en los tribunales administrativos²¹

En el mismo año, se publicó en Reino Unido el *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, el cual estuvo liderado por Joseph Molony del *Committee on Consumer Protection* (este reporte es conocido como el “*Molony Report*”). El *Molony Report* tuvo los siguientes objetivos:

- Informar sobre los problemas del consumidor y los temas que afectasen sus intereses
- Considerar, luego de consultar cuando haya intereses afectados, la acción a tomar cuando haya tales problemas, y salvaguardar dichos intereses promoviendo dicha acción
- Recomendar y asesorar al consumidor por medio de oficinas de aviso al consumidor y otras organizaciones, o por medio de otras publicaciones como por ejemplo reportes anuales

El *Molony Report* tuvo importantes logros tales como la emisión de legislación de protección al consumidor en Reino Unido y la creación de un organismo estatal de protección al consumidor²². Este reporte coincidió con el discurso de John F. Kennedy, al declarar que los consumidores “*somos todos todo el tiempo*”²³.

De acuerdo a Elvira Méndez Pinedo, la participación del movimiento *Consumerista* fue relevante también en el caso de la Comunidad Económica Europea cuya denominada “Sociedad de Consumo”, fundamentada en el Liberalismo

²¹ *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest* by John F. Kennedy, Washington Dc. Loc. cit.

²² DURAND CARRIÓN, Julio Baltazar. *Loc.cit.*

²³ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp. cit.* p.57.

económico y legal, no tomó en cuenta la realidad al no considerar la situación de desventaja en la que se encontraba el consumidor. De acuerdo a la autora, las circunstancias que afectaban al consumidor son las siguientes:

- La inexistente libertad de contratación al negarse la capacidad de negociación del consumidor y la imposición unilateral de las condiciones del contrato
- La libre competencia conllevó a la fijación de precios en el mercado, publicidad engañosa y prácticas fraudulentas
- La responsabilidad por daños condujo a que el consumidor asuma los riesgos de los procesos modernos de producción al ser incapaz de probar la culpa del empresario²⁴

Dadas las desventajas descritas, cada estado miembro de la Comunidad Económica Europea emitió leyes protectoras de consumidores creándose un sistema de protección diferente que dificultó la propia integración europea incrementando así el “pluralismo legal”²⁵. En atención a ello se inició la noción de integración europea que incluyó la consolidación de un mercado interior (libre circulación de mercancías, servicios, personas, y capitales). Para dicho fin, en el año 1973, la *Asamblea Consultiva del Consejo de Europa* emitió la Resolución 543/73 – “Carta Europea de Protección a los Consumidores” en la cual se reconocieron los siguientes derechos:

- *El derecho a la protección y asistencia de los consumidores*: el cual se manifiesta en un fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma según las directivas del Consejo de Europa. Asimismo se considera

²⁴ MENDEZ PINEDO, Elvira. *La protección de consumidores en la Unión Europea: hacia un derecho procesal comunitario de consumo*. 1era Ed. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 36-37.

²⁵ *Ibidem*. p. 38. El Pluralismo legal es la característica esencial de los derechos de consumo en los estados miembros de la Comunidad Europea. Refiriéndose a los diversos tipos de actores, iniciativas, mecanismos y procedimientos que son posibles en los procesos de adopción y aplicación de normas jurídicas en materia de consumo a nivel nacional.

que los Consumidores deberán ser protegidos de todo daño económico o material, ocasionado por bienes de consumo.

- *El derecho a la reparación del daño ocasionado en perjuicio del consumidor por la circulación de productos defectuosos o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos:* Para este fin, los países miembros del Consejo de Europa deberán establecer “reglas generales que proporcionen la seguridad de los bienes y servicios” que instituyan controles sobre su composición y etiquetado y que protejan los intereses económicos de los consumidores a través de la supervisión y análisis de las condiciones generales de contratación.
- *El derecho a la información y a la educación:* Por el cual el consumidor podrá obtener información correcta sobre la calidad de los productos y verificar la identidad de los proveedores y para cualquier otro aspecto del producto.
- *El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos:* Derecho mediante el cual los consumidores podrán expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina del consumo. Para dicho fin, cada estado deberá instituir una “*autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores y a las categorías comerciales*” con facultades para expresar pareceres a los órganos legislativos y gubernativos sobre todos los problemas de tutela de los consumidores y aplicar la ley y los reglamentos destinados a regular las operaciones de mercado desde la perspectiva de dicha tutela.

Con fecha 14 de abril de 1975, el Consejo de las Comunidades Europeas aprobó el *Programa preliminar de la Unión Europea para una política de protección e información a los Consumidores* el mismo que reordenó en forma sistemática las

iniciativas para la tutela del consumidor. En dicho programa se reconocen cinco derechos fundamentales del consumidor:

- *Derecho a la protección de la salud y la seguridad de los Consumidores:* Los bienes y servicios ofrecidos en el mercado deben encontrarse en condiciones normales o previsibles, y que no presenten peligros para su salud o seguridad. En caso comprueben dichos peligros, estos productos deberán ser retirados del mercado con procedimientos rápidos y sencillos.
- *Derecho a la protección de los intereses económicos de los Consumidores:* Los compradores de bienes o servicios deberán ser protegidos contra los abusos de poder del proveedor; en particular, contra los contratos de adhesión establecidos unilateralmente, condiciones abusivas de crédito, el requerimiento de pago de mercancías no ordenadas, y métodos de venta agresivos.
- *Derecho a la reparación de daños:* El consumidor debe recibir asesoramiento y asistencia en materia de quejas y en caso de perjuicios sufridos debido a la compra o utilización de productos defectuosos o de servicios insuficientes.
- *Derecho a la información y a la educación:* El consumidor debe disponer de información suficiente que le permita conocer las características esenciales de los bienes y servicios ofrecidos tales como su naturaleza, calidad, cantidad y precio. Así también el consumidor debe contar con oportunos medios educativos dirigidos a niños, jóvenes y adultos con el fin de que estos actúen como consumidores informados, conscientes de sus derechos y responsabilidades, capaces de elegir con claridad entre los bienes y servicios.
- *Derecho a la representación (a ser escuchado):* Los consumidores deben ser consultados y oídos cuando se preparen las decisiones que les conciernen en

particular por medio de las asociaciones interesadas en la protección e información de los consumidores.

Respecto a los cinco derechos citados anteriormente, estos mismos fueron confirmados por el segundo *Programa de una Política de Protección e Información de los Consumidores* adoptado por el Consejo de la Comunidad Europea el 19 de mayo de 1981²⁶. Lo resaltante de este programa fue el énfasis puesto en la protección de los consumidores en tema tales como la calidad de los productos y servicios, los precios, el desarrollo de la representación y de la consulta, y el dialogo entre productores y consumidores.

La participación de las organizaciones de consumidores en el desarrollo de la política de protección al consumidor, como es el caso de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores²⁷, influyó en las actividades del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas²⁸ al lograr que la Asamblea General emita la Resolución 39/248 de fecha 09 de abril de 1985²⁹. Dicho documento, al igual que la Resolución 543/73 – “Carta Europea de Protección a los Consumidores”, reconoce la problemática en la que se encontraba el consumidor en los diferentes

²⁶ OVALLE FAVELA, Omar. *Derechos del Consumidor*. 1ra. Ed. México: Universidad Autónoma de México, 2000, p. 5-20.

²⁷ Desde 1995, la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU) cambió su nombre a *Consumers International*.

²⁸ De acuerdo a *Consumers International*, a esta organización fue otorgada la categoría de Entidad Consultiva, el 10 de abril de 1963, por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Fecha de consulta: 03/11/2010 En: <http://es.consumersinternational.org/>

²⁹ Los documentos de trabajo previos a la Resolución 39/248 emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas son los siguientes: Proyecto de Resolución “Protección del Consumidor” (Doc. A/C.2/39/L.37); Informes del Consejo Económico y social (Documentos A/39/789, A/39/789/Add.1, y A/39/789/Add.2); Actas resumidas (Doc. A./C.2/39/SR. 38 a 41, 43, 46, 54 a 56, 58, y 60; Revisión del Proyecto (Doc. A/C.2/39/L.37/Rev.1); Resoluciones del Consejo Económico y social 1979/74 del 3 de agosto de 1979, 1981/62 de 3 de junio de 1981, 1983/174 del 28 de julio de 1983, 1984/63 del 26 de julio de 1984, 1986/72 del 23 de julio de 1986; Resolución de la Asamblea General 38/147 del 19 de diciembre de 1983; Informe del Secretario General (Doc. E/1983/71); Decisión del Consejo Económico y social 1983/174 del 28 de julio de 1982; Recomendación de la Segunda Comisión (Doc. A/41/930/Add.1 párr. 46); Consulta Regional sobre la protección del consumidor (E/1981/C.3/L.2)

ordenamientos jurídicos de los países miembros. Los objetivos dictados por esta resolución son los siguientes:

- Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores
- Facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores
- Instar a quienes se ocupan de la producción y distribución de bienes y servicios a que adopten estrictas normas éticas de conducta
- Ayudar a los países a detener las prácticas comerciales abusivas de empresas, a nivel nacional e internacional, las cuales perjudican a los consumidores
- Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor
- Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor
- Promover el establecimiento de condiciones que otorguen a los consumidores una mayor selección de productos a precios más bajos³⁰

Igualmente la Resolución 39/248 incluye los derechos ya mencionados anteriormente y agrega otros más. Los derechos establecidos por la Resolución citada son los siguientes:

- La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad
- La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores
- El acceso de los consumidores a información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual

³⁰ Resolución 39/248 – Protección al Consumidor, del 9 de abril de 1985, Naciones Unidas. Fecha de consulta: 17/01/2011. En: <http://www.un.org/>

- La educación del consumidor
- La posibilidad de compensación efectiva al consumidor
- La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten

Las directrices que desarrolla la Resolución 39/248 constituyen el conjunto de derechos mínimos que debe contar toda política de protección al consumidor en todo país, por lo que se considera recomendable evitar una política debajo de esta valla mínima de derechos³¹. Lo anterior coincide con lo declarado por Elvira Méndez Pinedo: “las Directrices deberían constituir la mínima protección en los distintos países que constituyen la comunidad internacional³²”. Asimismo, las directrices otorgaron legitimidad internacional a los principios básicos de la conducta humana logrando que los países las tengan en cuenta para lograr que la protección al consumidor alcance tales fines³³. Las Directrices de las Naciones Unidas para la protección al Consumidor fueron ampliadas en el año 1999 mediante la Resolución 54/599 donde se incluyó la directriz de “Promoción de modalidades sostenibles de consumo”.

La importancia de la Resolución 39/248 ocasionó que los diferentes estados adopten como política de estado la protección al consumidor. La influencia de los movimientos consumeristas iniciados en Europa y Estados Unidos se trasladó a América Latina donde fue nuevamente importante la intervención de la *Organización*

³¹ ACOSTA ESTEVEZ, José B.” *Análisis de la Resolución 39/248 de la Asamblea General: La protección del Consumidor en el ámbito de la ONU* . En: Estudios sobre Consumo. N° 44, 1998, p. 13. Fecha de consulta: 14-12-2010. En: www.consumo-inc.es/

³² MENDEZ PINEDO, Elvira, *óp. cit.* p. 44.

³³ LOPEZ CAMARGO, Javier. *Derechos del consumidor: consagración constitucional en Latinoamérica*. En: *Revist@ e-Mercatoria*. N° 02, Vol. 02, 2003. Fecha de consulta: 06/12/2010. En: <http://www.emercatoria.edu.co/>

Internacional de Uniones de Consumidores. Dicha organización publicó a partir de 1981 un boletín informativo sobre la protección al consumidor en América Latina³⁴. A partir de ello, diferentes estados latinoamericanos incluyeron en su política de estado la protección al consumidor incorporándola en sus respectivas constituciones, así como también en leyes o por interpretación del régimen económico establecido en la constitución (como por ejemplo en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela³⁵).

En el caso de Sudamérica, la protección al consumidor se inició durante la década de 1980. Diferentes países incluyeron la protección al consumidor dentro de sus respectivas constituciones incluyendo los derechos indicados por las Naciones Unidas adaptados a su respectivo ordenamiento jurídico³⁶. Igualmente es relevante la participación de *Consumers International* en la creación del “Código Marco referencial de defensa del Consumidor y del Usuario”, el cual que fue aprobado por el Acta 6 emitida por la Comisión Permanente de Defensa del Consumidor y Usuario del Parlamento Latinoamericano el 6 de junio de 1997.

La relevancia de dicho documento fue convertirse en la base respecto del cual los Estados adecuarían la protección al consumidor de acuerdo a sus particulares principios doctrinarios, marco legal, o aspectos metodológicos y de procedimiento administrativo o judicial. Asimismo, el “Código Marco referencial de defensa del Consumidor y del Usuario” es importante por haber incluido el *consumo sustentable*, el cual es definido como aquel consumo basado en el respeto al medio ambiente y a

³⁴ Consumers International. 50 años del movimiento global de Consumidores. *Consumers International*. En: <http://www.consumersinternational.org/>

³⁵ LOPEZ CAMARGO, Javier, Loc. cit.

³⁶ PEREZ BUSTAMANTE, Laura. *Derechos del Consumidor*. 1era Ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2004, p.108.

través del cual se promueven actos de consumo comprometidos con la vida, el desarrollo sostenido y el bien común. El código en mención es importante además por haber sido utilizado por diversos Estados que no contaban con legislación específica en temas de protección al consumidor y también fue utilizado como complemento de las legislaciones de países que sí contaban con ella.

III. Noción de consumidor

La definición de consumidor en los diversos ordenamientos jurídicos no ha sido uniforme a lo largo de los años y la misma ha variado de acuerdo a la perspectiva particular de protección al consumidor que cada Estado desea adoptar. Sin embargo, resulta importante mencionar que el derecho de protección al consumidor tiene como fin equilibrar la situación de desigualdad en la que se encuentra la parte más débil de la relación contractual al existir un desequilibrio económico conocido como *Asimetría Negocial* y de conocimientos respecto a los bienes o servicios ofrecidos el cual se conoce como *Asimetría Informativa*. A través de la tutela que otorgue cada Estado al consumidor, se le concederán derechos especiales o instrumentos de protección eficaces para protegerlo de las citadas asimetrías.

Respecto al concepto de *Consumidor*, este varía en los diferentes ordenamientos jurídicos, sin embargo, es de tener en cuenta que la mayoría de Estados protege al *Consumidor Jurídico*, es decir, aquel consumidor que adquiere los bienes o servicios. Asimismo se protege al *Consumidor Material* quien es aquel consumidor que hace uso de los bienes o servicios adquiridos³⁷.

De acuerdo a José Acosta Estévez, la noción de consumidor en un principio fue definida de manera restrictiva debido a que tan solo se considera a los adquirentes de

³⁷ ACOSTA ESTÉVEZ, José, *óp. cit.* p. 56.

bienes de consumo (es decir, medicinas y alimentos). Sin embargo, esta noción fue ampliándose a supuestos subjetivos (que incluye al usuario de bienes y servicios, y cualquier sujeto de derecho que celebre un contrato para satisfacer sus necesidades personales) y supuestos cualitativos (que implica la tutela al momento de celebrar el contrato e inclusive a fases anteriores a su celebración³⁸).

Asimismo se debe tener en cuenta el discurso de John F. Kennedy del 15 de marzo de 1962, en el cual se mencionó que “consumidores somos todos³⁹” y ha servido como base del planteamiento inicial adoptado para la protección al consumidor a lo largo de los años, y ha sido utilizado por los movimientos de protección a los consumidores así como en las políticas de Estado adoptadas por la gran mayoría de los países en el mundo.

No obstante la relevancia de dicha afirmación para el desarrollo histórico de las diferentes nociones de protección al consumidor adoptadas en el mundo, es preciso mencionar que a efectos de establecer una adecuada y eficiente protección al consumidor resulta esencial el concepto adoptado en la legislación. Por ello, en la presente investigación hemos considerado útil la clasificación que divide la noción al consumidor en *abstracta* y *concreta*⁴⁰.

III.1 Noción abstracta de protección al consumidor

La noción abstracta del consumidor toma como premisa la afirmación de que todos los ciudadanos son consumidores y por lo tanto son merecedores de derechos en

³⁸ *Ibidem.* p. 54-55

³⁹ El discurso de John F. Kennedy dirigido al Congreso de los Estados Unidos se inicia mencionando “*Consumers by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Two-thirds of all spending in the economy is by consumers. But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard*”

⁴⁰ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto. “Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios”. En: Estudios sobre Consumo N° 03, 1984, p. 19.

su actividad diaria. La noción abstracta se justifica por la existencia de diversas facetas en la vida del ciudadano respecto de la cual todos aspiran a tener una calidad de vida determinada que se logrará a través de la adquisición de bienes y servicios (por lo que la protección también es otorgada a los denominados *Usuarios*⁴¹). Por ello se considera la figura del “Ciudadano Consumidor”⁴², ya que el consumo es prácticamente una etapa inherente a la vida del ciudadano. En razón a todo lo anterior se considera que esta noción es adecuada para establecer la importancia del consumidor en su desarrollo y su calidad de vida⁴³.

La noción abstracta del consumidor fue utilizada en el *Final Report of the Committee on Consumer Protection* (“*Molony Report*”) que hace referencia al “hombre como consumidor”⁴⁴, así como también en el discurso de John F. Kennedy de marzo de 1962⁴⁵. De la misma manera, dicha noción fue también incluida en el “Preámbulo del Tratado de Roma” de 1957 mediante el cual se instituyó la Comunidad Económica Europea⁴⁶, en cuyo artículo 2 dispone que la Comunidad Económica Europea “tendrá por misión promover una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”⁴⁷.

Igualmente, la noción abstracta del consumidor está incluida en la resolución del Consejo de la Comunidad Económica Europea del 14 de abril de 1975 referida a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea sobre una política de protección y de información de los consumidores el cual declaraba que “El

⁴¹ *Ibidem* p. 14.

⁴² *Ibidem*. p. 15.

⁴³ BOTANA GARCÍA, Gemma, *Loc.cit.*

⁴⁴ *Ídem*.

⁴⁵ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p. 11.

⁴⁶ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea del 25 de marzo de 1957: “Fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y el trabajo de sus pueblos”.

⁴⁷ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp.cit.* p.57.

consumidor no es considerado ya solamente como un comprador o un usuario de bienes o servicios para un uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarlo directamente como Consumidor”⁴⁸.

Respecto a esta noción de protección al Consumidor, existe consenso en que es solo útil para expresar la exigencia de actuación de los poderes públicos por medio de programas políticos de actuación en su política de atención a los ciudadanos como consumidores ⁴⁹. Esta noción es también útil para la atribución de derechos programáticos (como parte de una política general de derechos) que no son ejercitables por cada consumidor al no otorgarle derechos individuales y acciones específicas que ellos podrían tomar, ni tampoco mecanismos para hacer valer sus derechos de manera individual ante un juez ⁵⁰.

III.2 Noción concreta de protección al Consumidor

Al tener en cuenta los derechos otorgados al consumidor por medio de la noción abstracta, se considera que la única manera de ejercer estos derechos individualmente es mediante la emisión de normas jurídicas especiales de protección al consumidor. A fin de delimitar el ámbito de aplicación de estas normas, se realiza el análisis desde la denominada *Noción Concreta* que permite establecer la atribución de derechos al partícipe de determinados actos de consumo⁵¹.

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p. 15.

⁵⁰ LOPEZ CAMARGO, Javier, *Loc. cit.*

⁵⁰ Consumers International. *50 años del movimiento global de Consumidores*. Consumers International. Fecha de consulta 05/12/2010. En: <http://www.consumersinternational.org/>

⁵¹ FERNANDEZ GIMENO, José Pascual. “*Los consumidores y usuarios como sujetos afectados a una especial tutela jurídica*”. En: Derecho Privado de consumo. 1ra. Ed. Madrid: Tirant lo Blanch, 2001, p. 67.

De acuerdo a la participación del consumidor en determinado acto de consumo, la noción concreta tomará sentido según la norma emitida⁵² otorgando derechos a los consumidores que intervienen en el acto de consumo y otorgándoles la posibilidad de ejercer individualmente sus derechos⁵³. De esta manera, se establecerá una definición de consumidor dependiendo de lo que disponga la norma protectora^{54 55}.

No obstante la existencia de diferentes normas de protección al consumidor y por lo tanto diversas nociones respecto a su naturaleza, no se debe descuidar que estas tienen implícito un tipo específico de consumidor al cual se le otorga protección. De acuerdo a lo señalado por Alberto Bercovitz y Rodríguez-Cano, todas las nociones de consumidor que existen están dirigidas a proteger a un *consumidor medio típico* el cual está referido a aquel consumidor que se encuentra en una posición de inferioridad ante el proveedor pero que presenta características de estar a un nivel económico, de formación y de conocimientos correspondientes a las capas medias de la población, no entendiéndose como un “marginal” pese a su supuesta débil posición socioeconómica. Dicho prototipo de consumidor es aquel que será considerado a fin de determinar también el grado de diligencia exigible en ciertas actuaciones de los consumidores.

Por medio de la noción concreta se permite la distinción de diferentes perspectivas utilizadas en las normas que definen al consumidor y su respectiva protección. Estas perspectivas son el enfoque subjetivo, el enfoque objetivo y el acto de consumo.

⁵² Ibídem. p. 68.

⁵³ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, Loc.cit.

⁵⁴ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p. 19.

⁵⁵ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp.cit.* p. 63.

III.2.a. Enfoque Subjetivo:

El enfoque subjetivo utilizado en las normas de protección al consumidor toma en cuenta específicamente al consumidor y su participación en el acto de consumo. Este enfoque permite distinguir tres nociones: *Consumidor-cliente*, *Consumidor final* y *tercero sujeto de protección (by stander)*.

III.2.a.1 Consumidor-cliente:

La noción de consumidor-cliente se enfoca en el consumidor que realiza el acto o negocio jurídico de adquisición del bien, producto o servicio, y no toma parte del análisis el fin o destino que se le dará a estos⁵⁶. En ese sentido, al no considerar el fin que se le dará al producto o servicio adquirido, se permite la inclusión de protección a las personas naturales y a los empresarios que adquieran productos o servicios para su actividad empresarial⁵⁷.

La noción del consumidor-cliente ha sido adoptada por diferentes ordenamientos jurídicos por ejemplo el Decreto 3466 de 1982 de Colombia⁵⁸, en la República Federal Alemana en materia de responsabilidad del fabricante⁵⁹ y se ha tenido en cuenta en la jurisprudencia francesa⁶⁰. Este enfoque fue inclusive adoptado en Perú mediante el Decreto Supremo 036-83-JUS, el cual será desarrollado más adelante.

⁵⁶ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp.cit.* p. 58.

⁵⁷ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp.cit.* p. 17.

⁵⁸ Decreto 3466 del 2 de diciembre de 1982: Artículo 2, inciso c Consumidor: Toda persona natural o jurídica que contrate la adquisición, utilización o disfrute de un bien o la prestación de un servicio determinado, para la satisfacción de una o más necesidades.

⁵⁹ BOTANA GARCÍA, Gemma, *Loc. cit.*

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Grande Instance de Estrasburgo, del 15 de noviembre de 1973, que define al consumidor como “aquel que utiliza las mercancías no solamente para la satisfacción de sus necesidades personales, sino también para sus necesidades profesionales. En: BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *Loc. cit.*

III.2.a.2. Consumidor destinatario final

La noción del consumidor *destinatario final* toma en cuenta el destino que el consumidor da al bien o servicio adquirido debiendo tener la característica de ser el *último eslabón del ciclo económico* y estar dirigido a fines privados, familiares y domésticos⁶¹.

La referencia al uso final del bien es lo esencial en esta noción dado a que se refiere a situaciones en las cuales el consumidor adquiere el bien o servicio a fin de poder utilizarlo, disfrutarlo o integrarlo a un proceso de producción destinado exclusivamente al ámbito familiar o privado⁶². De esta manera se excluye expresamente la protección a los consumidores que integren el bien a procesos de producción, transformación o prestación de servicios a terceros y dirigirlos al ámbito de la actividad comercial en el mercado⁶³. La utilización o la integración del bien para destinarlo al mercado determina la descalificación de la protección al consumidor desde esta perspectiva. En ese sentido, la noción de destinatario final conlleva a excluir como consumidor al empresario⁶⁴. No obstante, se considera que si el empresario utilizara el bien para fines personales, familiares o domésticos, sí entraría dentro de la noción del consumidor ya que el destino final del bien no integraría nuevamente el mercado.

La doctrina ha definido también al consumidor final como aquella persona que, al adquirir bienes o servicios, no lo realiza dentro de una actividad empresarial o

⁶¹ FERNANDEZ GIMENO, José Pascual, *óp. cit.* p. 68.

⁶² BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *op.cit.* p. 26.

⁶³ FERNANDEZ GIMENO, José Pascual. *óp. cit.* p. 72.

⁶⁴ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p. 26

profesional, es decir, que no actúa en un ámbito propio de la actividad empresarial o profesional⁶⁵.

Como se puede apreciar, la noción de consumidor final excluye expresamente al empresario como consumidor siempre que adquiera productos o servicios para dirigirlos a su actividad empresarial o profesional asumiendo que no se encontraría en una situación de Asimetría Negocial o Informativa, las cuales son situaciones de desventaja típica en el consumidor y que fundamenta su protección.

Empero existen sectores que discrepan sobre esta posición ya que consideran que pese a la existencia de una situación de equivalencia económica de empresarios (por ejemplo las grandes empresas) existiría Asimetría Informativa en casos tales como cuando las empresas adquieren bienes o servicios que no pertenecen a su ámbito de trabajo (aunque dicha posición resulta cuestionable al considerar que en tales casos no merecerían protección puesto que el gran empresario cuenta con mayores recursos y por ello puede obtener mayor y mejor información).

Una situación distinta es la existencia de Asimetría Negocial en el caso de pequeños empresarios quienes sufrirían presiones al contratar con grandes empresas por lo que su situación se equipara a la del consumidor⁶⁶. En ese sentido, al existir Asimetría Negocial e Informativa en el caso de pequeños empresarios, también deberían ser considerados como sujetos de protección por ser afectados por ambas clases de asimetrías⁶⁷.

⁶⁵ *Ibidem.* p. 18.

⁶⁶ VILLALBA CUELLAR, Juan Carlos. *La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano*. En: Universitas Bogotá. N° 316. Julio diciembre de 2009. Quien cita al artículo de Miguel Ruíz Muñoz, “Cláusulas abusivas en la Comunidad Económica Europea”, ámbito de aplicación, Cuadernos jurídicos, n° 11, 1993. P. 61-62.

⁶⁷ LOPEZ CAMARGO, Javier, *Loc.cit.*

La diferencia entre las nociones de *consumidor-cliente*, y *destinatario final* considera que la primera resulta ser un concepto de amplia protección y que resulta ser poco efectiva al momento de resolver las disputas presentadas⁶⁸. En ese sentido existe una mayor aceptación doctrinal a favor de la noción del consumidor destinatario final por ser más restringida en su objeto de protección y por permitir un mejor análisis caso por caso.

La noción basada en el *consumidor destinatario final* ha sido adoptado por la doctrina extranjera por ejemplo el Consejo de Europa⁶⁹; el Convenio de Roma de 1980⁷⁰; Portugal⁷¹; España⁷²; Estados Unidos⁷³; México⁷⁴; Brasil⁷⁵; Argentina⁷⁶;

⁶⁸ VILLALBA CUELLAR, Juan Carlos. *La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano*. En: Universitas Bogotá. N° 316. Julio diciembre de 2009. P.327. En el caso de Colombia, por ejemplo, el autor cita la poca efectividad del Decreto 3466 de 1982, cuya definición de consumidor al ser muy amplia, resulta absurda al proteger a todo tipo de consumidor, lo cual resulta contrario al fin proteccionista que se pretende alcanzar.

⁶⁹ Resolución 543/73 emitida por la Asamblea Constitutiva del Consejo de Europa: Consumidor es una persona física o jurídica a la que se proporcionan géneros y servicios para su uso privado”.

⁷⁰ Convención de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Artículo 5: Contratos celebrados por consumidores: El presente artículo se aplicará a los contratos que tengan por objeto el suministro de bienes muebles corporales o de servicios a una persona, el consumidor, para un uso que pueda ser considerado como ajeno a su actividad profesional, así como a los contratos destinados a la financiación de tales suministros.

⁷¹ Ley 29/81 - Ley de Defensa del consumidor del 22 de diciembre de 1981. Artículo 2: Consumidor es todo aquel a quien sean suministrados bienes o servicios destinados a su uso privado por persona singular o colectiva que ejerza, con carácter profesional, una actividad económica; e incluso también la Ley 24/96 cuyo artículo 2 señala que es consumidor cualquier persona que adquiere bienes o servicios prestados como destinatario final, ya sea en relación de producción/consumo, siendo este el último de esta cadena.

⁷² Ley 26/1984 del 19 de julio – Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios. Artículo 1, numeral 2: Son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan, o disfrutan como destinatarios finales bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualesquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden. Modificada luego por el Real Decreto Legislativo 01/2007 del 16 de noviembre de 2007 que define al consumidor en el artículo 3: Son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional.

⁷³ ALCANTARA FRANCIA, Olga Alejandra. *¿Quiénes son consumidores y quiénes proveedores? (breve estudio a la luz del derecho nacional y comparado)*. En: *Revista Peruana de Jurisprudencia* N° 21, p. 12. La “*Preservation of Consumers Claim*” define al Consumidor como “una persona natural que busca o adquiere bienes o servicios para uso personal, familiar o doméstico”. Por otro lado, la “*Consumer Fraud and Deceptive Business Practice Act*” define al consumidor como “cualquier persona que adquiere o contrata para adquirir bienes que no sirvan para revender en el curso normal de su comercio o negocio, pero sí para su uso personal o de algún miembro de su familia”.

⁷⁴ Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo 2, inciso I: Consumidor: Persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización o

Uruguay⁷⁷, Chile⁷⁸, así como en diferentes resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

III.2.a.3 Tercero sujeto de protección (o *by stander*)

La noción del tercero sujeto de protección o *by stander* (aportado por el *Common Law*) se refiere a aquellas personas que sufren daños y perjuicios como consecuencia de los actos previos a la celebración del contrato⁷⁹. Estos serían los casos en los cuales las personas resultan lesionadas por un producto antes de adquirirlo (por ejemplo, al momento de examinarlo, o cuando un sujeto coge un producto para comprarlo) o por el hecho de acompañar al consumidor o usuario en la compra⁸⁰.

Esta figura fue analizada por Juan Espinoza Espinoza al desarrollar la existencia y necesaria protección del denominado “Consumidor Equiparado” en la doctrina

prestación de servicios a terceros únicamente para los casos a que se refieren los artículos 99 y 117 de esta ley.

⁷⁵ Ley 8078 – Código de Defensa del Consumidor. Artículo 2: Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final. Se equipara a consumidor a las colectividades de personas, aunque indeterminables, que hayan intervenido en las relaciones de consumo.

⁷⁶ Ley 24240 – Ley de Defensa del Consumidor del 22 de septiembre de 1993. Artículo 1: Se consideran consumidores o usuarios, las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su propio grupo familiar o social.

⁷⁷ Ley 17250 – Ley de Defensa del Consumidor: Artículo 2: Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella. No se considera consumidor o usuario a aquel que, sin constituirse en destinatario final, adquiere, almacena, utiliza o consume productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización.

⁷⁸ Ley 19496 del 07 de febrero de 1997. Artículo 1, numeral 1: Consumidores o usuarios son las personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios finales, bienes o servicios.

⁷⁹ NACUL María Sofía y SCHMIELOZ Elizabeth. *La categoría jurídica de Consumidor. Diferentes supuestos contemplados en la legislación argentina*. Ponencia a las XXIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Tucuman 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2011). En esta exposición, se consideran situaciones descritas como “aquel que está al lado de”, “el espectador o tercero próximo al producto o servicio”, o “está cerca de algo o mirando algo pero sin ser parte”.

⁸⁰ LOPEZ CAMARGO, Javier. “Noción del Consumidor”, *Loc.cit.*

nacional definiéndolo como aquel consumidor quien sin ser parte de una relación de consumo se encuentra protegido por la normativa de protección al consumidor⁸¹.

III.2.b. Enfoque objetivo

El enfoque objetivo utilizado para delimitar la noción de consumidor analiza los productos y servicios que el consumidor adquiere y que son utilizados para fines privados⁸². Alberto Bercovitz y Rodríguez-Cano cita como ejemplo de este enfoque el caso del *Uniform Commercial Code* de los Estados Unidos cuyo artículo 9-102 define a las mercancías de consumidores (*consumer goods*) como mercancías usadas o compradas para ser destinadas principalmente a fines personales, familiares ó domésticos⁸³.

III.2.c. Enfoque referido al Acto de Consumo

El enfoque de acto de consumo analiza el contrato mediante el cual se adquieren productos o servicios con el objeto de satisfacer una necesidad personal o familiar. Se define de igual manera al consumidor como aquel que realiza el acto de consumo. El acto de consumo es todo acto jurídico que permitirá al consumidor entrar en posesión de un bien o beneficiarse de un servicio, y se caracteriza por ser un acto material consistente en la utilización del bien o servicio objeto del contrato.⁸⁴⁸⁵

Además se considera que el solo hecho de consumir conlleva a la aplicación del conjunto normativo de protección al consumidor, el cual incluiría dentro de su esfera de protección a los profesionales, industriales, comerciantes o prestatarios de

⁸¹ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. “Hacia la protección del “Eslabón Perdido”. *El reconocimiento de la categoría del Consumidor Equiparado*”. En: Actualidad Mercantil. N 188.

⁸² BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p. 19.

⁸³ Uniform Commercial Code: Article 9.102.a.23. “Consumer goods” means goods that are used or bought for use primarily for personal, family, or household purposes.

⁸⁴ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp. cit.* 61.

⁸⁵ BERCOVITZ Y RODRIGUEZ-CANO, Alberto, *óp. cit.* p.19-20.

servicios que adquieran bienes de equipo para sus necesidades personales, o familiares del propio empresario⁸⁶.

Actualmente se considera que este enfoque debe ser el aplicable en reemplazo del enfoque subjetivo toda vez que el último utiliza conceptos difíciles de precisar tales como “fines privados” ó “diferentes a la actividad empresarial”; y por el contrario, el enfoque del Acto de Consumo está basado en una simplificación conceptual al considerar el análisis a partir de la celebración del acto de consumo⁸⁷.

IV. Noción del consumidor en el Perú

La protección al consumidor en el Perú se puede considerar iniciada a partir de lo declarado por la Constitución Política de 1979, en cuyo artículo 110 se señalaba lo siguiente:

Artículo 110: El régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana. El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la distribución equitativa del ingreso. Con igual finalidad, fomenta los diversos sectores de la producción y defiende el interés de los consumidores.

En ese sentido, la protección al consumidor se establece como tema de interés para el Estado peruano. Sin embargo, durante la siguiente década no se dictaron normas jurídicas que protejan al consumidor de manera explícita y adecuada. Al respecto, durante la década de 1980, las normas emitidas en bienestar del consumidor no consideraron derechos esenciales que este merecía pese a que ya se encontraban

⁸⁶ BOTANA GARCÍA, Gemma, *óp. cit.* p. 62

⁸⁷ *Ídem.*

reguladas en la doctrina extranjera (derechos básicos tales como protección frente a los riesgos contra la salud y seguridad de los consumidores, protección de los intereses económicos, acceso a información adecuada y educación, posibilidad de compensación efectiva, y derecho a constituir grupos u organizaciones de consumidores). En el caso peruano, la protección al consumidor se basó en el control de precios de ciertos productos justificando que se realizaba en aras de proteger el interés del consumidor.

Ejemplo de lo explicado en el párrafo anterior, y antecedente principal de una ley especial de protección al consumidor, fue el Decreto Supremo 036-1983-JUS del 22 de julio de 1983 – “Normas de Protección a los Consumidores” emitido en concordancia con el artículo 110 de la Constitución de 1979 y en un contexto relacionado al desabastecimiento ocurrido en 1982 a causa del fenómeno del Niño y la crisis económica ocurrida en el país. El Decreto Supremo 036-1983-JUS definió al consumidor de la siguiente manera:

Artículo 4. Para los efectos de este Decreto Supremo se denominan:

1. Consumidor, a quien mediante contrato verbal o escrito adquiere bienes, fungibles o no, o a la prestación de algún servicio.

El Decreto Supremo 036-1983-JUS dispuso las facultades del gobierno para determinar el control de precios de determinados productos (el artículo 3 dispuso que la comercialización de productos alimenticios de origen agrario se regularía por el Decreto Legislativo 2 – “Ley de Promoción y Desarrollo Agrario” y los demás productos y servicios estarían sujetos a las disposiciones dictadas por las respectivas leyes sectoriales, y supletoriamente a lo que dicte el Poder Ejecutivo por medio del Decreto Supremo teniendo en cuenta “el resguardo de la economía popular y a fin de

promover el bienestar general⁸⁸). Otros temas incluidos dentro del Decreto Supremo 036-1983-JUS fueron los procedimientos de supervisión y sanción a cargo de las municipalidades (en concordancia con el Decreto Legislativo 51 – “Ley Orgánica de Municipalidades”) así como normas generales respecto a la difusión comercial, ventas a crédito, prestación de servicio y comercio ambulatorio⁸⁹.

Pese a la existencia del interés en la protección al consumidor a nivel constitucional y su instrumentalización por medio del Decreto Supremo 036-1983-JUS, el fin de la protección a los intereses del consumidor no fue alcanzado de manera efectiva, siendo además criticado por haberse ejecutado estatalmente una política económica intervencionista en los precios, lejos de adoptar una política promotora acorde con lo dispuesto por la propia constitución⁹⁰ y por la falta de un adecuado marco institucional para la adecuada protección al consumidor⁹¹.

De acuerdo a las nociones de consumidor descritas en párrafos anteriores, se puede apreciar que el sistema de protección al consumidor nacional adoptó la noción del consumidor-cliente la misma que resulta ser amplia y poco efectiva para los fines de protección efectiva al consumidor. Asimismo, no resulta coherente con los fines propios de la protección al consumidor ya que por medio de esta norma, se estaría

⁸⁸ Constitución Política del Perú de 1979. Artículo 3 La comercialización de productos alimenticios de origen agrario está sujeta a las regulaciones establecidas por el Decreto Legislativo 2 – Ley de Promoción y Desarrollo Agrario – La comercialización de los demás bienes y servicios está sujeta a lo que se estable e en las respectivas leyes sectoriales y supletoriamente al o que determine el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio el Consejo de Ministro, en reguardo de la Economía popular y a fin de promover el bienestar general, conforme a los artículos 17, 110, y 132 de la Constitución Política del Perú.

⁸⁹ PAYET, José Antonio. *La responsabilidad por productos defectuosos*. 1era. Ed. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997, p. 914.

⁹⁰ Posteriormente, mediante Ley 23863, se le otorgó rango de Ley al Decreto Supremo 036-83-JUS.

⁹¹ PAYET, José Antonio, *óp. cit.* p. 915. En opinión del Dr. Payet, el Decreto Supremo 036-83-JUS, no estableció procedimiento alguno para que los consumidores individuales planteen reclamos para hacer efectivos sus derechos. De igual manera, dicha potestad recayó en competencia de funcionarios públicos, dependiendo exclusivamente de su iniciativa.

otorgando protección a todo tipo de contrato celebrado en el mercado y no a aquellos que merecen la tutela estatal.

El 07 de noviembre de 1991 el Congreso promulgó el Decreto Legislativo 716 – “Ley de Protección al consumidor⁹²” el cual incluyó derechos considerados esenciales en otros Estados y por organismos internacionales. El Decreto Legislativo 716 marcó un punto de quiebre importante para el desarrollo del mercado al otorgar e instituir un mayor dinamismo a la figura del consumidor y al establecer un marco normativo encuadrado dentro de un sistema de libre mercado. Dichos logros son también atribuidos al rol asumido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante “Indecopi”)⁹³, Comisión de Protección al Consumidor y por las resoluciones de observancia obligatoria emitidas por la Sala de Defensa de la Competencia al interpretar el Decreto Legislativo 716^{94 95}. En un principio, el artículo 3 del Decreto Legislativo 716 definió al consumidor de la siguiente manera:

Artículo 3:

- a. Consumidores o usuarios: Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se puede apreciar que el ordenamiento jurídico peruano adoptó la noción del consumidor-final basado en el destino del bien como último eslabón de la cadena económica, así como también la protección a

⁹² Decreto legislativo 716 del 07 de noviembre de 1991, publicado el 09 de noviembre de 1991.

⁹³ Creado mediante el Decreto Ley 25868 del 08 de noviembre de 1992.

⁹⁴ BOZA, Beatriz. *The role of the state in competition and intellectual property policy in Latin America: Towards an Academic Audit of Indecopi*. 2da Ed. Lima: PromPerú, 2000, p. 39: El Indecopi es una institución que ha logrado alcanzar fines tales como el de promover un ambiente de competitividad entre las empresas.

⁹⁵ BULLARD GONZALES, Alfredo. *Derecho y economía: El análisis económico de las instituciones legales*. 1era Ed. Lima: Palestra Editores, 2003, p. 428-429.

personas naturales y jurídicas. La noción anterior fue complementada posteriormente mediante la Resolución 101-96-TDC⁹⁶ emitida por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi, con fecha 18 de diciembre de 1996. Dicha resolución dispuso lo siguiente:

“Se considera como consumidor o usuario, de acuerdo a lo establecido en el inciso a) del artículo 3 del Decreto Legislativo 716, a la persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta un producto o un servicio para fines personales, familiares o de su entorno social inmediato. No se consideran por tanto consumidores y usuarios para efectos de la Ley a los proveedores cuando adquieren, utilizan o disfrutan de un bien o servicio para fines propios de su actividad como tales, según las definiciones contenidas en los artículos 1 y 3 inciso b) del mencionado cuerpo legal. En tal sentido, las denuncias que tengan por pretensión la protección de intereses de quienes no puedan ser consideradas consumidores o usuarios, deberán ser declaradas improcedentes.

De esta manera, se observa que la doctrina nacional confirmó la noción de consumidor final adoptada en otros países excluyendo la protección a empresarios al asumir que estos no se encontrarían en una situación de desigualdad técnica, al adquirir bienes o servicios para utilizarlos en fines vinculadas a su actividad comercial o profesional. Sin embargo el concepto no excluye la protección a empresarios cuando adquieran bienes o servicios que son destinados a fines familiares

⁹⁶ Expediente 102-95-C.P.C. Denunciante: Cheenyi E.I.R.L.; Denunciado: Kónica S.A.

o privados⁹⁷. Esta resolución se constituyó como un precedente de observancia obligatoria⁹⁸.

La nueva Constitución Política del Perú del año 1993 instituyó la protección al consumidor por medio del artículo 65 el mismo que consideró lo establecido por el Decreto Legislativo 716 citado anteriormente, el Decreto Legislativo 691⁹⁹ y el Decreto Ley 26122¹⁰⁰. El artículo 65 de la constitución dispone lo siguiente:

Artículo 65: El estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

Asimismo, el artículo 58 de la Constitución Política del Perú es considerado importante debido a que instituyó la economía social de mercado la cual ya había sido incluida en el artículo 115 de la Constitución de 1979. Es igual de importante el artículo 61 de la Constitución. Dichos artículos señalan lo siguiente:

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.

Artículo 61: El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

⁹⁷ BULLARD GONZALES, Alfredo, *óp. cit.* p. 441.

⁹⁸ De acuerdo al artículo 43 del Decreto Legislativo 807 – Ley y Facultades, Normas y Organización del Indecopi, las resoluciones de la Comisiones, de las Oficinas, y del Tribunal de Defensa de la competencia y de la Propiedad Intelectual que resuelvan casos particulares que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedente de observancia obligatoria.

⁹⁹ Decreto legislativo 691: Normas de la publicidad en defensa del consumidor.

¹⁰⁰ Decreto ley: Ley sobre represión de la competencia desleal.

Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

De lo citado anteriormente, se aprecia que el nuevo rol asumido por el Estado es el de observador del mercado y a través de este nuevo rol procura crear un marco constitucional útil para establecer las condiciones adecuadas para que el consumidor decida por sí mismo¹⁰¹. De esta manera, y considerando el sistema normativo especializado en protección al consumidor y las normas relacionadas a él, la presencia del consumidor toma relevancia al volverse un sujeto económico con derechos y que es protegido efectivamente por medio de un organismo que protege sus intereses y resuelve sus denuncias.

La noción de consumidor adoptada por la Resolución fue luego confirmada por la Resolución 001-2001-LIN-CPC/INDECOPI¹⁰² y posteriormente la normativa referida a protección al consumidor así como las precisiones y modificaciones al Decreto Legislativo 716 fueron agrupadas en el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor, aprobado por el Decreto Supremo 039-2000-ITINCI del 11 de diciembre de 2000.

Posteriormente, y en correspondencia con el interés del Estado de proteger a la parte contractual más débil, Indecopi amplió el marco de protección ya anteriormente establecido por la Resolución 101-96-TDC al incluir a los pequeños empresarios mediante la Resolución 422-2004-TDC¹⁰³ emitida por la Sala de Defensa de la Competencia al observar que estos son afectados también por la desigualdad técnica típica en el consumidor. Esta resolución concuerda con la doctrina extranjera, al considerar que los pequeños empresarios se encuentran en una situación de presión al

¹⁰¹ BULLARD GONZALES, Alfredo, *óp. cit.* p. 441.

¹⁰² Resolución 001-2001-LIN-CPC/INDECOPI: Lineamientos sobre protección al consumidor – Comisión de protección al consumidor.

¹⁰³ Expediente 535-2001-C.P.C. Denunciante: Reynaldo Moquillaza S.R.L. Denunciado: Milne & Co. S.A.

momento de contratar con las grandes empresas (o bajo una situación de Asimetría Negocial) y por ello se encuentran en una situación igual a la de un consumidor común¹⁰⁴. La resolución dictamina lo siguiente:

“Las personas naturales y jurídicas pertenecientes a la categoría profesional de los pequeños empresarios son también sujetos afectados por la desigualdad informativa en la relación de consumo y, por tanto, son considerados como consumidores para efectos de la Ley de Protección al Consumidor cuando debido a las necesidades de su actividad empresarial adquieran o utilicen productos, ya sean bienes o servicios, para cuya adquisición o uso no fuera previsible que debieran contar con conocimientos especializados equiparables a aquellos de los proveedores.”

Como en el caso de los lineamientos dictaminados en el año 2001, el Indecopi emitió la Resolución 001-2006-LIN-CPC/Indecopi¹⁰⁵ la misma que confirma la inclusión del pequeño empresario como objeto de protección. El Tribunal Constitucional también ha contribuido con aportar un concepto de consumidor mediante la sentencia de fecha 13 de abril de 2007 de la siguiente manera:

El consumidor o usuario es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar mediante la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado¹⁰⁶.

¹⁰⁴ VILLALBA CUELLAR, Juan Carlos, *Loc. cit.*

¹⁰⁵ Resolución 001-2006-LIN-CPC/Indecopi: Lineamientos 2006 de la comisión de protección al consumidor.

¹⁰⁶ Expediente 7339-2006-PA/TC.

En el año 2008 se emitió el Decreto Legislativo 1045¹⁰⁷, el cual modificó el concepto de consumidor incluido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor definiéndolo de la siguiente manera:

- a) Consumidores o usuarios: Las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio, actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional y, excepcionalmente, a los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios no relacionados con el giro propio del negocio. La presente ley protege al consumidor que actúa con diligencia ordinaria, de acuerdo a las circunstancias.

Dicha definición se mantuvo en el Decreto Supremo 006-2009-PCM del 30 de enero de 2009¹⁰⁸ el cual fue cuestionado ya que abandonó la noción de consumidor como destinatario final de bienes y servicios utilizados en el ámbito familiar o privado. En el Decreto Supremo 006-2009-PCM se volvió a definir al consumidor como aquel que adquiere, utiliza o disfruta bienes o servicios ajenos a su actividad empresarial o profesional. Es decir se legisló a favor del mismo sujeto de protección descrito en el TUO de la Ley de Protección al Consumidor pero con la diferencia de que se tomó otra perspectiva al redactarlo. De la misma manera, se agregó la protección al microempresario (aunque anteriormente la jurisprudencia administrativa incluía la protección al pequeño empresario) y al consumidor que actúe con la diligencia ordinaria por lo que cabría suponer, bajo la lógica presentada anteriormente, que el prototipo de consumidor (consumidor razonable) sería reemplazado por el que actúa diligentemente de acuerdo a un concepto extraído del

¹⁰⁷ Decreto Legislativo 1045- Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor del 26 de junio de 2008.

¹⁰⁸ Decreto Supremo 006-2009-PCM – Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor del 30 de enero de 2009.

Código Civil, pudiendo implicar que no se pueda proteger a quien merece la protección al constituir la parte más débil en la posición contractual¹⁰⁹.

Sin embargo en el mismo año, durante el discurso de fiestas patrias se manifestó la necesidad de implementar un Código de protección al consumidor que “defienda a los consumidores de las cosas concretas y diarias¹¹⁰”. Dicha situación conllevó a un debate respecto a la necesidad de adoptar por un Código¹¹¹ así como también las diferentes perspectivas tomadas para establecer cuál sería la noción de consumidor adecuada. Finalmente, el 02 de septiembre de 2010 se publicó la Ley 29571 - “Código de Protección y Defensa del Consumidor” el cual define, en el artículo IV al consumidor de la siguiente manera:

1. Consumidores o usuarios

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

¹⁰⁹ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *¿La muerte del “Consumidor Razonable” y el nacimiento de la responsabilidad objetiva absoluta del proveedor? Análisis de la ley complementaria del sistema de protección al consumidor*. En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, N° 67, 2008.

¹¹⁰ Mensaje a la Nación de fecha 28 de julio de 2009, del ex presidente Alan García Pérez.

¹¹¹ MESARINA DE ZELA, Rómulo. *¿Habemus Código... de Consumo... o qué?*. En: *Derecho y Sociedad*. Año N° XXI, N° 34, Julio 2010. En el artículo se cuestionan las diferentes nociones adoptadas por los tres proyectos de Código que existieron, los mismos que tenían perspectivas diferentes de Consumidores; y se cuestiona la necesidad (e inclusive la poca diligencia del trabajo realizado) de contar con un “Código”. ZUÑIGA PALOMINO, Mario. *¿Realmente necesitamos un “Código de Consumo”?*. En: *Enfoque de Derecho*, publicado el 04 de noviembre de 2009. En el citado artículo, se cuestiona el contenido del anteproyecto del Código de Consumo al ser estas normas “redundantes” teniendo en cuenta que existen ya diversas normas” ya recogidas en el TUO de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor, así como en diversos precedentes administrativos.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

De esta manera, por medio de este Código se volvió a recoger la noción de destinatario final del consumidor, y se incluyó también la protección del microempresario. Sin embargo, la inclusión de “actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considerará consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor” resulta ser reiterativo al ya haberse incluido en el mismo artículo que es solo consumidor aquel que destina los productos o servicios en beneficio propio o de su grupo familiar o social.

De igual manera, en el mismo artículo se declara la protección a los consumidores que adquieran usan, o disfrutan del bien, cuando no se determine el destino final del producto. Es decir, la doctrina nacional también incorpora la noción del consumidor-cliente al establecer que se considerará como consumidor al adquirente del producto, en ese sentido, se observa que la protección al consumidor adoptada en el Perú resulta ser amplia ya que incorpora diferentes supuestos de protección en beneficio del consumidor encontrándose por ello de acuerdo al mandato constitucional del artículo 65¹¹².

¹¹² ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Primeras reflexiones a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor*. En: *Ius et veritas* N° 41, Diciembre 2010, pp. 165-166.

IV.1 Protección al usuario de productos financieros

De acuerdo al numeral 4 del Artículo IV del “Código de Protección y Defensa del Consumidor” se define como servicio a cualquier actividad de prestación de servicios que se ofrece en el mercado incluyendo aquellos de naturaleza bancaria, financiera, de crédito, de seguros, previsionales, y los servicios técnicos y profesionales. De la misma manera, el artículo 105 le otorga la competencia al Indecopi para conocer los casos de presuntas infracciones a las disposiciones al código en mención, otorgándole la facultad de imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas conforme al Decreto Legislativo 1033 – “Ley de Organización y Funciones del Indecopi”¹¹³. Asimismo, de acuerdo al numeral 1 del inciso a del artículo 106 del “Código de Protección y Defensa del Consumidor”, el Indecopi tiene a su cargo los procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor¹¹⁴.

En efecto, las sanciones referidas anteriormente se basarían en el capítulo V del Título IV “Productos Financieros”¹¹⁵ por medio del cual se establecen las obligaciones de información que los proveedores (las entidades financieras) deben

¹¹³ Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 105: El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

¹¹⁴ Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 106: El Indecopi tiene a su cargo los siguientes procedimientos: a. Procedimientos sancionadores: i) Por infracción a las normas de protección al consumidor.

¹¹⁵ Debíó ser conveniente la coherencia del nombre del Capítulo V del Título IV, toda vez que este define como “Productos Financieros”, a lo que el numeral 4 del artículo IV definió como “Servicios Financieros”. Sin embargo, vale también señalar la observación hecha por Rolando Castellares Aguilar, al mencionar que lo denominado como “servicios” por la Ley 28587 es llamado, de acuerdo a la técnica y literatura bancaria “operaciones” (todas las actividades bancarias de intermediación financiera). CASTELLARES AGUILAR, Rolando. *Comentarios a la Ley 28587 ¿se protege al consumidor de servicios financieros?* En: Actualidad Jurídica. N° 141, agosto de 2005.

otorgar al consumidor o usuario así como los derechos que le corresponden a estos últimos. El código desarrolla los siguientes temas:

- Informar de manera clara y destacada la Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA) y la Tasa de Rendimiento Efectivo Anual (TREA).
- En la publicidad de productos o servicios financieros de crédito que anuncien tasas de interés bajo el sistema de cuotas, se deberá informar la TCEA calculada para un año de trescientos sesenta días.
- En la publicidad de productos de crédito revolvente debe consignarse la Tasa de Interés Efectiva Anual (TEA) de manera clara y destacada para un año de 360 días, así como cualquier cargo aplicable o remitir expresamente esta información complementaria a una fuente de información distinta fácilmente accesible y gratuita. No se podrá hacer referencia a tasas de interés distintas a las indicadas.
- En caso de publicidad de productos o servicios financieros que anuncien tasas de interés pasivas, el proveedor debe anunciar la TREA calculada para un año de trescientos sesenta días.
- Las entidades del sistema financiero podrán decidir la contratación con los usuarios del servicio en función a las condiciones particulares de su riesgo, comportamiento crediticio, las características de los productos que se diseñen para los mercados y la falta de transparencia debidamente reglamentada por la SBS.
- Los proveedores no se encuentran obligados a cursar a sus clientes la comunicación mencionada en la Ley 28587 (y en la Resolución SBS N° 1765-2005) cuando las modificaciones o resolución del contrato tengan por sustento la aplicación emitidas por la SBS.

- Los consumidores tienen derecho, en toda operación de crédito a plazos bajo el sistema de cuotas o similares, a efectuar el pago anticipado o prepago de los saldos, en forma total o parcial con la consiguiente reducción de los intereses compensatorios generados al día de pago y liquidación de comisiones y gastos derivados de las cláusulas contractuales pactadas entre las partes, sin que les sean aplicables penalidades de algún tipo o cobros de naturaleza o efectos similar.
- Los consumidores tienen derecho a ser informados respecto a las condiciones aplicables a las distintas obligaciones que pueden ser asumidas en virtud de un mismo contrato de crédito detallando las tasas de interés, demás cargos aplicables y la oportunidad de pago para cada una de dichas obligaciones, así como el orden de imputación de pagos de estas.
- En los contratos de crédito, el orden de imputación de pagos pactado no puede conllevar un agravamiento desproporcionado del monto adeudado, salvo que la empresa acredite fehacientemente la existencia efectiva de negociación e informe adecuadamente al consumidor en documento aparte sobre las consecuencias e implicaciones económicas de la regla de imputación adoptada.
- En caso de contratos de crédito en los cuales no se haya pactado la aplicación de pagos o de no ser preciso el convenio celebrado o genere dudas respecto a sus alcances, o no se haya cumplido con la obligación a cargo del proveedor, los pagos se aplican en primer lugar a la obligación menos garantizada, y de estar igualmente garantizadas, a la más onerosa, y de ser igualmente onerosa, a la más antigua. No se puede, sin asentimiento

del proveedor, aplicar los pagos al capital antes que a los gastos y a estos antes que a los intereses.

- Todas las oficinas de las empresas del sistema financiero deberán resolver los reclamos dentro del plazo establecido en la normativa correspondiente, sin perjuicio del derecho del consumidor de recurrir directamente ante la Autoridad de Consumo. Dichos reclamos deberán presentarse y registrarse en la forma que determinan las normas de la SBS.

La competencia de Indecopi para los temas referidos a la protección del consumidor de servicios financieros ya se ejercía anteriormente con la vigencia de la Ley de Protección al Consumidor, el cual también incluyó a los “servicios bancarios” dentro de la definición de “servicio”, siendo la Comisión de Protección al Consumidor la encargada de conocer de las infracciones a la ley.

Pese a que Indecopi ejerce exclusivamente la competencia en la protección al consumidor, en el Perú existen otras instituciones alternativas encargadas de solucionar las controversias suscitadas entre consumidores y entidades financieras. Entre ellas se encuentran la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, la Defensoría del Cliente Financiero y el Poder Judicial. Sus funciones serán desarrolladas en el siguiente capítulo.

Capítulo II

La protección al cliente de servicios financieros en el Perú

Los clientes del sistema financiero cuentan con la posibilidad de presentar sus reclamos y denuncias ante una diversidad de instancias a fin de obtener una solución a las inconformidades con los servicios prestados por entidades financieras. El cliente de servicios financieros puede recurrir a la misma entidad financiera que ocasionó el motivo de la controversia así como también puede recurrir a instancias gubernamentales tales como el Indecopi (y los diversos servicios que provee para la solución de controversias), la Plataforma de Atención al Usuario de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Poder Judicial. Además de ellos, cuenta con instancias privadas tales como por ejemplo la Defensoría del Cliente Financiero creada por las entidades financieras asociadas a la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC).

Pese a la existencia de diversas instancias a disposición del cliente financiero, durante el desarrollo de esta investigación se ha podido observar diferentes deficiencias en el trato al consumidor del sistema financiero. Precisamente el caso de Indecopi resulta ser una instancia con recursos insuficiente para la alta cantidad de denuncias presentadas contra los servicios financieros. Asimismo, resulta cuestionable la interpretación que realiza al concepto *Consumidor* la misma que no corresponde con los fines teleológicos del Derecho de Protección al Consumidor basados en proteger a aquel consumidor que se encuentra en una situación de Asimetría Negocial e Informativa. De igual manera, la alta cantidad de reclamos y denuncias de productos financieros ha llevado a la creación de diferentes alternativas de servicios de Indecopi, las mismas que tuvieron como efecto nuevamente la

sobresaturación de estos nuevos servicios. Por otro lado, Indecopi resulta ser una instancia que no se encuentra a disposición de todo consumidor a nivel nacional al no contar con una completa cobertura en el territorio peruano.

En el caso de la *Plataforma de Atención al Usuario* de la SBS, pese a ser una instancia especializada en el conocimiento del sistema financiero y en productos y servicios que se ofrecen, se observa que el alcance de sus funciones de recepción de denuncias en caso de incumplimiento de normativa emitida por la SBS es limitada debido a que sólo cuentan con solo tres oficinas a nivel nacional.

En lo que respecta a la atención de reclamos y denuncias ante instancias privadas, las empresas afiliadas a ASBANC han puesto a disposición de los clientes del sistema financiero la *Defensoría del Cliente Financiero*. Pese a ser un complemento a la labor realizada por los bancos en sus sistemas de atención de reclamos ordenada por la SBS, esta resulta ser insuficiente puesto que no cuenta con supervisión de la agencia encargada de la protección de consumidores que permita conocer del tratamiento de las resoluciones emitidas, ni tampoco conocimiento de cuál es el criterio utilizado para la solución a estos reclamos. Asimismo, la presentación de reclamos y denuncias presentadas por Consumidores es limitada a sólo los clientes de Entidades Financieras afiliadas a ASBANC.

El presente capítulo tiene como fin describir las diferentes instancias y mostrar las deficiencias existentes en las diferentes instancias de protección al consumidor de servicios financieros.

I. Protección al usuario de servicios financieros ejercida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

De acuerdo al artículo 105 de la Ley 29751 – “Código de Protección y Defensa del Consumidor”, Indecopi es competente para conocer los casos de presuntas infracciones a las disposiciones del código citado. El Decreto Legislativo 1033 – “Ley de Organización y Funciones del Indecopi”¹¹⁶ cuyo literal d del artículo 2 dispone que este organismo está encargado de “proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo”. Lo anterior es complementado con el artículo 27 de la ley en mención que dispone la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi como el órgano funcional competente para vigilar el cumplimiento de las normas de protección al consumidor y de aquellas que protejan a los consumidores de la falta de idoneidad de los bienes y servicios en función a la información brindada, de las omisiones de información y de la discriminación en el consumo así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

La labor de Indecopi en la protección al consumidor es relevante en el mercado toda vez que ha logrado instituir su participación en este y buscar establecer una cultura de consumo adecuada y relevante en el mercado¹¹⁷. Asimismo la labor de

¹¹⁶ Decreto Legislativo 1033 – Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual del 24 de junio de 2008.

¹¹⁷ Documento de Trabajo N 001-1999, “Avances, retos y propuestas para la promoción de los derechos del consumidor”. Indecopi. Publicado el 15 de marzo de 1999. Al respecto, el cambio implícito en la participación del consumidor en el mercado se ha basado en: 1. Adopción de un sistema de competencia leal y honesto basado en un sistema económico que privilegia el accionar de las empresas, basado en la competencia de empresa y proveedores en los mercados. 2. Existencia de leyes, normas y procedimientos. 3. Sistema diseñado para el seguir el cumplimiento de estas normas. 4. Promoción de la Cultura de Consumo.

Indecopi es trascendente y fundamental en lo que respecta al análisis y resolución de denuncias y reclamos presentados contra productos y servicios referidos a diferentes prestaciones económicas, entre las cuales están incluidas las operaciones financieras.

En lo que respecta al análisis de las denuncias presentadas por servicios financieros, la Comisión de Protección al Consumidor ha dado solución a diferentes casos (que por cierto es la actividad económica sobre la que se recibe la mayor cantidad de reclamos) vinculados a productos y servicios como por ejemplo tarjetas de crédito, crédito personal, cuenta de ahorros, créditos de consumo, cobros indebidos, etcétera. Sin embargo, resulta importante analizar la labor de Indecopi en lo que respecta a los casos presentados por microempresarios en denuncias sobre servicios financieros debido a que las resoluciones analizadas en este capítulo así como los diferentes procedimientos implementados son cuestionables.

1.1 La definición de “Consumidor” adoptada por Indecopi y su aplicación en el caso de las personas jurídicas

Actualmente el sistema de protección al consumidor considera al microempresario como sujeto de protección y tutela. De acuerdo al “Código de Protección y Defensa del Consumidor”, son consumidores “los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio”¹¹⁸. El

¹¹⁸ Código de Protección y Defensa del Consumidor. *Artículo IV: Para los efectos del presente Código se entiende por:*

1. Consumidores o usuarios:

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

artículo citado es similar a la definición de consumidor adoptada por la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor – Decreto Legislativo 1045¹¹⁹ la cual consideraba dicha protección como “excepcional”¹²⁰.

Durante la vigencia del Decreto Legislativo 1045, la doctrina especializada en el tema se pronunció respecto a la definición de *Consumidor* adoptada la cual fue criticada al haber excluido de su protección a las personas jurídicas (excepto los casos de microempresarios) en menoscabo de una definición más amplia como la adoptada por el Decreto Legislativo 716 que incluyó a personas naturales y jurídicas. Asimismo el Decreto Legislativo 1045 dispuso que la protección a microempresas se daría siempre que la asimetría informativa esté en relación a “bienes o productos no vinculados al giro propio del negocio”. Dicha definición se consideró equivocada para los fines de protección de casos de Asimetría Informativa así como también su poca claridad en lo que se refería a casos que vinculen a microempresarios y servicios financieros.

Sobre estos casos en particular, se analizaron diferentes resoluciones emitidas por la Sala de Defensa de la Competencia que confirmaron lo dispuesto por la Comisión de Protección al Consumidor la cual declaró la improcedencia de las denuncias toda vez que los denunciantes (microempresarios) no se encontraban bajo una situación de Asimetría Informativa requerida de acuerdo al artículo 3 de la Ley de

1.3 En caso de duda sobre el destino de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

¹¹⁹ Anteriormente, la persona jurídica era considerada como Consumidor de acuerdo al Decreto Legislativo 716 del 07 de noviembre de 1991. Sin embargo, a partir de la emisión del Decreto Legislativo 1045 del 25 de junio de 2008, se excluyó a las personas jurídicas de la protección al consumidor, excepto en los casos de microempresarios que evidencian una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de los productos y servicios no relacionados con el giro propio del negocio.

¹²⁰ Tal como se mencionó anteriormente, la única variación existente entre el Código y el Decreto Legislativo 1045 es la “excepcionalidad” de protección al microempresario que ha sido desterrada del Código, por lo que se lograrían interpretaciones extensivas en dicho sentido en beneficio del mismos.

Protección al Consumidor¹²¹. Los argumentos de la Sala transcritos a continuación se refieren a casos presentados por microempresarios contra entidades financieras:

- El natural desenvolvimiento de las funciones comerciales o productivas del microempresario le otorga mayor experiencia sobre determinados productos o servicios y lo coloca en una posición distinta en la que se encuentra un consumidor final ordinario de tales productos o servicios con lo que deja de tener justificación la extensión excepcional de la tutela de las normas de protección al consumidor a dicha persona natural o jurídica. En ese sentido, no se le puede conferir la calidad de consumidor al empresario al haber efectuado operaciones relacionadas a su especialización por necesidad de su actividad comercial o profesional.
- La utilización de servicios financieros es una herramienta usualmente empleada por todo tipo de empresas para reducir costos y facilitar el pago de sus obligaciones comerciales.
- Las situaciones descritas conceden a los microempresarios una familiaridad natural con tales servicios, permitiéndoles conocer de manera más precisa los principales aspectos operativos de dichos productos financieros, generando a su vez una reducción en la original asimetría informativa existente. Siendo así, la contratación y

¹²¹ A raíz de la modificación al Decreto Legislativo 716 a través del Decreto Legislativo 1045 – Ley complementaria del Sistema de Protección al Consumidor se definió al consumidor de la siguiente manera:

Artículo 3 Para los efectos de la ley se entiende por a) Consumidores o usuarios: Las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional y, excepcionalmente, a los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios no relacionados con el giro propio del negocio. La presente Ley protege al consumidor que actúa en el mercado con diligencia ordinaria, de acuerdo a las circunstancias.

desenvolvimiento de tales servicios financieros deben ser considerados transversales a todo esquema productivo o de comercialización y, por ende, connaturales al giro de tales negocios.

- El conocimiento efectivo con el que cuenta el denunciante es el que previsiblemente debería poseer en función a su actividad empresarial, la misma que está vinculada al servicio materia de denuncia.
- El servicio materia de la denuncia (que versa en temas de pago de cheques con cargo a cuenta corriente, operaciones bancarias no reconocidas por Internet, reportes indebidos o modificaciones unilaterales de tasas de interés) tiene por finalidad contribuir al desarrollo del giro del negocio y está relacionado directamente a la actividad económica desplegada por los denunciantes por lo que no se evidencia una situación de asimetría informativa que justifique la inclusión excepcional de microempresarios dentro del sistema de protección al consumidor.

Los argumentos citados han sido utilizados en las Resoluciones 0469-2009/SC2-Indecopi del 04 de marzo de 2009, Resolución 0585-2009/SC2-Indecopi del 24 de marzo de 2009, Resolución 0800-2009/SC2-Indecopi del 30 de abril de 2009, Resolución 0899-2009/SC2-Indecopi del 25 de mayo de 2009, Resolución 01050-2009/SC2-Indecopi del 22 de junio de 2009, y la Resolución 1452-2009/SC2-Indecopi, así como también en la Resolución 2321-2010/SC2-Indecopi del 18 de octubre de 2010, Resolución 2436-2010/SC2-Indecopi del 27 de octubre de 2010, Resolución N 0136-2011/SC2-Indecopi del 25 de enero de 2011, Resolución 302-2011/SC2-Indecopi del 15 de febrero de 2011, Resolución 344-2011/SC2-Indecopi

del 22 de febrero de 2011, Resolución 363-2011/SC2-Indecopi del 23 de febrero de 2011, Resolución 806-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 807-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 808-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 991-2011/SC2-Indecopi del 27 de abril de 2011.

Sin embargo, a partir de la vigencia del Decreto Legislativo 1045, las resoluciones emitidas por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi han presentado votos en discordia cuyos argumentos coinciden con los fundamentos de protección al consumidor basados en la Asimetría Informativa.

En referencia a lo anterior, el vocal Francisco Pedro Mujica Serelle y Oscar Darío Arrús Olivera votaron en discordia al no encontrarse de acuerdo con la posición tomada por la Sala la cual confirmó la improcedencia de las denuncias presentadas ante la Comisión de Protección al Consumidor¹²². Los argumentos de los vocales son los siguientes:

- La asimetría informativa debe evaluarse en función a cada caso concreto, considerando si los denunciante estuvieron en la posibilidad de conocer previamente el defecto materia de denuncia y así evitar su materialización. Por ende, el solo hecho de haber celebrado un contrato con la entidad financiera no implica *per se* la eliminación de la situación asimétrica en la que se encuentra frente al proveedor con relación al cumplimiento de la protección de los intereses económicos

¹²² Resolución 2321-2010/SC2-Indecopi del 18 de octubre de 2010, Resolución 2436-2010/SC2-Indecopi del 27 de octubre de 2010, Resolución 0136-2011/SC2-Indecopi del 25 de enero de 2011, Resolución 302-2011/SC2-Indecopi del 15 de febrero de 2011, Resolución 344-2011/SC2-Indecopi del 22 de febrero de 2011, Resolución 363-2011/SC2-Indecopi del 23 de febrero de 2011, Resolución 806-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 807-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 808-2011/SC2-Indecopi del 13 de abril de 2011, Resolución 991-2011/SC2-Indecopi del 27 de abril de 2011.

de los consumidores y el deber de idoneidad contenidos en los artículo 5 literal d y 8 de la Ley de Protección al Consumidor.

- La empresa denunciada tiene el deber de implementar mecanismos que sean idóneos para no vulnerar los intereses económicos de sus clientes y cumplir con los ofrecimientos realizados por lo que no es posible considerar que los denunciados tengan información equiparable a la del proveedor con respecto a los defectos que puedan producirse al momento de celebrar un contrato con el proveedor por lo que se encontraban imposibilitados de prever las afectaciones sufridas, debido a que el cumplimiento de dicha obligación se encuentra en el ámbito operativo del proveedor.
- En ese sentido los denunciados por calificar como microempresarios, evidencian una situación de Asimetría Informativa con relación a los hechos denunciados por lo tanto califican como consumidores finales de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 literal a de la “Ley de Protección al Consumidor”.

Otros casos que fueron cuestionados por los vocales se refieren al tratamiento de unas denuncias analizadas por las Oficinas Regionales de Indecopi ubicadas en Lambayeque, Tacna y Piura en donde se realizó un análisis incompleto y equivocado de la normativa de protección al consumidor en los Expediente 005-2009/CPC-Indecopi-LAM, Expediente 134-2010/CPC-Indecopi-LAM, Expedientes 0142-2009/CPC-Indecopi-TAC, Expediente 145-2010/CPC-Indecopi-PIU y el Expediente 357-2010/CPC-Indecopi-PIU.

En estos expedientes se detectó que las Comisiones de las Oficinas Regionales en Lambayeque, Tacna y Piura de Indecopi no realizaron un análisis adecuado de las denuncias presentadas, declarando la improcedencia de estas sin haber realizado siquiera el análisis respecto a si los recurrentes se encontraban o no en la categoría de microempresario (análisis que sí es realizado en otras resoluciones emitidas por Indecopi). Dicha situación motivó a que el vocal Francisco Ernesto Mujica Serelle vote en discordia precisando además la inaplicación del *Principio de Verdad Material* dispuesto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la “Ley de Procedimiento Administrativo General” por lo que se constituiría inclusive en un vicio de nulidad de este acto administrativo¹²³.

Los argumentos utilizados en el voto en discordia resultan ser de atención puesto que demuestran la incertidumbre en la interpretación del concepto de consumidor adoptado a nivel de la Sala de Defensa de la Competencia, la Comisión de Protección al Consumidor y en las Comisiones de las Oficinas Regionales de Indecopi, especialmente en lo que respecta al tratamiento que debería darse a los microempresarios en su relación con entidades financieras.

La definición de consumidor o usuario adoptada por el Decreto Legislativo 1045 – “Ley de Protección al Consumidor incluyó al microempresario”, entendiéndose como aquel que evidencia “asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio”. La definición del microempresario causó diversos cuestionamientos puesto que no se estableció de manera clara los supuestos específicos bajo los cuales los

¹²³ Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículo IV del Título Preliminar. Principios del procedimiento administrativo.

11. Principio de verdad material: En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aún cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

microempresarios se encontrarían expuestos a situaciones de asimetría informativa¹²⁴, especialmente en casos que vinculen, por ejemplo, servicios financieros.

Al respecto, Teresa Tovar considera que el análisis de este artículo en relación con este caso revestía de especial dificultad ya que se vincula con el giro del negocio de los microempresarios con operaciones financieras, no siendo claro si en tales supuestos se configuraba una situación de Asimetría Informativa¹²⁵. Dicha opinión es compartida por Alex Rodríguez Ortiz quien considera que los casos entre personas jurídicas y entidades financieras eran paradigmáticos toda vez que estas actuaban como consumidores al igual que una persona natural por la existencia de Asimetría Informativa en estos casos¹²⁶.

Igualmente se ha cuestionado dicha definición por tener una alta carga subjetiva y por ser poco clara al aplicarse en supuestos que involucren a microempresarios que no evidencian Asimetría Informativa respecto de productos o servicios que no forman parte de su giro de negocios. Pero dicha interpretación cambia cuando se aplica en casos de microempresarios que sí evidencian Asimetría Informativa. En razón a ello existirán casos que vinculen a microempresarios protegidos y otros en donde no, pese a que se trate del mismo proveedor y de la misma operación comercial lo cual es una situación que no resulta ser equitativa ni tampoco objetiva¹²⁷.

De igual manera cabe agregar que la microempresa es un sector de interés económico para la colocación de créditos a través de entidades financieras (bancos y

¹²⁴ RODRIGUEZ GARCIA, Gustavo. *¿Asimetría Informativa o desigualdad en el mercado?* En *Foro Jurídico*. Vol. 04. N 8, p.116

¹²⁵ TOVAR MENA, Teresa. *Consideraciones sobre la definición de Consumidor o Usuario* En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. N° 67, p. 56.

¹²⁶ RODRIGUEZ ORTIZ, Alex. *El código de Protección y Defensa del Consumidor: principios que rigen la relación de consumo y derechos de consumidores*. En: *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia*. Tomo 27, año 02 – Septiembre de 2010, p.213.

¹²⁷ CASTELLARES AGUILAR, Rolando. *La regulación de los servicios financieros en el Código de Protección y Defensa del Consumidor*. En: *Revista Jurídica* N 119 – Enero 2011, p. 337.

microfinancieras tales como financieras, EDPYMES, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito). Pese a ello, el acceso al sistema financiero de este tipo de empresa no es siempre posible puesto que al ser un sector con alto grado de informalidad no cumple muchas veces con los requisitos de documentación esenciales y solicitados por las entidades financieras. Al no cumplir con tener información fehaciente y que permita asegurar el cumplimiento de pagos, este sector es calificado con alto grado de riesgo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas. En ese sentido, las microempresas no acceden al sistema financiero debido al alto costo que este les significaría en razón a la tasa de interés reflejada en el alto riesgo aplicable¹²⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta cuestionable la posición de la Sala de Defensa de la Competencia puesto que el acceso de microempresas al financiamiento crediticio no es usual y en consecuencia, el conocimiento que estas puedan tener respecto a productos financieros es mínimo y posiblemente inexistente. En efecto, la actividad financiera es un tipo de servicio al cual las microempresas (y las pequeñas empresas) no pueden acceder puesto que en razón a la calificación del riesgo, el costo de acceder al crédito implica el pago de una muy alta tasa de interés y porque además las microempresas no tienen confianza de contratar con entidades financieras. Asimismo no es usual la celebración de estos contratos puesto que las microempresas (y las pequeñas empresas) no cumplen con los requerimientos necesarios para acceder a varios servicios, principalmente debido a temas relacionados a la informalidad en las que estas se encuentran.

¹²⁸ Documento de Trabajo N 001-2001: La oferta de servicios del Indecopi a las Pequeñas y Microempresas (PYME). Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Lima. Julio 2001.p.44.

Finalmente es importante agregar lo desarrollado en el Precedente de Observancia Obligatoria emitido por medio de la Resolución 0422-AA/TDC-Indecopi del 03 de octubre de 2003¹²⁹ por el cual se concluyó que “las personas jurídicas pertenecientes a la categoría de pequeños empresarios son sujetos afectados por la desigualdad informativa en la relación de consumo y por tanto son considerados como consumidores para efectos de la Ley de Protección al Consumidor cuando debido a las necesidades de su actividad empresarial adquieran o utilicen productos ya sean bienes o servicios, para cuya adquisición o uso no fuera previsible que debieran contar con conocimientos especializados equiparables a aquellos de los proveedores¹³⁰”.

El precedente interpretó adecuadamente el concepto de Consumidor tomando en cuenta la Asimetría Informativa que afecta a los consumidores en ciertas relaciones de consumo. Por ello es válido trasladar estos supuestos a casos que vinculen a microempresarios. Precisamente las asimetrías, tanto comercial e informativa, existen en este tipo de personas jurídicas incluyendo también a los pequeños empresarios debido a que estas no cuentan con los conocimientos suficientes respecto a ciertos productos o servicios que no están en relación con su rubro de trabajo, así como tampoco se encuentran en capacidad de poder negociar de manera igualitaria con los proveedores por lo que su situación es similar a la de una persona natural. Sin embargo, dicha situación es diferente en medianas y grandes empresas toda vez que estas cuentan con la infraestructura necesaria como para asumir los costos de adquisición de información e inclusive cuentan con la capacidad de negociar contractualmente con los proveedores.

¹²⁹ Expediente 535-2001-CPC. Reynaldo Moquillaza S.R.L. v. MILNE & CO S.A.

¹³⁰ Resolución 0422-AA/TDC-Indecopi del 03 de octubre de 2003.

El citado precedente validó considerar al microempresario en la misma posición de asimetría en la que se encontraba cualquier consumidor excepto en casos específicos en los que por la adquisición o por el uso de bienes o servicios relacionados a su actividad se esperaba que tuviesen un grado de conocimiento o especialización sobre el mismo. La sala consideró que dichos casos específicos estarían relacionados a la adquisición de materias primas, materiales, partes fabricadas, instalaciones (edificios, equipo fijo), equipo accesorio (equipo portátil).

En la Resolución 0422-AA/TDC-Indecopi, la Sala incluyó el Gráfico 5 “Aplicación de la Ley de Protección al Consumidor en la adquisición de servicios en general” en el cual se concluye que los pequeños empresarios están protegidos en la adquisición de servicios utilizados frecuentemente debido a las necesidades del negocio e inclusive en los que no son utilizados frecuentemente debido a las necesidades del negocio.

Clasificación	Aplicación de la Ley de Protección al Consumidor	
	Pequeño Empresario	Gran Empresa
Servicios utilizados frecuentemente debido a las necesidades del negocio	Protegido	Excluida
Servicios no utilizados frecuentemente debido a las necesidades del negocio	Protegido	Protegida

Fuente: Resolución N 0422-AA/TDC-Indecopi del 03 de octubre de 2003.

Es necesario agregar que el Precedente de Observancia Obligatoria citado estableció parámetros claros y adecuados referidos a la protección al consumidor en caso de personas jurídicas y desarrolló supuestos de aplicación de la normativa de protección al consumidor. En dicho precedente se estableció inclusive que las microempresas no podrían negociar al mismo nivel que las medianas y grandes

empresas en el caso de servicios financieros por lo que su protección resultaba de ser aplicable en el caso de contratación de servicios financieros y servicios en general.

De la misma manera merece tomar en cuenta en el análisis la exclusión del sector de empresarios denominados “Pequeños Empresarios”. De acuerdo a la Ley 28015, los pequeños empresarios son definidos como aquella empresa que tiene entre 1 a 100 trabajadores y realiza ventas hasta un monto máximo de 1700 UIT¹³¹. Al respecto, el “Código de Protección y Defensa del Consumidor” no establece una protección específica al mismo y ello se confirma por medio del análisis realizado por la Comisión de Protección al Consumidor en la Resolución 386-2011/CPC y la Resolución 2711-2011/SD2-Indecopi del 10 de octubre de 2011, en el cual se realizó la interpretación del artículo IV que define al consumidor y por la cual se confirmaría la protección al microempresario y la exclusión de tutela al pequeño empresario. Dicha situación podría resultar contraproducente toda vez que no se otorgaría tutela a un sector que es afectado por la Asimetría Informativa¹³².

En caso esta interpretación continúe, este sector será desprotegido y conllevaría a que la totalidad de clientes de Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (EDPYME) no puedan presentar casos ante Indecopi y en consecuencia tanto el sector microempresario así como el de pequeños empresarios no estarían bajo la tutela efectiva de una entidad que proteja al consumidor pese a que se encuentran en un grave estado de Asimetría Informativa respecto a los productos ofrecidos por este tipo de entidades financieras.

¹³¹ Ley 28015 - Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. Artículo 3.

¹³² ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Las nuevas coordenadas del concepto del Consumidor . Volviendo a aceptar a las personas jurídicas y excluyendo injustificadamente a la pequeña empresa en situación de asimetría informativa*. En: Actualidad Jurídica N 215. Octubre 2011. P. 281

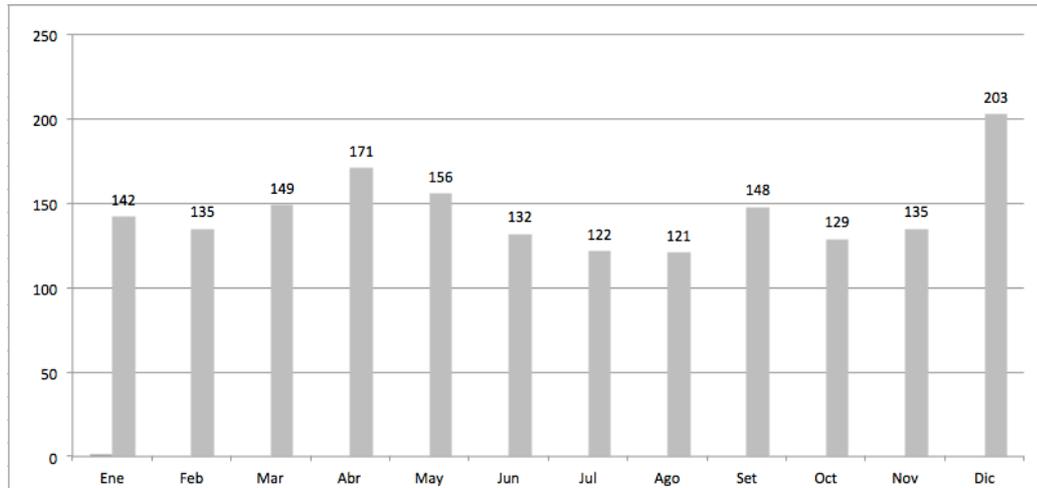
Por las razones señaladas anteriormente es necesaria la adopción de una reinterpretación del concepto de consumidor teniendo en cuenta el alto grado de Asimetría informativa en el que se encuentran los microempresarios e inclusive los pequeños empresarios en sus relaciones contractuales con entidades financieras. En ese orden de ideas, es necesario que a partir de la nueva definición adoptada por el “Código de Protección y Defensa del Consumidor” Indecopi adopte una interpretación similar a la utilizada en el Precedente de Observancia Obligatoria de la Resolución N 0422-AA/TDC-Indecopi.

I.2 Alta cantidad de denuncias y reclamos sobre servicios financieros

Resulta de interés analizar la alta, continúa y ascendente cantidad de quejas y denuncias contra servicios financieros recibidas por Indecopi. En efecto, la carga de denuncias recibida por la Comisión de Protección al Consumidor es actualmente muy muy alta. De acuerdo a los Boletines Estadísticos emitidos por la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi, la Comisión de Protección al Consumidor recibió en el año 2011, 1743 denuncias¹³³. En el Gráfico N 01 se muestra la cantidad de denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central.

¹³³ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 01: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor (Enero – diciembre del 2011)



Fuente: Comisión de Protección al Consumidor.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos

De las 1743 denuncias presentadas ante la Comisión de Protección al Consumidor, 406 pertenecen a Servicios Bancarios y Financieros, es decir el 23,29%, siendo estos los servicios con la mayor cantidad de reclamos en lo que respecta a una actividad económica.

Gráfico 02: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor según actividad económica (Enero – diciembre del 2011)

Nº	Actividad económica	Meses												Total	%	% acum.
		Ene-11	Feb-11	Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^a			
1	Servicios bancarios y financieros	27	30	21	33	37	33	26	33	43	34	45	44	406	23,29	23,29
2	Vehículos	17	31	26	12	24	21	18	17	17	21	24	20	248	14,23	37,52
3	Inmobiliario	21	14	10	26	13	15	10	13	19	21	17	18	197	11,30	48,82
4	Seguros	16	15	20	20	10	8	14	11	18	11	14	10	167	9,58	58,41
5	Educación	4	2	26	37	22	13	9	5	8	4	2	25	157	9,01	67,41
6	Servicios médicos	8	2	8	6	9	4	8	3	7	4	2	5	66	3,79	71,20
7	Alimentos	9	3	3	3	4	2	6	8	4	4	7	3	56	3,21	74,41
8	Transporte aéreo	6	2	3	4	4	6	4	7	2	2	1	3	44	2,52	76,94
9	Telecomunicaciones	5	3	3	1	4	3	5	2	2	4	2	4	38	2,18	79,12
10	Calzado y prendas de vestir	-	-	-	-	9	4	8	2	3	2	1	9	38	2,18	81,30
11	Transporte terrestre	1	3	2	4	-	2	1	2	4	3	1	1	24	1,38	82,67
12	Electrodomésticos y artefactos	3	1	-	-	2	2	2	3	-	2	4	3	22	1,26	83,94
13	Servicios profesionales	1	1	1	3	-	1	1	1	2	-	1	-	12	0,69	84,62
14	Agencia de viajes	1	-	1	-	1	-	-	-	2	1	1	2	9	0,52	85,14
15	Materiales y acabados para el hogar	-	-	-	-	1	3	-	-	2	1	-	1	8	0,46	85,60
16	Hospedaje	-	1	-	-	-	-	-	-	2	2	1	1	7	0,40	86,00
17	Medicamentos	-	-	-	-	-	3	1	-	1	-	-	1	6	0,34	86,35
18	Muebles y enseres	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3	0,17	86,52
19	Lavandería	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	0,17	86,69
20	Servicios veterinarios	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	2	0,11	86,80
21	Venta de materiales de construcción	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2	0,11	86,92
22	Equipos de computo y oficina	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	2	0,11	87,03
23	Rifas y loterías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0,06	87,09
24	Otros productos	10	5	-	1	7	2	5	5	3	2	3	22	66	3,73	90,82
25	Otros servicios	13	22	24	20	8	7	4	8	8	11	7	28	160	9,18	100,00
Total		142	135	149	171	156	132	122	121	148	129	135	203	1743	100,00	

a/ Preliminar.

Nota: No incluye los procedimientos reingresados por mandato expreso de la Sala de Defensa de la Competencia Nº 2 del Indecopi, cuya participación en el total de denuncias ingresadas es 2%.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor de la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Durante el año 2011, la alta cantidad de denuncias recibidos por Indecopi se repitió también en su Sede Lima Norte. Esta sede tiene competencia en los distritos de Ancón, Bellavista, Callao, Carabayllo, Carmen de la Legua-Reynoso, Comas, Independencia, La Perla, La Punta, Los Olivos, Puente Piedra, Rímac, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, San Miguel, Santa Rosa y Ventanilla así como en las provincias de Barranca, Huara, Cajatambo, Oyón, Huaral y Canta. En dicha sede, se presentaron 230 reclamos de los cuales el 10,43% corresponden a Servicios Financieros¹³⁴ tal como lo detalla el Gráfico 3 a continuación:

Gráfico 03: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor de Lima Norte según actividad económica (Enero–diciembre 2011)

N°	Actividad económica	Meses												Total	%	% acum.
		Ene-11	Feb-11 ^a	Mar-11 ^a	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Set-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^b			
1	Educación	1	-	8	20	15	5	-	4	-	-	7	4	64	27,83	27,83
2	Alimentos	-	-	-	-	-	-	-	8	5	12	-	2	27	11,74	39,57
3	Servicios bancarios y financieros	4	2	3	-	-	2	-	8	1	3	1	-	24	10,43	50,00
4	Inmobiliario	2	2	-	-	1	1	-	7	1	2	1	1	18	7,83	57,83
5	Vehículos	2	1	4	-	2	2	2	1	-	1	1	1	17	7,39	65,22
6	Calzado y prendas de vestir	-	-	-	-	-	-	-	2	3	-	1	2	8	3,48	68,70
7	Transporte Aéreo	1	-	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	5	2,17	70,87
8	Seguros	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	4	1,74	72,61
9	Servicios médicos	-	-	-	-	-	-	1	2	1	-	-	-	4	1,74	74,35
10	Medicamentos	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	3	1,30	75,65
11	Electrodomésticos y artefactos	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2	0,87	76,52
12	Telecomunicaciones	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2	0,87	77,39
13	Equipos de cómputo y oficina	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	0,43	77,83
14	Muebles y enseres	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,43	78,26
15	Servicios veterinarios	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	0,43	78,70
16	Venta de materiales de construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	0,43	79,13
17	Hospedaje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,43	79,57
18	Agencias de viaje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0,43	80,00
19	Otros productos	-	-	-	-	-	-	4	6	1	5	6	6	22	9,57	89,57
20	Otros servicios	-	2	-	2	-	1	-	5	8	-	3	3	24	10,43	100,00
Total		12	7	18	22	19	12	3	44	31	20	23	19	230	100,00	

a/ Cifra corregida por actualización de la base de datos de CPC ILN.

b/ Preliminar.

Nota: No incluye los procedimientos reingresados por mandato expreso de la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del Indecopi, cuya participación en el total de denuncias ingresadas es 3%.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor de la Sede Lima Norte del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En las Oficinas Regionales de Indecopi (ubicadas en las regiones de Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Cusco, Loreto, Puno, Cajamarca, Tacna, Junín, Ica, San Martín y Anchas) los Servicios Bancarios y Financieros es la actividad con mayor

¹³⁴ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

cantidad de denuncias. Durante el año 2011 se presentaron 1942 reclamos, de los cuales el 28,37% representan la actividad de Servicios Bancarios y Financieros¹³⁵ tal como lo detalla el Gráfico 04 a continuación.

Gráfico 04: Denuncias ingresadas a las sedes regionales de Indecopi según actividad económica Enero–diciembre 2011)

N°	Actividad económica	Meses												Total	%	% acum.
		Ene-11	Feb-11	Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^a			
1	Servicios bancarios y financieros	36	27	64	31	37	30	41	60	60	71	41	53	551	28,37	28,37
2	Educación	7	16	42	36	28	5	12	61	10	8	9	11	245	12,62	40,99
3	Transporte terrestre	24	1	14	10	19	10	8	15	20	44	13	17	195	10,04	51,03
4	Seguros	11	9	10	16	7	11	11	16	12	22	5	15	145	7,47	58,50
5	Alimentos	11	4	6	5	4	21	6	11	5	10	16	10	109	5,61	64,11
6	Vehículos	3	4	6	7	5	4	10	7	5	6	7	10	74	3,81	67,92
7	Inmobiliario	3	7	8	4	6	2	2	4	6	7	8	11	68	3,50	71,42
8	Hospedaje	1	-	-	8	5	1	7	15	14	3	2	6	62	3,19	74,61
9	Servicios médicos	1	3	2	-	1	2	1	14	-	4	18	3	49	2,52	77,14
10	Medicamentos	8	-	11	16	1	3	-	-	-	-	-	3	42	2,16	79,30
11	Telecomunicaciones	1	2	3	1	2	4	2	4	2	2	2	1	26	1,34	80,64
12	Electrodomésticos y artefactos	1	2	1	-	1	-	1	5	4	4	-	1	20	1,03	81,67
13	Agencia de viajes	2	-	-	-	-	-	3	-	4	4	5	2	20	1,03	82,70
14	Transporte aéreo	2	-	-	-	-	3	2	-	2	4	3	2	18	0,93	83,63
15	Calzado y prendas de vestir	-	-	-	-	1	-	1	4	1	2	1	1	11	0,57	84,19
16	Servicios profesionales	3	-	-	-	-	5	-	-	1	-	-	1	10	0,51	84,71
17	Muebles y enseres	1	-	2	-	3	-	2	-	-	-	-	-	8	0,41	85,12
18	Equipos de cómputo y oficina	-	-	2	-	1	-	-	1	1	-	-	2	7	0,36	85,48
19	Rifas y loterías	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	2	-	5	0,26	85,74
20	Servicios veterinarios	-	-	-	3	-	-	-	-	-	1	-	-	4	0,21	85,94
21	Venta de materiales de construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	0,10	86,05
22	Materiales y acabados para el hogar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0,05	86,10
23	Otros servicios	17	6	7	7	5	12	13	22	4	3	3	35	134	6,90	93,00
24	Otros productos	-	5	3	5	13	10	4	13	5	5	6	67	136	7,00	100,00
Total		132	86	181	149	139	123	126	255	156	200	143	252	1 942	100,00	

a/ Preliminar.

Fuente: Gerencia de Oficinas Regionales del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

La alta cantidad de denuncias presentadas ante la Comisión de Protección en todas sus sedes es una constante en el desempeño de dicha instancia y de igual manera la alta cantidad de reclamos en Servicios Bancarios y Financieros. Dicha situación no es diferente en el presente año. Durante los meses de enero y febrero del 2012 la Comisión de Protección al Consumidor recibió 190 y 295 denuncias respectivamente. En dichos meses, los Servicios Bancarios y Financieros fueron la actividad económica con mayor cantidad de reclamos al representar el 18,94% del total de reclamos durante el mes de enero y el 26,31% durante el mes de febrero. El Cuadro 05 muestra

¹³⁵ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

que la cantidad de reclamos presentados ante la Comisión de Protección al Consumidor asciende considerablemente siendo febrero del 2012, el mes con mayor cantidad de reclamos¹³⁶.

Gráfico 05: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor según actividad económica (Marzo del 2011– Febrero del 2012)

N°	Actividad económica	Meses												Total	%	% acum.
		Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11	Ene-12	Feb-12 ^a			
1	Servicios bancarios y fin.	21	33	37	33	26	33	43	34	45	44	36	50	435	22,30	22,30
2	Vehículos	26	12	24	21	18	17	17	21	24	20	29	17	246	12,81	34,91
3	Educación	26	37	22	13	9	5	8	4	2	25	37	40	228	11,69	46,59
4	Inmobiliario	10	26	13	15	10	13	19	21	17	18	18	27	207	10,61	57,20
5	Seguros	20	20	10	8	14	11	18	11	14	10	10	17	163	8,35	65,56
6	Alimentos	3	3	4	2	6	8	4	4	7	3	6	77	127	6,51	72,07
7	Servicios médicos	8	6	9	4	8	3	7	4	2	5	6	16	78	4,00	76,06
8	Transporte aéreo	3	4	4	6	4	7	2	2	1	3	2	5	43	2,20	78,27
9	Calzado y prendas de vestir	-	-	9	4	8	2	3	2	1	9	1	1	40	2,05	80,32
10	Telecomunicaciones	3	1	4	3	5	2	2	4	2	4	6	4	40	2,05	82,37
11	Transporte terrestre	2	4	-	2	1	2	4	3	1	1	3	7	30	1,54	83,91
12	Electrodomésticos y artefactos	-	-	2	2	2	3	-	2	4	3	4	1	23	1,18	85,08
13	Agencia de viajes	1	-	1	-	-	-	2	1	1	2	-	4	12	0,62	85,70
14	Servicios profesionales	1	3	-	1	1	1	2	-	1	-	-	1	11	0,56	86,26
15	Materiales y acab. para el hogar	-	-	1	3	-	-	2	1	-	1	2	-	10	0,51	86,78
16	Hospedaje	-	-	-	-	-	-	2	2	1	1	3	-	9	0,46	87,24
17	Medicamentos	-	-	-	3	1	-	1	-	-	1	-	-	6	0,31	87,54
18	Equipos de computo y oficina	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	1	4	0,21	87,75
19	Lavandería	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	3	0,15	87,90
20	Muebles y enseres	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0,15	88,06
21	Rifas y loterías	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2	0,10	88,16
22	Servicios veterinarios	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	2	0,10	88,26
23	Venta de materiales de const.	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2	0,10	88,36
24	Otros productos	-	1	7	2	5	5	3	2	3	22	10	9	69	3,54	91,90
25	Otros servicios	24	20	8	7	4	8	8	11	7	28	15	18	158	8,10	100,00
Total		149	171	156	132	122	121	148	129	135	203	190	295	1 951	100,00	

a/ Preliminar.

Nota: No incluye los procedimientos reingresados por mandato expreso de la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 del Indecopi, cuya participación en el total de denuncias ingresadas es 2%.

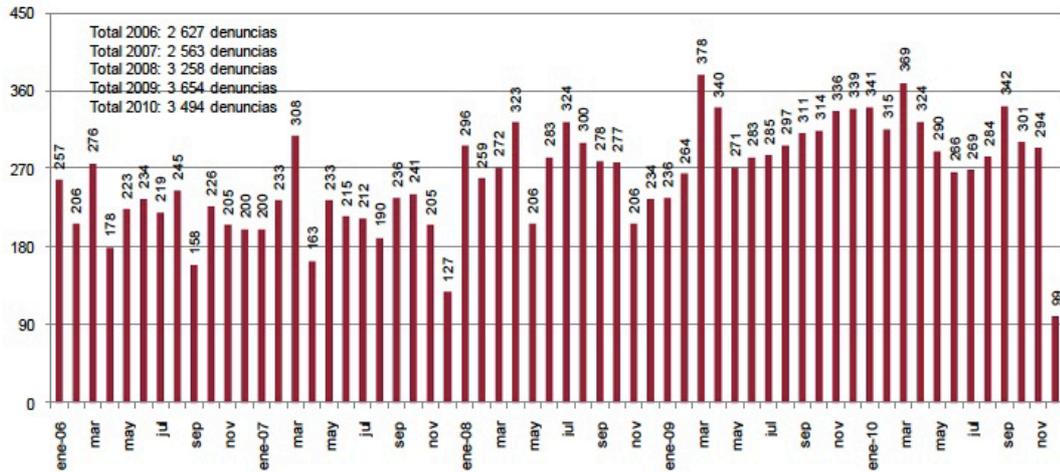
Fuente: Comisión de Protección al Consumidor de la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

La Cantidad de reclamos recibidos ante la Comisión de Protección al Consumidor ha sido siempre alta. Y ello no ha variado en años anteriores. Por ejemplo, durante el año 2006 se recibieron 2627 denuncias, durante el año 2007 se recibieron 2563 denuncias, durante el año 2008 se recibieron 3258 denuncias, durante el año 2009 se recibieron 3654 denuncias y durante el año 2010 se recibieron 3494 denuncias, tal como lo muestra el Gráfico 06.

¹³⁶ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Febrero 2012. Año 12, N 109. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 06: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor (2006 –2010)



Nota: La reducción observada en diciembre 2010 se explica porque a partir del 1 de ese mes empezaron a funcionar los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, que tienen a su cargo procedimientos de menor cuantía así como: incumplimientos, liquidaciones, entre otros.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos.

La alta cantidad de denuncias contra servicios bancarios y financieros presentados ante la Comisión de Protección al Consumidor no ha variado en los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. El cuadro 07 muestra la alta cantidad de reclamos que han sido presentados en diferentes actividades económicas siendo los servicios bancarios y financieros la actividad más denunciada ante la Comisión de Protección al Consumidor.

Gráfico 07: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor según actividad económica (2006 –2010)

N°	Actividad económica	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	% acum.
1	Servicios bancarios y financieros	736	591	732	1 058	1 192	4 309	27,63	27,63
2	Educación	286	181	203	258	120	1 048	6,72	34,35
3	Seguros	95	88	177	334	285	979	6,28	40,63
4	Inmobiliario	128	167	224	250	196	965	6,19	46,81
5	Vehículos	97	118	188	250	248	901	5,78	52,59
6	Transporte aéreo	122	131	193	166	158	770	4,94	57,53
7	Transporte terrestre	187	133	150	110	94	674	4,32	61,85
8	Electrodomésticos y artefactos	110	106	88	127	128	559	3,58	65,43
9	Telecomunicaciones	65	84	87	101	88	425	2,73	68,16
10	Muebles y enseres	95	58	74	70	78	375	2,40	70,56
11	Agencia de viajes	66	75	88	70	63	362	2,32	72,88
12	Equipos de cómputo y oficina	67	57	64	59	76	323	2,07	74,96
13	Servicios médicos	36	71	55	76	67	305	1,96	76,91
14	Alimentos	48	36	52	95	37	268	1,72	78,63
15	Materiales y acabados para el hogar	34	42	62	45	29	212	1,36	79,99
16	Lavandería	25	21	37	32	24	139	0,89	80,88
17	Servicios profesionales	39	26	10	26	36	137	0,88	81,76
18	Calzado y prendas de vestir	30	25	20	31	19	125	0,80	82,56
19	Hospedaje	9	11	17	14	5	56	0,36	82,92
20	Venta de materiales de construcción	7	20	2	6	-	35	0,22	83,14
21	Medicamentos	11	5	7	4	3	30	0,19	83,34
22	Servicios veterinarios	4	2	1	4	4	15	0,10	83,43
23	Rifas y loterías	5	1	-	2	7	15	0,10	83,53
24	Otros productos	31	175	295	103	107	711	4,56	88,09
25	Otros servicios	294	339	432	363	430	1 858	11,91	100,00
Total		2 627	2 563	3 258	3 654	3 494	15 596	100,00	

Nota: La clasificación presentada en este cuadro muestra el mayor detalle posible permitido por la base de datos de la CPC - Sede Central. No es posible mostrar mayor desagregación en los rubros "otros productos" y "otros servicios".

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En lo que respecta a las denuncias contra el sector de servicios bancarios y financieros, el Gráfico 08 detalla los productos y servicios respecto de los cuales se han presentado mayor cantidad de denuncias.

**Gráfico 08: Denuncias ingresadas en el sector de servicios bancarios y financieros
(Enero 2006 – diciembre 2010)**

N°	Tipo de producto y/o motivo	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	% acum.
1	Tarjeta de crédito	454	273	421	528	433	2 109	48,94	48,94
2	Operaciones de reporte / centrales de riesgo	27	74	48	57	67	273	6,34	55,28
3	Cuenta de ahorros	35	28	57	78	64	262	6,08	61,36
4	Cuenta corriente	11	24	41	37	26	139	3,23	64,59
5	Tarjeta de débito	26	20	22	27	44	139	3,23	67,81
6	Crédito hipotecario	27	16	27	20	18	108	2,51	70,32
7	Crédito de consumo	8	11	7	21	16	63	1,46	71,78
8	Refinanciamiento	8	4	4	11	8	35	0,81	72,59
9	CTS	13	3	2	4	4	26	0,60	73,20
10	Títulos valores	4	5	8	4	3	24	0,56	73,75
11	Certificado de depósito	2	-	-	1	-	3	0,07	73,82
12	Cobros indebidos	-	-	-	-	3	3	0,07	73,89
13	Otros	121	133	95	270	506	1 125	26,11	100,00
Total		736	591	732	1 058	1 192	4 309	100,00	

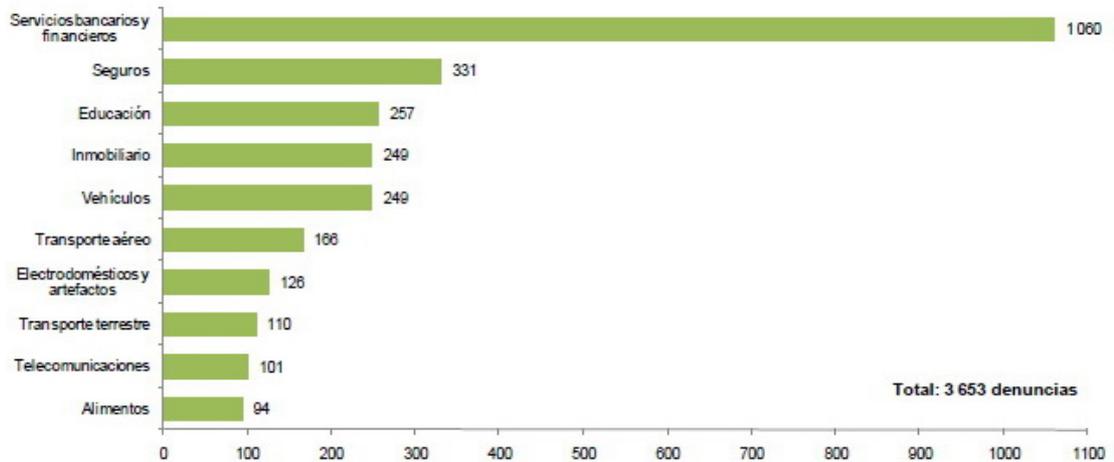
Nota: La clasificación presentada en este cuadro muestra el mayor detalle posible permitido por la base de datos de la CPC - Sede Central. No es posible mostrar mayor desagregación en el rubro "otros".

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En el año 2010, las denuncias sobre servicios bancarios y financieros fueron las más numerosas. En total se recibieron 1060 respecto a esta actividad económica lo cual representó el 34,1% del total recibido durante ese año tal como se apreciar en el Gráfico 09. Dicha cifra no se aleja de las denuncias presentadas durante el año 2009 en donde se recibieron 3653 denuncias de las cuales el 58,3% correspondía a Servicios Bancarios y Financieros.

**Gráfico 09: Denuncias recibidas según actividad económica
(Enero– diciembre 2010)**



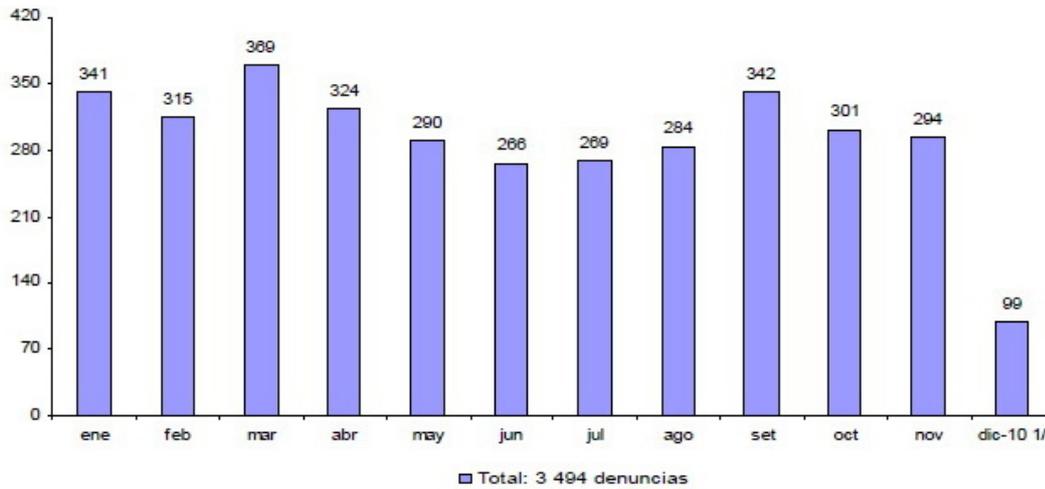
1/ Estadísticas sobre la base de información de la Sede Central considerando los procedimientos con fecha de presentación entre enero 2009 y diciembre 2009.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Con relación al año 2010, el tratamiento a las denuncias presentadas a la Comisión de Protección al Consumidor recibió el apoyo por parte de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, cuyo funcionamiento data del 1 de diciembre de 2010. El Gráfico 10 muestra la significativa disminución de las denuncias recibidas ante la Comisión de Protección al Consumidor durante el mes de diciembre de 2010.

Gráfico 10: Denuncias ingresadas a la Comisión de Protección al Consumidor (Enero – diciembre del 2010)



Fuente: Comisión de Protección al Consumidor.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos.

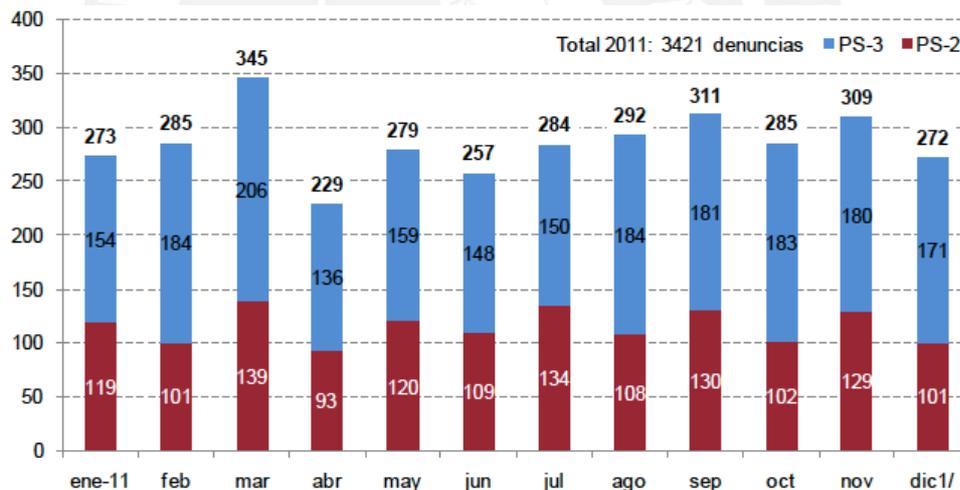
El procedimiento sumarísimo se encuentra regulado en el Subcapítulo III del Título V del “Código de Protección y Defensa del Consumidor” y fue incorporado en el sistema de protección al consumidor con el fin de establecer un procedimiento especial que tenga como principal característica la celeridad en la resolución de las denuncias presentadas. Respecto a la celeridad de las resoluciones emitidas por cada órgano resolutorio de acuerdo al artículo 126 del código en mención, las controversias presentadas deberán ser resueltas en un plazo máximo de 30 días hábiles.

De acuerdo al artículo 125 del código en mención, cada órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor será competente para conocer en primera instancia administrativa las denuncias cuya cuantía se determinen por el valor del producto o servicio materia de la controversia siempre que no superen las tres Unidades Impositivas Tributarias así como aquellas denuncias que versen sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto con independencia de su cuantía.

De la misma manera los órganos resolutorios de procedimientos sumarísimos son competentes para conocer en primera instancia las denuncias por incumplimiento de medidas correctivas por incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos. Lo anterior es confirmado por el literal b del numeral 3.1.1. de la Directiva 004-2010/DIR-COD-Indecopi¹³⁷.

Respecto a la cantidad de denuncias presentadas en la Sede Central, se puede observar la existencia de un aumento progresivo de estas desde la apertura del Órgano Resolutorio del Procedimiento Sumarísimos en diciembre de 2011 en donde tan solo se recibieron 257 denuncias¹³⁸. Como se puede apreciar en el Gráfico 11, desde enero de 2011 dicha cantidad ha ido en progresivo aumento.

Gráfico 11: Denuncias Ingresadas al ORPS-Sede Central (Enero – Diciembre 2011)



Nota: PS-2, procedimientos sumarísimos referidos a denuncias del sector Bancario y Financiero. PS-3, procedimientos sumarísimos referidos a denuncias de otros sectores económicos, a excepción de los Bancarios y Financieros.

1/ Preliminar.

Fuente: Órganos Resolutorios de Procedimientos Sumarísimos de la Sede Central del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

¹³⁷ Directiva N° 004-2010/DIR-COD-Indecopi – Reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor del 11 de noviembre de 2010.

¹³⁸ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

El Gráfico 11 muestra los casos analizados por el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos 2 el cual está encargado de analizar solo los casos de Servicios Bancarios y Financieros¹³⁹. A diferencia de las demás sedes, sólo la Sede Central cuenta con un órgano que se especializa en la resolución de estos casos. El Gráfico 12 detalla los productos respecto de los cuales trataron las denuncias.

Gráfico 12: Denuncias ingresadas al ORPS – Sede Central respecto a Servicios Bancarios y Financieros (Enero – diciembre 2011)

Nº Tipo de producto y/o motivo	Meses												Total	%	% acum.
	Ene-11	Feb-11	Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^v			
1 Tarjeta de crédito	12	14	13	18	12	13	10	21	21	29	29	15	205	24,06	24,06
2 Cobros indebidos	7	7	12	29	14	14	9	20	20	10	10	5	157	18,43	42,49
3 Crédito de consumo	7	8	5	7	3	6	4	10	7	5	13	3	78	9,15	51,64
4 Crédito personal	6	5	6	4	4	2	4	8	12	4	6	5	68	7,75	59,39
5 Cuenta de ahorros	4	7	3	1	1	1	7	4	6	6	12	2	54	6,34	65,73
6 Tarjeta de débito	4	1	3	1	2	5	2	2	5	5	10	3	43	5,05	70,77
7 Operaciones de reporte/ Centrales de riesgo	3	2	5	4	1	-	4	4	5	3	6	6	43	5,05	75,82
8 Cuenta de haberes	2	3	2	-	-	-	2	1	9	-	2	-	21	2,46	78,29
9 Compensaciones	1	-	4	2	1	-	1	4	2	-	-	-	15	1,76	80,05
10 Crédito hipotecario	1	1	-	-	3	1	-	1	4	3	-	1	15	1,76	81,81
11 CTS	1	-	-	-	-	2	-	-	-	5	-	-	8	0,94	82,75
12 Cuenta corriente	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	-	4	0,47	83,22
13 Refinanciamiento	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,23	83,45
14 Títulos valores	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0,12	83,57
15 Certificados de depósitos	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12	83,69
16 Otros	10	14	14	6	12	13	9	14	9	12	13	13	139	16,31	100,00
Total	58	62	70	70	54	59	53	89	100	82	102	53	852	100,00	

1/ Preliminar.

Nota: Solo incluye información de denuncias por temas bancarios y financieros.

Fuente: Gerencia de Oficinas Regionales del Indecopi, PS0 - ORI.

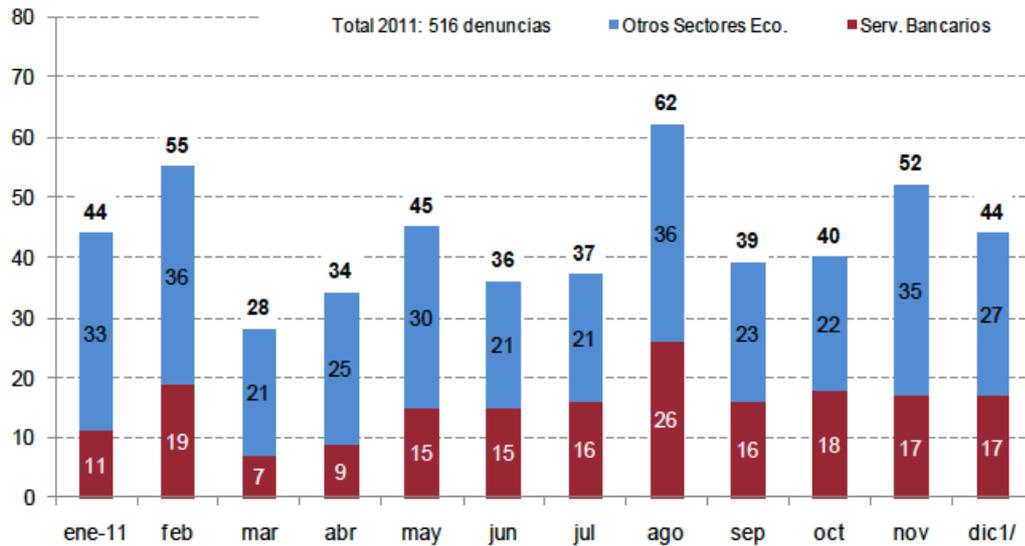
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Al igual que la Sede Central, la Sede Lima Norte de Indecopi también cuenta con un Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos. A diferencia de la Sede Central que cuenta con dos órganos (uno específico para resolver casos de servicios bancarios y financieros) la Sede Norte tan solo cuenta con uno. En el Gráfico 13 se muestra la cantidad de denuncias recibidas por la ORPS Lima Norte y se detalla también los casos sobre Servicios Bancarios y Financieros¹⁴⁰.

¹³⁹ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

¹⁴⁰ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 13: Denuncias ingresadas al ORPS – Sede Lima Norte (enero- diciembre 2011)



1/ Preliminar.

Nota: No incluye la información por incumplimientos.

Fuente: Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de la Sede Lima Norte del Indecopi, PS0 - ILN.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Asimismo podemos apreciar en el Gráfico 14 los productos respecto de los cuales se presentaron las denuncias en la Sede Lima Norte¹⁴¹.

Gráfico 14: Denuncias ingresadas a la Sede Lima Norte en temas de Servicios Bancarios y Financieros (Enero – diciembre 2011)

N° Tipo de producto y/o motivo	Meses												Total	%	% acum.
	Ene-11	Feb-11	Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^{1/}			
1 Tarjeta de crédito	3	9	5	3	7	4	10	12	8	10	6	7	84	45,16	45,16
2 Crédito personal	1	5	-	4	2	1	1	3	3	-	-	-	20	10,75	55,91
3 Cuenta de ahorros	2	1	-	1	1	1	-	3	-	4	2	1	16	8,60	64,52
4 Crédito de consumo	1	3	-	1	1	-	1	1	1	1	1	4	15	8,06	72,58
5 Cobros indebidos	-	-	-	-	-	3	2	-	2	-	4	2	13	6,99	79,57
6 Operaciones de reporte/ Centrales de riesgo	-	-	-	-	1	3	1	1	1	1	-	-	8	4,30	83,87
7 Cuenta de haberes	1	1	-	-	1	-	-	-	1	1	1	-	6	3,23	87,10
8 Tarjeta de débito	-	-	1	-	-	-	-	2	-	1	1	-	5	2,69	89,78
9 Crédito hipotecario	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	4	2,15	91,94
10 CTS	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	1,08	93,01
11 Cuenta corriente	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2	1,08	94,09
12 Otros	1	-	1	-	2	2	1	1	-	-	2	1	11	5,91	100,00
Total	11	19	7	9	15	15	16	26	16	18	17	17	186	100,00	

1/ Preliminar.

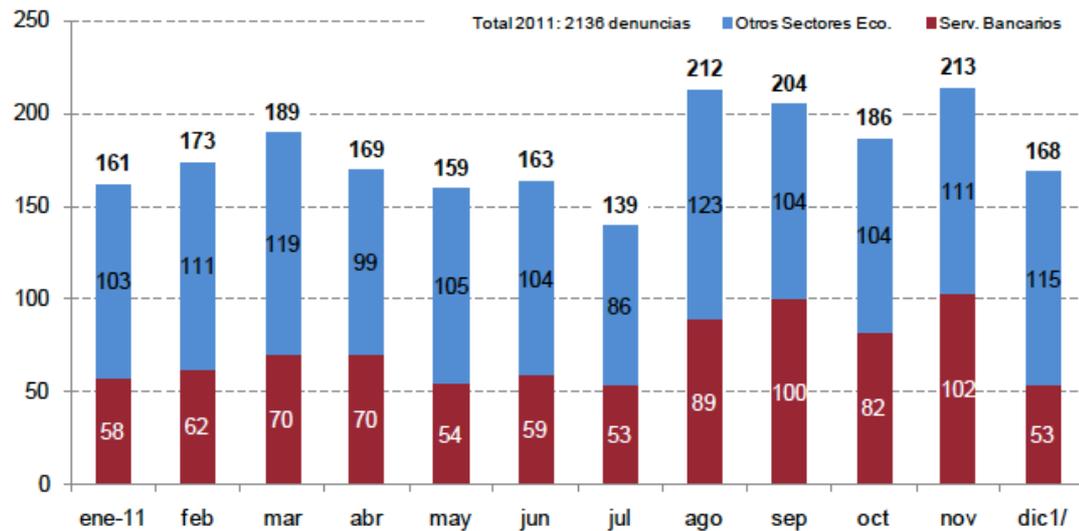
Fuente: Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de la Sede Lima Norte del Indecopi, PS0 - ILN.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

¹⁴¹ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

De igual manera, las Sedes Regionales de Indecopi cuentan con Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos. El Gráfico 15 detalla que los Servicios Bancarios y Financieros son la actividad económica con mayor cantidad de denuncias.

Gráfico 15: Denuncias ingresadas a las ORPS en las sedes regionales de Indecopi (Enero – diciembre 2011)



1/ Preliminar.

Nota: No incluye la información por incumplimientos.

Fuente: Gerencia de Oficinas Regionales del Indecopi, PS0 - ORI.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Asimismo, como se puede apreciar en el Gráfico 16 los productos respecto de los cuales se denuncian coinciden con los casos anteriores¹⁴².

¹⁴² Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 16: Denuncias ingresadas a las ORPS de Sedes Regionales en el sector de servicios bancarios y financieros (enero – diciembre 2011)

N° Tipo de producto y/o motivo	Meses												Total	%	% acum.
	Ene-11	Feb-11	Mar-11	Abr-11	May-11	Jun-11	Jul-11	Ago-11	Sep-11	Oct-11	Nov-11	Dic-11 ^{1/}			
1 Tarjeta de crédito	12	14	13	16	12	13	10	21	21	29	29	15	205	24,06	24,06
2 Cobros indebidos	7	7	12	29	14	14	9	20	20	10	10	5	157	18,43	42,49
3 Crédito de consumo	7	8	5	7	3	6	4	10	7	5	13	3	78	9,15	51,64
4 Crédito personal	6	5	6	4	4	2	4	8	12	4	6	5	66	7,75	59,39
5 Cuenta de ahorros	4	7	3	1	1	1	7	4	6	6	12	2	54	6,34	65,73
6 Tarjeta de débito	4	1	3	1	2	5	2	2	5	5	10	3	43	5,05	70,77
7 Operaciones de reporte/ Centrales de riesgo	3	2	5	4	1	-	4	4	5	3	6	6	43	5,05	75,82
8 Cuenta de haberes	2	3	2	-	-	-	2	1	9	-	2	-	21	2,46	78,29
9 Compensaciones	1	-	4	2	1	-	1	4	2	-	-	-	15	1,76	80,05
10 Crédito hipotecario	1	1	-	-	3	1	-	1	4	3	-	1	15	1,76	81,81
11 CTS	1	-	-	-	-	2	-	-	-	5	-	-	8	0,94	82,75
12 Cuenta corriente	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	-	4	0,47	83,22
13 Refinanciamiento	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,23	83,45
14 Títulos valores	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0,12	83,57
15 Certificados de depósitos	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12	83,69
16 Otros	10	14	14	6	12	13	9	14	9	12	13	13	139	16,31	100,00
Total	58	62	70	70	54	59	53	89	100	82	102	53	852	100,00	

1/ Preliminar.

Nota: Solo incluye información de denuncias por temas bancarios y financieros.

Fuente: Gerencia de Oficinas Regionales del Indecopi, PS0 - ORI.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

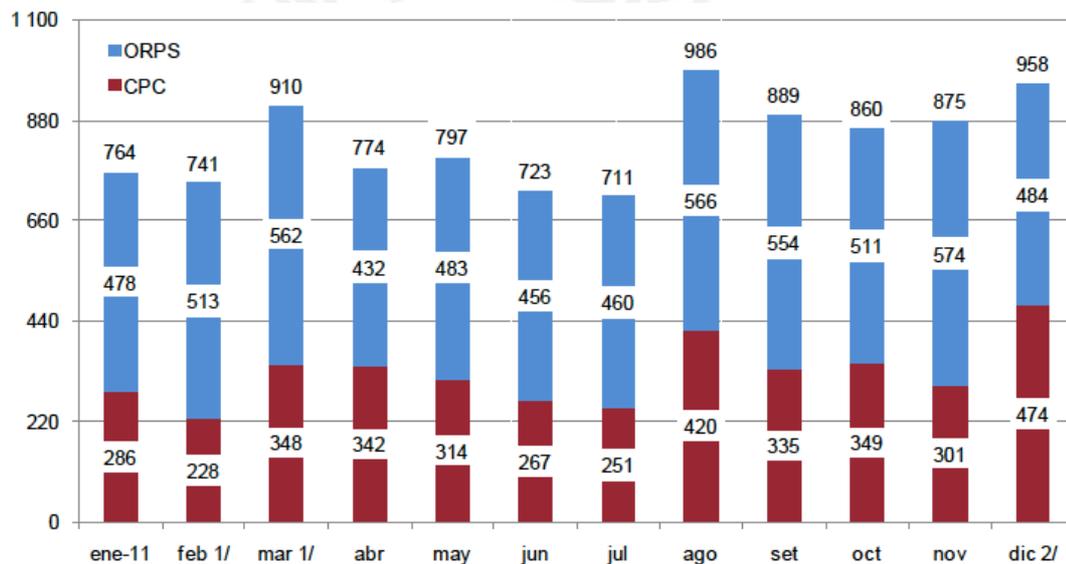
Con la instauración de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos se redujo notablemente la carga laboral de la Comisión de Protección al Consumidor en sus sedes. Sin embargo, pese a la instauración de este procedimiento se presentaron consecuencias quizás imprevistas en lo que se refiere a la alta carga laboral recibida. De acuerdo a Indecopi, el fin de esta instancia era que se cubra el 50% del total de las denuncias presentadas (al menos en los cuatro primeros meses de funcionamiento) sin embargo en marzo de 2011 dicha expectativa ya había sido superada al haberse recibido 2064 reclamos lo que representaba el 71% del total de denuncias presentadas a Indecopi¹⁴³.

Otras críticas contra los procedimientos sumarísimos se refieren al plazo en el cual las empresas deben presentar sus descargos. De acuerdo a Teresa Tovar, dicho plazo es muy corto puesto que las empresas cuentan con solo 7 días para presentar sus descargos. De igual manera considera que el monto de 3 UIT (es decir, S/. 10,800) ocasiona la mayor cantidad de denuncias en este procedimiento lo cual explicaría la

¹⁴³Entrevista realizada a Carla Reyes, jefa del Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Indecopi. *Indecopi teme avalancha de reclamos de consumidores*. En: Gestión. Miércoles 04 de mayo de 2011.

gran carga laboral actual¹⁴⁴. Esta situación es considerada por Ivo Gagliuffi como un caso de “cuello de botella” toda vez que se estaría incrementando la posibilidad de recibir mayor cantidad de reclamos (suponiendo que estos serían los menos complejos). Sin embargo, el filtro para recibirlos se basa en un monto alto que en sí conlleva a recibir todos los reclamos presentados ante Indecopi¹⁴⁵. En conjunto, durante el año 2011¹⁴⁶, la carga de denuncias de ambas instancias ha resultado muy elevada tal como lo muestra el Gráfico 17.

Gráfico 17: Denuncias presentadas ante la Comisión de Protección al Consumidor y los ORPS en Indecopi (Enero – diciembre 2011)



Nota: Las denuncias de CPC ILN no incluyen aquellas que le fueron derivadas desde la CPC Sede Central.

1/ Cifra corregida por actualización de la base de datos de CPC-ILN.

2/ Preliminar.

Fuente: CPC Sede Central, CPC ILN, CPC ORI, ORPS Sede Central, ORPS ILN y ORPS ORI.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Además de las instancias anteriormente mencionadas, Indecopi cuenta con un servicio alternativo a disposición del consumidor denominado el “Servicio de

¹⁴⁴ *Ídem.*

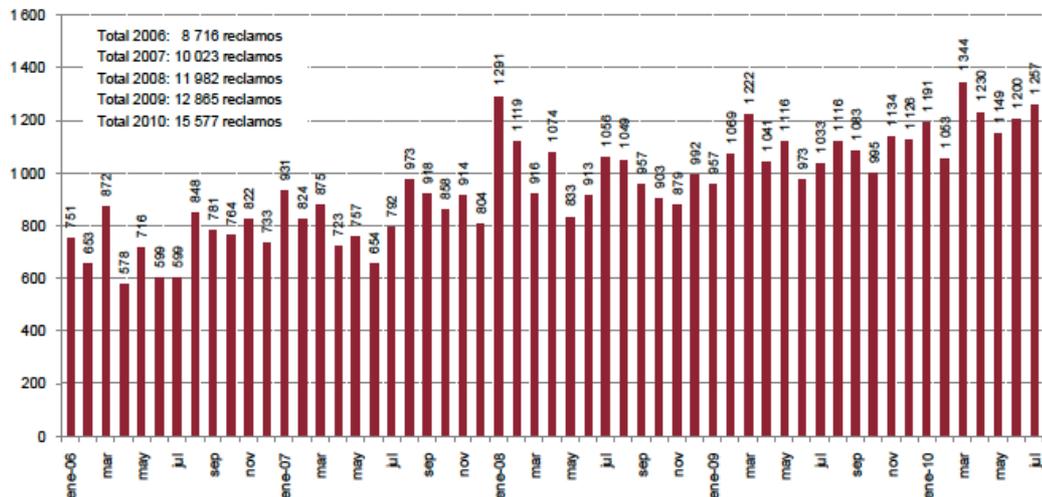
¹⁴⁵ Exposición de Ivo Gagliuffi “Implementación del Código de Protección al Consumidor. Principales innovaciones”. Seminario del Código de Protección y Defensa del Consumidor realizado el 23 de junio de 2011.

¹⁴⁶ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Atención al Ciudadano”. El Servicio de Atención al Ciudadano es un área dependiente de la Secretaría General del Indecopi y que, de acuerdo al artículo 15 del Decreto Supremo 09-2009-PCM, tiene a su cargo solucionar controversias de consumo a través de acuerdos conciliatorios¹⁴⁷.

Los reclamos recibidos por el Servicio de Atención al Ciudadano de Indecopi son también elevados, especialmente los reclamos asociados a servicios bancarios y financieros. Respecto al primer punto, la cantidad de reclamos recibidos ha ido ascendiendo desde el año 2000. En efecto, en el año 2000 los reclamos recibidos ante el SAC fueron tan solo 408, y al final del año 2010, estos ascendieron a 15,577, tal y como lo detallará el Gráfico 18 a continuación¹⁴⁸:

Gráfico 18: Reclamos ingresadas al Servicio de Atención al Ciudadano (2006 –2010)



Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi.
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

¹⁴⁷ De acuerdo al artículo 15 del Decreto Supremo 09-2009-PCM, el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi, tiene a su cargo también la canalización e integración de los procedimientos y requisitos para el acceso a los servicios que prestan todas las áreas del Indecopi.

¹⁴⁸ De acuerdo al Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2010. Año 10, N 95, en el año 2000: se recibieron 408 reclamos. En el año 2001: 475 reclamos. En el año 2002: 670 reclamos. En el año 2003: 939 reclamos. En el año 2004: 1,286 reclamos. En el año 2005: 1,824 reclamos. En el año 2006: 2,028 reclamos. En el año 2007: 2,236 reclamos. En el año 2008: 2,585 reclamos. En el año 2009: 3,701. Y en el año 2010: 15,577 reclamos.

Es relevante anotar además que la mayor cantidad de reclamos que el SAC ha recibido proviene de Servicios Bancarios y Financieros (básicamente operaciones de intermediación financiera provistas por entidades financieras tales como Bancos, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, y Financieras)¹⁴⁹, tal como lo muestra el Gráfico 19.

Gráfico 19: Reclamos recibidos por el SAC – Indecopi a nivel nacional, según actividad económica (2006 – diciembre 2010)

N°	Actividad económica	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	% acum.
1	Servicios bancarios y financieros	2 028	2 236	2 686	3 671	5 188	15 809	26,72	26,72
2	Transporte de pasajeros aéreo y terrestre	580	1 453	1 830	1 794	1 771	7 408	12,52	39,24
3	Electrodomésticos y servicio técnico	653	757	860	839	888	3 997	6,76	46,00
4	Seguros y AFP	321	485	766	814	921	3 307	5,59	51,59
5	Servicios educativos y artículos de educación	653	523	562	591	642	2 971	5,02	56,61
6	Equipos y servicios de telecomunicación	584	591	582	527	629	2 923	4,94	61,55
7	Automóviles, accesorios, repuestos y mecánicas	257	346	442	530	684	2 259	3,82	65,37
8	Vestido y calzado	351	325	315	347	434	1 772	3,00	68,36
9	Muebles, decoración, carpintería y florería	322	262	357	301	295	1 537	2,60	70,96
10	Equipos de cómputo	221	205	264	303	371	1 364	2,31	73,27
11	Inmuebles, corretaje, alquileres y vivienda	172	156	199	214	247	988	1,67	74,94
12	Servicios turísticos	231	156	177	151	216	931	1,57	76,51
13	Artículos del hogar	105	141	170	199	299	914	1,54	78,06
14	Servicios de salud	141	153	164	167	215	840	1,42	79,48
15	Material de ferretería	129	149	180	163	161	782	1,32	80,80
16	Transporte de carga y mudanza	112	129	141	128	139	649	1,10	81,89
17	Lavanderías y tintorería	60	93	165	91	96	505	0,85	82,75
18	Teléfono	86	108	101	112	66	473	0,80	83,55
19	Diversión y espectáculo	85	82	118	94	97	476	0,80	84,35
20	Alimentos	58	49	148	83	125	463	0,78	85,13
21	Agencias de empleos	79	100	121	78	72	450	0,76	85,89
22	Servicios de correo y mensajería	66	124	103	75	74	442	0,75	86,64
23	Servicios profesionales	62	70	86	77	72	367	0,62	87,26
24	Hoteles y restaurantes	40	66	48	49	71	274	0,46	87,73
25	Servicios de imprenta	29	57	45	47	40	218	0,37	88,09
26	Medicinas	20	33	50	56	44	203	0,34	88,44
27	Equipos de oficina y fotocopiadoras	46	30	56	22	36	190	0,32	88,76
28	Gasolinas, combustibles y grifos	34	20	18	54	64	190	0,32	89,08
29	Agua	35	42	45	31	28	181	0,31	89,39
30	Fotografía	35	30	33	36	42	176	0,30	89,68
31	Juguetes	32	22	38	33	28	153	0,26	89,94
32	Artículos de escritorio	20	20	24	32	42	138	0,23	90,17
33	Productos de limpieza	22	28	24	19	33	126	0,21	90,38
34	Funeraria y velatorio	24	19	20	17	11	91	0,15	90,54
35	Luz	16	17	24	16	15	88	0,15	90,69
36	Peluquería	6	23	14	17	16	76	0,13	90,82
37	Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	13	14	16	14	18	75	0,13	90,95
38	Maquinarias industriales y mobiliario clínico	12	9	6	17	22	66	0,11	91,06
39	Varios 1/	996	900	974	1 056	1 365	5 291	8,94	100,00
Total		8 716	10 023	11 982	12 865	15 577	59 163	100,00	

¹⁴⁹ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

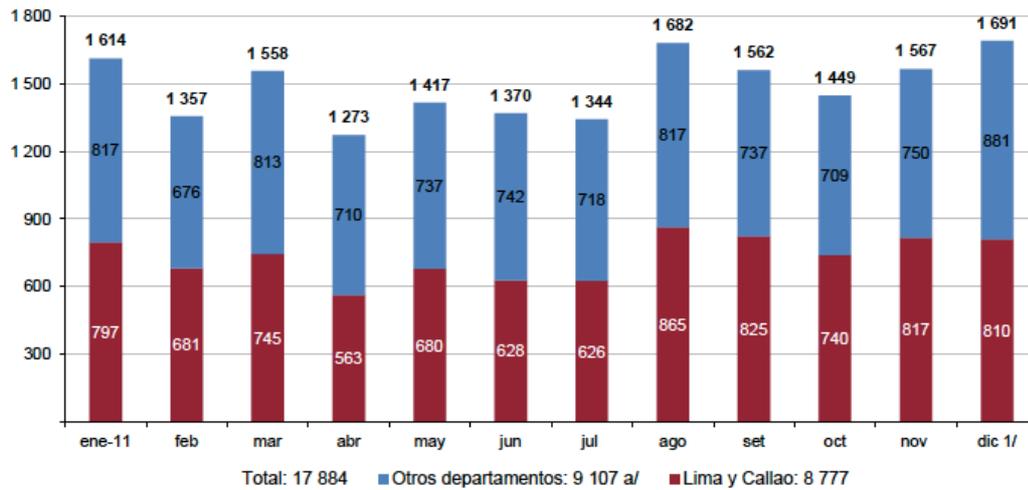
En efecto, teniendo en cuenta el Gráfico 19 se aprecia que los reclamos presentados por servicios bancarios y financieros son muy altos en comparación con las otras actividades económicas. Los reclamos recibidos por servicios bancarios y financieros representaron el 33% del total de los reclamos recibidos durante el año 2010. En general, desde el año 2006, los reclamos por servicios bancarios y financieros acumularon el 26,72% del total de reclamos atendidos. Esta situación fue similar en años anteriores, por ejemplo, en el año 2009 los servicios bancarios y financieros representaron el 33% del total de reclamos presentados ante la SAC (3701 reclamos de un total de 12865)¹⁵⁰.

Durante el año 2011 esta situación no ha sido diferente. Durante el año 2011 se recibieron 17884 reclamos a nivel nacional¹⁵¹ tal como se puede apreciar del Gráfico 20.

¹⁵⁰ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2009. Año 09, N° 83. En: www.indecopi.gob.pe

¹⁵¹ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 20: Reclamos recibidos a nivel nacional en el Servicio de Atención al Ciudadano (Enero – diciembre 2011)



1/ Preliminar.

a/ Incluye reclamos presentados en las 14 Oficinas Regionales del Indecopi (ORI), ubicadas en los siguientes departamentos: Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Puno, San Martín y Tacna. A partir del 4 de abril de 2011, incluye a la ORI Chimbote.

Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En lo que respecta a actividades económicas, 6603 reclamos (es decir 62,82% del total de reclamos recibidos) corresponden a Servicios Bancarios y Financieros por lo que es también la actividad económica con más reclamos¹⁵² tal como lo muestra el Gráfico 21.

¹⁵² Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

Gráfico 21: Reclamos recibidos por el SAC a nivel nacional según actividad económica (enero – diciembre 2011)

Actividad económica ^{1/}	Reclamos recibidos	Reclamos concluidos ^{2/}			En proceso ^{4/}
		Conciliados	No Conciliados	Otros ^{3/}	
Servicios bancarios y financieros	6 603	3 245	587	2 511	260
Transporte de pasajeros vía aérea, terrestre y acuática	1 913	1 109	92	639	73
Seguros y AFP	993	489	78	388	38
Electrodomésticos y servicio técnico	903	481	53	351	18
Mecánica y automotriz	824	372	109	311	32
Equipos y servicios de telecomunicaciones	732	236	23	440	33
Servicios educativos y artículos de educación	686	349	46	265	26
Vestido y calzado	442	266	23	138	15
Muebles, decoración, carpintería y florería	375	154	21	193	7
Equipos de cómputo	339	142	20	160	17
Inmuebles, corretaje, alquiler departamentos y viviendas	284	132	25	109	18
Artículos del hogar	265	132	28	94	11
Servicios hospitalarios, ópticos y salud	233	113	29	80	11
Servicios turísticos	200	105	10	82	3
Transporte de carga y mudanza	196	80	14	92	10
Diversión, espectáculos y buffets	172	66	18	61	27
Material de ferretería, construcción y acabado	167	80	12	73	2
Alimentos	123	61	11	44	7
Lavanderías y tintorerías	105	48	14	41	2
Servicios de correo y mensajería	93	47	6	33	7
Otras actividades económicas	2 236	945	145	1 060	86
Total	17 884	8 652	1 364	7 165	703
Porcentaje	100,00	48,38	7,63	40,06	3,93

Nota: El cuadro incluye los 20 rubros con mayor número de reclamos. En caso haya igualdad de reclamos, se ordena según el número de reclamos concluidos no conciliados.

1/ La clasificación presentada en este cuadro corresponde a las 20 actividades económicas que registran la mayor cantidad de reclamos en la base de datos del "Sistema de Atención de Reclamos" del SAC.

2/ Reclamos presentados durante los últimos doce meses y concluidos dentro de ese mismo periodo.

3/ Corresponde a reclamos derivados, inasistencias del proveedor, desistimientos del reclamante y en abandono.

4/ En proceso al 31 de diciembre de 2011.

Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En lo que respecta a las empresas sobre las cuales se han presentado los reclamos, estas corresponden principalmente a Bancos, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y Financieras¹⁵³ tal como puede apreciarse del Gráfico 22.

¹⁵³ Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi. Diciembre 2011. Año 11, N 107. En: www.indecopi.gob.pe

**Gráfico 22: Empresas del sistema financiero reclamadas ante la SAC
(enero –diciembre 2011)**

Proveedor	Meses ^{a/}												Total
	ene-11	feb-11	mar-11	abr-11	may-11	jun-11	jul-11	ago-11	sep-11 ^{b/}	oct-11	nov-11	dic-11 ^{c/}	
Banco Internacional del Perú - Interbank	71	64	79	57	68	83	56	103	108	100	121	123	1033
Banco de Crédito del Perú S.A.	64	57	64	59	47	53	68	75	95	102	87	91	862
Banco Falabella Perú S.A.	51	49	49	61	59	73	55	75	51	52	53	37	665
Banco Ripley Perú S.A.	45	45	79	58	52	57	41	50	53	49	47	38	614
Scotiabank Perú S.A.A.	38	27	45	39	26	31	23	32	32	45	38	28	404
Banco Azteca del Perú S.A.	29	23	16	33	25	28	20	37	24	16	29	24	304
BBVA Banco Continental S.A.	21	16	25	31	21	24	21	30	29	31	21	34	304
Mi banco - Banco de la Microempresa S.A.	13	12	15	19	16	24	20	31	21	16	17	20	224
Credicootta Financiera S.A.	19	17	16	11	20	25	21	16	14	14	19	14	206
Banco Financiero del Perú	25	14	21	19	23	14	12	14	16	11	11	10	190
E. Wong S.A. ^{2/}	1	-	2	5	3	8	13	15	46	27	27	14	161
Banco de la Nación	15	7	9	4	4	6	8	10	19	8	10	10	110
Citibank del Perú S.A.	6	11	15	4	7	4	3	12	4	9	9	6	90
Servicios Cobranzas e Inversiones S.A.C.	13	9	9	6	7	4	8	9	5	8	7	3	88
Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A.	9	7	6	6	7	7	2	8	8	6	4	4	74
Caja Rural de Ahorro y Crédito de Nuestra Gente S.A.A	3	6	4	7	8	6	5	4	2	2	6	1	54
HSBC Bank Perú S.A.	-	1	5	3	1	4	3	10	6	10	6	2	51
Financiera TFC S.A.	4	2	4	3	3	4	5	5	6	2	5	2	45
Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Cusco S.A.	3	3	3	1	6	4	5	4	5	5	1	4	44
Cencosud Perú S.A. ^{3/}	3	1	4	-	-	-	7	2	2	8	9	6	42
Otros proveedores ^{4/}	90	64	79	84	106	95	74	81	119	77	91	78	1038
Total	523	435	549	510	509	554	470	623	665	598	618	549	6903

a/ La clasificación presentada en este cuadro corresponde a los 20 proveedores que registran la mayor cantidad de reclamos en la base de datos del "Sistema de Atención de Reclamos" del SAC.

b/ Cifra corregida por actualización de la base de datos del SAC.

c/ Preliminar.

1/ Reclamos presentados durante los últimos doce meses.

2/ Reclamos asociados a consumos con tarjetas de crédito.

3/ Reclamos asociados a consumos con tarjetas de crédito en sus cadenas asociadas.

4/ Este ítem contiene otros bancos, CMAC, CRAC, cooperativas, inversiones, asociaciones, edpymes, financieras, casas de empeño, couriers, casas de cambio, entre otros establecimientos asociados a consumos con tarjetas de crédito. El número de reclamos de esta categoría podría variar según la composición del ranking.

Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

En lo que respecta a los motivos de reclamos presentados a la SAC, estos son los siguientes¹⁵⁴:

- Información
- Cobros indebidos
- Idoneidad
- Información/Idoneidad
- Cancelación anticipada

¹⁵⁴ Estos puntos han sido tomados de Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, (Diciembre 2008). Estos datos toman en consideración los recibidos entre los años 2000 al 2008.

- Incumplimiento contractual de lo ofrecido
- No entrega del servicio
- Métodos abusivos de cobranza

Además de ello, se debe mencionar que los servicios financieros sobre los cuales se reclama con mayor frecuencia son los siguientes: Tarjeta de crédito, créditos de consumo, crédito personal, créditos comerciales, depósitos de ahorros, créditos hipotecarios, información en central de riesgos, depósitos CTS, cuenta corriente, reporte indebido, tarjeta de débito, cajeros automáticos, crédito automotriz y depósitos a plazo¹⁵⁵.

Gráfico 23: Reclamos ingresadas al SAC en temas referidos a Servicios Bancarios y Financieros (2006-2010)

Nº	Tipo de producto	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	% acum.
1	Tarjeta de crédito	418	514	611	1 107	1 535	4 185	26,47	26,47
2	Créditos de consumo	489	566	653	652	1 121	3 481	22,02	48,49
3	Créditos comerciales	127	225	202	260	209	1 023	6,47	54,96
4	Información en central de riesgo	106	197	168	223	309	1 003	6,34	61,31
5	Depósitos de ahorros	53	36	57	74	249	469	2,97	64,27
6	Tarjeta de débito	27	15	42	72	267	423	2,68	66,95
7	Créditos hipotecarios	66	64	75	100	90	395	2,50	69,45
8	Depósitos CTS	46	48	56	60	41	251	1,59	71,04
9	Cuenta corriente	51	49	38	36	73	247	1,56	72,60
10	Créditos personales	241	-	-	-	-	241	1,52	74,12
11	Cajeros automáticos	22	47	30	58	76	233	1,47	75,60
12	Depósitos a plazo	3	11	7	16	16	53	0,34	75,93
13	Reporte indebido	46	-	-	-	-	46	0,29	76,22
14	Arrendamiento financiero	2	3	3	-	13	21	0,13	76,36
15	Otros	331	461	744	1 013	1 189	3 738	23,64	100,00
Total		2 028	2 236	2 686	3 671	5 188	15 809	100,00	

Nota: La clasificación presentada en este cuadro muestra el mayor detalle posible permitido por la base de datos del SAC.

Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Finalmente, una nueva alternativa de Indecopi creada para solucionar las denuncias referidas a servicios financieros es el servicio denominado *¿Aló Banco?*. Dicho servicio es creado a partir de un convenio de cooperación interinstitucional

¹⁵⁵ *Idem.*

entre Indecopi y la Asociación de Bancos del Perú (en adelante ASBANC) tiene como fin establecer mecanismos de atención directa y oportuna que procuren la solución de reclamos de manera ágil y eficiente, teniendo a disposición información estadística que permita elaborar estudios para mejorar la prestación de este servicio.

Dicho mecanismo consiste en la implementación en Indecopi de líneas telefónicas de contacto con las entidades financieras a fin de que los consumidores que formulan reclamos ante el Servicio de Atención al Ciudadano tengan la posibilidad de canalizar directamente sus reclamos y obtener una respuesta de las entidades financieras en un plazo máximo de 07 días hábiles excepto en casos complejos en los que se requiera dar mayor tiempo (el cual no deberá exceder los 30 días dispuesto por la Circular G-146-2009 emitido por la SBS). Lo anterior resulta cuestionable ya que se le otorga un plazo adicional (y excepcional al tener en cuenta que dicho privilegio no lo tienen las demás actividades económicas) de 07 días al ya establecido por la circular citada anteriormente, el cual además es un plazo ratificado por el artículo 88 del “Código de Protección y Defensa del Consumidor” que otorgaba un plazo de 30 días.

En ese sentido, se puede concluir que si bien Indecopi es la principal instancia para la solución de reclamos y denuncias presentados por consumidores actualmente su labor resulta ser cuestionada en lo que respecta al tratamiento de casos relacionados a servicios financieros en cuanto no se ha realizado una adecuada interpretación del concepto de “Consumidor”, por la existencia de alta carga laboral y la cuestionable creación de alternativas de solución de controversias al interior de Indecopi.

II. Protección ejercida por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (en adelante SBS) es el organismo constitucionalmente autónomo encargado de la regulación y supervisión del sistema financiero, de seguros y del sistema privado de fondo de pensiones¹⁵⁶. En efecto, el artículo 87 de la Constitución dispone que la SBS ejerce el control de las empresas bancarias y de seguros, de las demás empresas que reciben depósitos del público y de aquellas otras que por realizar operaciones conexas o similares determine la ley. Esta medida es acorde con el deber del Estado de fomentar y garantizar el ahorro, el cual es mencionado en el mismo artículo en mención. Además la SBS se encuentra encargada de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo¹⁵⁷.

De acuerdo al artículo 347 de la Ley 26702¹⁵⁸, la SBS tiene como fin defender los intereses del público, cautelando la solidez económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control, velando por el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y estatutarias que las rigen, y ejerciendo para ello el más amplio control de todas sus operaciones y negocios. De lo anterior se puede entonces concluir que la labor de la SBS es cautelar los intereses del público, velando por la solidez económica de las instituciones supervisadas para que sean sólidas

¹⁵⁶ Ley 27238 – Ley que incorpora bajo el control y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del 13 de julio de 2000. Por medio de esta ley se disolvió la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, incorporándose a la Superintendencia de Banca y Seguros.

¹⁵⁷ Ley 29038 – Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del 12 de junio de 2007. Por medio de esta ley se incorporó la Unidad de Inteligencia Financiera a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

¹⁵⁸ Ley 26702 – Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros del 06 de diciembre de 1996.

económicamente y en consecuencia reciban la confianza del público¹⁵⁹. Asimismo, de acuerdo al artículo 345 de la Ley 26702, el objeto de la SBS es proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financieros y de seguros.

De esta manera y teniendo en cuenta los artículos anteriores, la SBS constituyó la Plataforma de Atención al Usuario mediante la Resolución SBS 1059-99 del 30 de noviembre de 1999, cuya finalidad es atender las consultas y recibir reclamos de los usuarios del sistema financiero y de seguros respecto a sus relaciones con las empresas y personas supervisadas y analizar la existencia de incumplimiento a las normas que regulan su actividad, así como también informar a las áreas respectivas a efecto de aplicar las medidas correctivas y sanciones según corresponda¹⁶⁰.

Actualmente la Plataforma de Atención al Usuario se rige bajo la Resolución SBS 200-2003 del 21 de febrero de 2003 y su objetivo continúa siendo el mismo: absolver consultas así como tomar conocimiento de las denuncias que realicen los usuarios de las empresas supervisadas pertenecientes al sistema financiero, sistema de seguros y además el sistema privado de pensiones, así como también de las empresas de servicios complementarios y conexos. Además de ello, puede recibir los reclamos de usuarios de las AFP¹⁶¹.

Por otro lado es importante considerar la definición de “Usuario” utilizada por la Resolución SBS 200-2003 (la cual no difiere de la Resolución SBS 1059-99 que la antecede) en cuyo inciso k del artículo 2 lo define como la “Persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta los productos o servicios ofrecidos por una empresa supervisada.” A diferencia de la definición adoptada por el Código de Protección y

¹⁵⁹ MERINO NUÑEZ, Fernando. *“La protección al ahorro”*. En: Themis, Vol. N° 02, N° 35, 1997, p. 10

¹⁶⁰ Artículo segundo de la Resolución SBS 1059-99 del 30 de noviembre de 1999.

¹⁶¹ Resolución SBS 200-2003. Artículo 1.

Defensa del Consumidor, se ha adoptado una perspectiva objetiva basada específicamente en la celebración del contrato por medio de la cual se permite la presentación de denuncias no solo de personas naturales sino también jurídicas, lo cual es adecuado ya que permite que un mayor rango de sujetos de derecho puedan presentar denuncias contra entidades financieras.

En lo que respecta a la recepción de denuncias de la cual se hace cargo la Plataforma de Atención al Usuario, esta tiene por objeto tomar conocimiento de situaciones que puedan significar infracciones a las disposiciones que rigen la actividad de las empresas supervisadas, para lo cual previamente el usuario debe acreditar que recurrió a la empresa supervisada denunciada a fin de que esta solucione el reclamo, la queja o solicitud dentro del periodo de 30 días calendario según lo dispuesto por el numeral 10.1 de la Circular SBS G-146-2009 del 30 de diciembre del 2009¹⁶².

Teniendo en cuenta lo anterior, la Plataforma de Atención al Usuario realizará las indagaciones de acuerdo a la denuncia presentada. Para esto se solicitará a la entidad financiera supervisada la información referida al caso denunciado. Al haber concluido las indagaciones, en caso la Plataforma de Atención al Usuario determine la existencia de elementos de juicio que hagan suponer que la empresa pudo incurrir en la comisión de una infracción, solicitará opinión a la Superintendencia Adjunta competente. Una vez recabada su opinión, la Plataforma de Atención al Usuario deberá dar inicio al correspondiente procedimiento sancionador, actuando como órgano instructor, y será la Superintendencia Adjunta competente la que ejerza la calidad de órgano de resolución.

¹⁶² Circular SBS G-146-2009. Numeral 10.1: Los reclamos deberán ser resueltos en un plazo no mayor de treinta (30) días de haber sido presentados, con excepción de las entidades participantes del Sistema Privado de Pensiones que para dicho efectos, tendrán un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

La Plataforma de Atención al Usuario no resuelve denuncias con el fin de solucionar conflictos de los usuarios que recurren a ellas. De acuerdo al artículo 3 de la Resolución SBS 146-2009, la recepción de denuncias tiene por objeto tomar conocimiento de situaciones que signifiquen infracciones a las disposiciones que rigen la actividad de empresas supervisadas. Sin embargo, la Plataforma de Atención al Usuario cuenta con la competencia para resolver los reclamos presentados contra las AFP que se susciten en el contrato de Afiliación suscrito entre los afiliados y las AFP ¹⁶³. Dicha competencia fue ratificada por la Segunda Disposición Complementaria Final del “Código de Protección y Defensa del Consumidor”¹⁶⁴.

Pese a que es labor de Indecopi resolver controversias entre entidades financieras y consumidores o usuarios, resulta necesario reconocer que la Plataforma de Atención al Usuario es una instancia especializada en el funcionamiento de las operaciones financieras ofrecidas al público (teniendo en cuenta que una de sus funciones es atender las consultas del público a través de una opinión técnica¹⁶⁵). Además de ello, realiza la indagación de infracciones de la normativa emitida por la SBS.

No obstante la importancia de las funciones ejercidas por la Plataforma de Atención al Usuario, esta resulta ser muy limitada al solo contar con dos oficinas descentralizadas (en Piura y Arequipa) aparte de la oficina central en Lima en la cual

¹⁶³ Resolución SBS 200-2009. Artículo 03.

¹⁶⁴ Dicho artículo ratifica la competencia de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para resolver las controversias de los consumidores afiliados a una administradora privada de fondos de pensiones o empresa de seguros en productos o mercados relacionados al Sistema Privado de Pensiones y vinculados a los temas detallados en el Título IV (Resolución SBS 355-2005, referido a Información al Afiliado y al Público en general), Título V (Resolución SBS 080-98-EF/SAFP referido a Afiliación y Aportes, y al Título VII (Resolución SBS 232-98-EF/SAFP referido a Prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio) del Compendio de Normas de Superintendencia Reglamentarias del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones y normas complementarias, que puedan constituir infracciones a las disposiciones del Código o a las normas complementarias en materia de protección al consumidor.

¹⁶⁵ Resolución SBS 200-2003. Artículo 5.

los usuarios puedan presentar denuncias (o inclusive realizar consultas a través de correos electrónicos y líneas telefónicas). En ese sentido resulta necesario reconocer que la Plataforma de Atención al Usuario cuenta con un limitado alcance para cumplir con sus funciones, más aún cuando la actividad financiera se realiza a nivel nacional.

En conclusión, la Plataforma de Atención al Usuario resulta ser un importante medio por medio del cual los consumidores pueden denunciar el incumplimiento de las disposiciones emitidas por la SBS así como también la atención de consultas sobre las operaciones financieras prestadas por las entidades financieras supervisadas. Sin embargo, existen limitaciones importantes para el desarrollo de estas funciones toda vez que las denuncias al incumplimiento de la normativa emitida por la SBS solo se presenta en tres ciudades en todo el país por lo que resulta ser una entidad poco efectiva para recibir todas las denuncias y consultas en un país con entidades financieras funcionando en todas sus ciudades.

II. Poder Judicial

En el caso del Poder Judicial, su ventaja principal se basaría en la presentación de demandas que tienen como fin obtener la indemnización por daños sufridos por violación de derechos y se tiene a disposición diferentes medios procesales para la defensa y tutela jurisdiccional de los intereses de los consumidores¹⁶⁶.

Pese a lo anterior, el Poder Judicial no es una instancia que se caracterice por la solución de controversias de manera célere, ni tampoco es reconocida como una entidad que se especialice en derecho de protección al consumidor. De acuerdo a Julio Baltazar Durand Carrión, la posibilidad que tiene un consumidor de instar un juicio en

¹⁶⁶ *Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres. Protección al Consumidor en el Procedimiento Administrativo.* Fecha de consulta: 13/02/2011. En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_competencia/index.html

el contexto actual, no ofrece garantías suficientes a sus intereses puesto que no se han instituido instrumentos procesales encaminados a mejorar el tratamiento jurídico de la tutela jurisdiccional del consumidor¹⁶⁷.

De acuerdo a Hernán Figueroa Bustamante, la elección de recurrir a procedimientos ante el Poder Judicial son desmotivados por las siguientes razones:

1. La duración del procedimiento
2. Las sentencias que otorgan la razón a un consumidor no son precedentes o fuentes vinculantes para otro caso similar
3. Diferencia de accesibilidad de la justicia entre la empresa y el consumidor por la disponibilidad de recursos y calidad de asesoría legal a la que acceden ambos
4. La falta de credibilidad y confianza en la imparcialidad del Poder Judicial¹⁶⁸

Es preciso agregar que el Poder Judicial tiene una alta carga procesal lo que implica que los procesos se vuelven lentos y por ello más costosos, perjudicando así a los consumidores que recurran a esta instancia¹⁶⁹.

El Poder Judicial es la instancia a la cual acuden los consumidores cuando los casos presentados ante el Indecopi no llegan a una decisión que les satisfaga. Este proceso se realiza a través de un Procedimiento Contencioso Administrativo regulado por la Ley 27584 y tiene como fin impugnar la decisión de la administración pública,

¹⁶⁷ DURAND CARRION Julio Baltazar. *El derecho del consumidor como disciplina jurídica autónoma*. 1era. Ed. Asamblea Nacional de Rectores. Lima, 2008. p. 257.

¹⁶⁸ FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán. *Introducción al Derecho Financiero, Bancario y Bursátil*. 1era. Ed. Editorial San Marcos. Lima, 2009, p.293

¹⁶⁹ *Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres*, Loc.cit.

como por ejemplo actos administrativos, silencio administrativo y actuaciones materiales administrativas.

Asimismo, de acuerdo a la doctrina de protección al consumidor, los agentes económicos que no califiquen como consumidores en una relación de consumo tienen al Poder Judicial como instancia a la que podrán recurrir a fin de hacer valer sus derechos. En ese sentido, dichos agentes económicos serían las medianas empresas y grandes empresas (y en casos, las microempresas y las pequeñas empresas).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, podemos concluir que el acceso a instancias judiciales resulta ser muy costoso para el consumidor y por lo tanto no sería conveniente para la inmediatez de la reparación del daño al consumidor toda vez que este daño sería menor al costo vinculado a un proceso seguido ante las instancias del Poder Judicial razón por la cual no ameritaría el inicio del mismo¹⁷⁰.

IV. Entidades financieras

Una instancia alternativa para la solución de controversias pertenece a las entidades financieras, instancia cuyo funcionamiento es supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Esta instancia es sumamente importante y necesaria pues sirve como una instancia célere por la cual los clientes del sistema financiero pueden manifestar su disconformidad por el servicio prestado por entidades financieras siendo las propias entidades financieras las principales interesadas en solucionar los reclamos de sus clientes.

¹⁷⁰ Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres. Código de consumo: propuesta acertada en un momento no propicio. Fecha de consulta: 20/02/2011 En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_competencia/index.html

La institucionalización de la atención de los reclamos por las mismas entidades del sistema financiero se encuentra regulada en un principio por la Circular SBS G-056-99 del 3 de diciembre de 1999 la cual ordenó la designación y constitución individual, grupal o gremial de áreas encargadas de atender reclamos de los usuarios, las cuales debían responder en un plazo no mayor a treinta días calendario luego haber sido presentados.

Posteriormente fue emitida la Circular G-110-2003 del 21 de febrero del 2003, la cual ratificó las disposiciones de la Circular G-056-99 y agregó mejoras tales como que las respuestas que las entidades financieras otorguen a sus clientes deben incluir la información y los documentos que la empresa considere pertinentes para sustentar su posición así como la obligación de entidades financieras en adoptar mecanismos que permitan un adecuado registro y conservación de expedientes correspondientes. En ambas resoluciones se dispuso la obligación de reportar trimestralmente a la SBS las estadísticas de los reclamos presentados por los usuarios siendo la Circular G-110-2003 más específica en lo que respecta a la información que debería ser reportada ante la SBS.

Actualmente el sistema de atención de reclamos a los clientes se encuentra regulado por la Circular G-146-2009 la cual se condice con las circulares descritas anteriormente. Sin embargo, dispone nuevas obligaciones a las entidades financieras a fin de atender los reclamos de manera efectiva y con un mayor compromiso a nivel organizacional¹⁷¹.

¹⁷¹ Circular SBS G-146-2009: Numeral 6.1: Para el adecuado funcionamiento del Sistema de Atención de Reclamos, las empresas supervisadas deberán contar con áreas encargadas de la atención de los reclamos que presenten los usuarios, debiendo velar por el cumplimiento del plazo máximo establecido para la resolución de los mismos, así como de la calidad y sustento de las respuestas brindadas a los usuarios. Las empresas supervisadas deberán garantizar que las áreas de atención de reclamos cuenten con los recursos humanos, materiales y técnicos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. En

Las normas dispuestas por el Decreto Supremo 011-2011-PCM – Reglamento del Libro de Reclamaciones no se condicen con las disposiciones de la Circular G-146-2009 puesto que el artículo 2 menciona que el procedimiento establecido por la SBS se entenderá como la implementación y puesta a disposición del Libro de Reclamaciones. Sin embargo, anota, que éste deberá permitir dejar constancia de la presentación del reclamo o queja, su contenido, computo de plazos y la puesta a disposición de canales para su presentación. Agrega además que el sistema de registro de reclamos estará a disposición inmediata y accesible al consumidor, permitirá que estos obtengan una copia o constancia de la queja presentada, y exhibirá un *Aviso del Libro de Reclamaciones* en cada una de sus agencias.

Un aporte importante de esta circular es el numeral 6 por el cual se dispone que las entidades supervisadas deberán contar con áreas encargadas de la atención de los reclamos¹⁷² las cuales estarán a cargo de un responsable quien velará por su adecuada implementación y el cumplimiento de las políticas de la empresa supervisada¹⁷³. El incumplimiento de lo descrito anteriormente así como también el no haber nombrado a un responsable del funcionamiento del sistema de atención de reclamos será sancionado de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución SBS 816-2005¹⁷⁴.

La SBS estableció requerimientos de estructuración mínimos en el sistema de atención de reclamos en las entidades que supervisa con el objetivo de otorgar la

particular, adoptarán las acciones necesarias para que el personal cuente con el conocimiento y manejo de las políticas y procedimientos internos de atención al usuario establecidos por la empresa, de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Superintendencia.

¹⁷² Circular SBS G-146-2009: Numeral 6.1

¹⁷³ Circular SBS G-146-2009: Numeral 7.1: El responsable del área de atención de reclamos velará por la implementación y cumplimiento de las políticas y procedimientos de la empresa supervisada referidos a la atención de reclamos, así como del cumplimiento de la presente norma, debiendo tener un adecuado conocimiento sobre los temas descritos en el numeral 5.1 (referido al sistema de atención de reclamos).

¹⁷⁴ Resolución SBS 816-2005: Anexo 01: I. Infracción Leve: Numeral 5: No contar con áreas encargadas de atender los reclamos de los usuarios o con un sistema de atención de reclamos organizado a cargo de un coordinador según corresponda, de acuerdo a las normas que rigen el servicio de atención a los usuarios.

atención debida a los clientes del sistema financiero para la presentación, análisis, tratamiento y respuesta a los reclamos presentados por los clientes del sistema financiero así como también la adecuada atención a las consultas presentadas.¹⁷⁵

De acuerdo a la Circular G-146-2009, se dispone que las empresas supervisadas cuenten con un adecuado sistema de atención de reclamos estableciendo para ello manuales de procedimientos para el registro, seguimiento y atención de los mismos que incluyan los requisitos de presentación, los diversos canales de recepción, los plazos internos de atención, la interacción con otras áreas, entre otros aspectos¹⁷⁶.

Asimismo se ordena que las entidades financieras elaboren un plan anual de capacitación del personal encargado de la atención de reclamos y/o consultas, enfocado no solo en las operaciones que brinda sino también en materia de normativa de protección al consumidor y transparencia de información. Dicha capacitación debe ser documentada en los expedientes de información del personal o legajos del personal¹⁷⁷. Su incumplimiento constituye en Infracción Leve de acuerdo a la Resolución 816-2005¹⁷⁸.

De igual manera se dispuso que las entidades financieras implementen un adecuado registro de los reclamos para su adecuado funcionamiento¹⁷⁹ así como también la implementación de mecanismos que permitan el archivo adecuado de los

¹⁷⁵ PRIALE REYES, Giovanna y Dias, Deniss. *Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru. The branchless banking business*. Febrero 2010, pp. 4-4. Fecha de consulta: 06/09/2011. En: www.cgap.com.

¹⁷⁶ Circular SBS G-146-2009: Numeral 5.

¹⁷⁷ Circular SBS G-146-2009: Numeral 5.2 y Resolución SBS 1765-2005: artículo 28.

¹⁷⁸ Resolución SBS 816-2005: Anexo 01. I. Infracción Leve. Numeral 4: No haber realizado durante todo el año calendario los programas de capacitación requeridos para los trabajadores de la empresa, los que tengan contacto directo con los clientes, así como los que laboren directamente bajo las órdenes del Oficial de Cumplimiento, de acuerdo a la normativa vigente aplicable, o que los programas de capacitación no se realicen conforme a las normas sobre prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo o a las normas internas adoptadas por la propia empresa en esta materia.

¹⁷⁹ Circular SBS G-146-2009: Numeral 5.4

expedientes de reclamos (que incluye toda la documentación que sustenta la atención y seguimiento brindado en cada caso particular)¹⁸⁰. Su incumplimiento constituye en Infracción Leve de acuerdo a la Resolución 816-2005¹⁸¹.

A fin de asegurar el derecho a reclamar, la citada Circular dispone que las empresas deberán tener a disposición en todos sus establecimientos abiertos al público en un lugar visible y de fácil acceso, afiches y/o folletos (así como también en la página web de la entidad financiera) con información sobre los procedimientos de atención de consultas y reclamos que indiquen en forma clara los requisitos para sus trámites, los plazos máximos de atención y los canales puestos a disposición de los usuarios para su recepción. Su incumplimiento es considerado también Infracción Leve de acuerdo a la Resolución SBS 816-2005¹⁸².

Las medidas dispuestas por la Circular G-146-2009 resultan importantes también para la misma entidad financiera. En efecto, el sistema de atención de reclamos es beneficiosa para las entidades financieras al servirle como índice de alerta de las principales debilidades inherentes a las operaciones financieras colocadas en el mercado por lo que resulta ser una importante oportunidad para que las entidades financieras logren mejorar sus deficiencias y otorgar un mejor servicio. Asimismo, la existencia y el adecuado funcionamiento del sistema de atención de reclamos es analizado por la SBS y las empresas clasificadoras de riesgos en la evaluación de gestión que realizan a las entidades supervisadas. De igual manera, es importante para la evaluación del sistema de control interno por parte de los auditores internos y

¹⁸⁰ Circular SBS G-146-2009: 11.1

¹⁸¹ Resolución SBS 816-2005: Anexo 01. I. Infracción Leve. Numeral 9: No registrar y conservar los expedientes correspondientes a reclamos de los usuarios o no tenerlos a disposición de la Superintendencia.

¹⁸² Resolución SBS 816-255: Anexo 01. I. Infracción Leve. Numeral 10: No mantener a disposición del público la información referente al procedimiento de atención de consultas y reclamos, señalando los requisitos y la información necesaria para dar trámite a los mismos conforme a las normas emitidas por la Superintendencia sobre servicio de atención a los usuarios.

sociedades de auditoría externa las cuales toman en consideración la naturaleza y la frecuencia de los reclamos presentados a las empresas así como el tratamiento dado a los mismos¹⁸³.

La supervisión del funcionamiento adecuado del sistema de atención de reclamos lo realiza la SBS anualmente mediante las *Visitas de Inspección Ordinarias* y las *Visitas de Verificación en Agencias*¹⁸⁴. En ambos casos se verifica la existencia de un adecuado sistema de atención de reclamos según lo dispuesto en la normativa citada y de ser el caso, se iniciarán los procedimientos sancionadores correspondientes a fin de aplicar la Resolución SBS 816-2003.

Las entidades financieras tienen la obligación de responder los reclamos en un plazo no mayor de treinta días calendario (siendo solo extendidos siempre que la naturaleza del reclamo lo justifique y que el reclamante sea comunicado de la gestión que la entidad financiera realizará). El cómputo de plazos toma en cuenta la fecha desde la presentación del reclamo hasta la fecha de recepción de la comunicación con la respuesta definitiva¹⁸⁵. El cumplimiento de estos plazos es beneficioso para el consumidor toda vez que la entidad financiera está obligada de darle una respuesta celerre y justificada con copias del documento que sustente la posición de la empresa¹⁸⁶. Su incumplimiento es considerado también como infracción leve de acuerdo a la Resolución SBS 816-2005¹⁸⁷.

¹⁸³ s de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. *Servicio de Atención a los usuarios de las empresas supervisadas*. En: www.sbs.gob.pe. (revisado 18-07-2011)

¹⁸⁴ PRIALE REYES, Giovanna y Dias, Denisse. Loc cit.

¹⁸⁵ Circular SBS 146-2009. Numeral 10.

¹⁸⁶ Circular SBS 146-2009: Numeral 9.4.

¹⁸⁷ Resolución SBS 816-2005: Anexo 01. Infracciones Leves: Numeral 08: No cumplir con atender los reclamos de los usuarios y/o terceros, de acuerdo con los procedimientos y dentro de los plazos establecidos por la Superintendencia.

Cabe agregar que el incumplimiento en dar respuesta dentro de los plazos que un consumidor razonable esperaría de una entidad financiera ha sido motivo de análisis y sanción por parte de Indecopi a través de la Resolución 173-2009/CPC-INDECOPI-LOR del 17 de enero de 2011, Resolución 1817-2009/CPC del 24 de febrero de 2011, Resolución 2075-2010/SC2-Indecopi del 15 de setiembre de 2010, Resolución 346-2009/CPCS del 31 de mayo de 2010 y la Resolución 1152-2010/CPC del 6 de junio de 2011.

Por medio de la Resolución SBS 1765-2005 del 29 de noviembre de 2005, se dispuso la difusión de la información estadística de los reclamos presentados ante las entidades financieras en sus respectivas páginas web. Dicha información debe ser consistente con la información que las entidades financieras remiten trimestralmente a la SBS. El incumplimiento de esta obligación es sancionada por la Resolución SBS 816-2005¹⁸⁸.

De esta manera podemos apreciar que el consumidor tiene acceso a una instancia célere en la atención de reclamos y que no impide, por cierto, la denuncia respectiva ante el Indecopi por posibles infracciones a la normativa de Protección al Consumidor aplicable. Sin embargo, la respuesta a los reclamos presentados es un requisito previo a fin de presentar una denuncia ante la SBS (en específico, a la Plataforma de Atención al Usuario) o a la Defensoría del Cliente Financiero.

De igual modo, al ser el sistema de atención de reclamos supervisada por la SBS se otorga la posibilidad al consumidor de informarse (a través de los reportes estadísticos remitidos trimestralmente por las entidades financieras) respecto de los

¹⁸⁸ Resolución 816-2005: Anexo 2: Infracciones leves: No cumplir con difundir en su página web, cuando cuenten con esta, información estadística sobre los reclamos presentados por los usuarios, en la forma establecida en las normas emitidas por esta Superintendencia.

principales motivos de los reclamos, pudiendo verificar el cumplimiento de normas regulatorias respecto a las operaciones y de esa manera requerir su cumplimiento inmediato o iniciar un procedimiento sancionatorio.

La publicación de las estadísticas en las páginas web de las entidades financieras permite conocer los principales motivos de reclamos y es cumplida por todas las entidades financieras. Es de precisar que dicha información resulta ser importante para el cliente al permitirle conocer los productos que son reclamados con mucha frecuencia pudiendo informarse además sobre los motivos más frecuentes de reclamos, la cantidad de reclamos absueltos a favor de la empresa y a favor del usuario, y el tiempo promedio de absolución.

En efecto, del análisis realizado en las páginas de diferentes entidades financieras hemos logrado identificar que el plazo de atención a los reclamos presentados por los clientes son cumplidos de manera adecuada según lo establecido por la SBS en la Circular SBS 816-2009. A continuación, a modo de ejemplo, se ha considerado pertinente usar los datos presentados por el Banco de Crédito del Perú, el mismo que es la entidad financiera más importante en el país.

Para ver los Informes Trimestrales de reclamos, haga clic sobre el reporte:

2009

- > [I Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [II Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [III Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [IV Informe Trimestral de Reclamos](#)

2010

- > [I Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [II Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [III Informe Trimestral de Reclamos](#)
- > [IV Informe Trimestral de Reclamos](#)

2011

- > [I Informe Trimestral de Reclamos](#)



La empresa tiene la obligación de difundir información de conformidad con la Ley N° 28587 y el Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero, aprobado mediante Resolución SBS N° 1765-2005.

*Fuente: Página web del Banco de Crédito del Perú (www.viabcp.com.pe).
Impresión de pantalla tomada el 18 de julio de 2011¹⁸⁹.*

Como puede apreciarse, la entidad financiera informa los reportes de reclamos cada trimestre. Del mismo podemos verificar que se cumple en informar lo siguiente:

¹⁸⁹ Es de precisar que de acuerdo a la Resolución SBS 1765-2005 y a la Circular SBS G-110-2009, las entidades financieras están obligadas de publicar trimestralmente las estadísticas de reclamos presentados. Como puede apreciarse, en la fecha de captura de pantalla (18 de julio de 2011) dicho reporte no fue incluido en la página web. Es de precisar que de acuerdo al numeral 6 del Anexo 2 de la Resolución 816-2005, constituye en infracción leve no cumplir con difundir en la página web la información estadística sobre los reclamos presentados por los usuarios.

Información de Reclamos Recibidos de los Usuarios

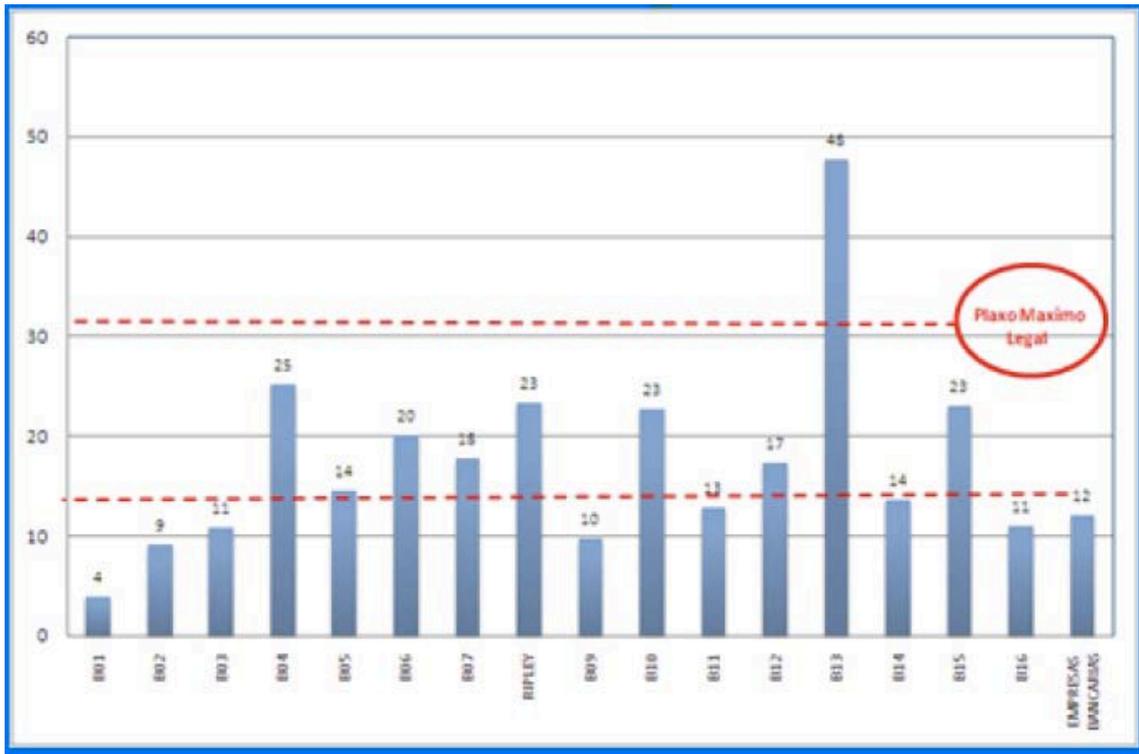
Fecha del reporte: Del 01/01/2011 al 31/03/2011

N°	Operación, servicio o producto	Motivo de reclamo	Reclamos Absueltos		Tiempo promedio de absolución
			A favor de la empresa	A favor del usuario	
1	Tarjetas de Crédito	Cobros indebidos de intereses, comisiones, gastos y tributos (tales como tarifas, seguros, ITF, entre otros cargos)	414	5,584	4
		Demoras o incumplimientos de envío de correspondencia	31	6,830	7
		Transacciones no procesadas / mal realizadas	169	690	5
		Otros	838	2,286	-
2	Cuentas de Ahorro	Cobros indebidos de intereses, comisiones, gastos y tributos (tales como tarifas, seguros, ITF, entre otros cargos)	370	3,310	4
		Transacciones no procesadas / mal realizadas	397	2,479	4
		Operaciones no reconocidas (consumos, disposiciones, retiros, cargos y abonos)	1,333	728	5
		Otros	540	3,111	-
3	Cuenta Corriente	Demoras o incumplimientos de envío de correspondencia	17	1,501	7
		Cobros indebidos de intereses, comisiones, gastos y tributos (tales como tarifas, seguros, ITF, entre otros cargos)	196	807	5
		Transacciones no procesadas / mal realizadas	16	432	5
		Otros	241	690	-
4	Cajeros automáticos	Problemas relacionados con los cajeros automáticos (no dispensó efectivo, voucher, operación no procesada en cajero, retención de tarjeta en cajero)	588	2,741	4
		Entrega de billetes falsos	3	0	3
		Inadecuada atención al usuario	0	3	3
		Otros	0	0	-

*Fuente: Página web del Banco de Crédito del Perú (www.viabcp.com.pe).
Impresión de pantalla tomada el 18 de julio de 2011*

En conclusión, el sistema de atención de reclamos de las entidades financieras constituye en ser una instancia útil para la instauración de la confianza en las entidades financieras, al funcionar de manera celeridad en la solución a los reclamos presentados así como también al otorgar transparencia de información relacionada a los principales debilidades de los productos que las entidades financieras ofrecen en el mercado de operaciones financieras. En el siguiente cuadro se puede apreciar que durante el segundo trimestre del año 2009, las entidades bancarias, resolvieron los reclamos en un promedio de 12 días.

Gráfico 24: Tiempo promedio de atención de reclamos en entidades bancarias– Segundo trimestre de 2009



Elaboración: Plataforma de Atención al Usuario

Fuente: SBS

Sin embargo, el sistema de atención de reclamos a cargo de las entidades financieras supervisadas por Indecopi es en muchos casos (específicamente en 10 departamentos del país en donde no existe una entidad que proteja al consumidor, tal como Indecopi o la Plataforma de Atención al usuario¹⁹⁰) la única instancia a la cual pueden acceder los clientes financieros a fin de poder reclamar sus derechos como clientes del sistema financiero. En ese sentido, la labor supervisora de la SBS toma mayor relevancia al ser la única entidad del Estado que supervisa y sanciona el adecuado funcionamiento de este sistema que se encuentra instaurado en todo el país siendo por ello muy relevante su constante mejora así como la atención a este sector, especialmente en los sectores en donde predominan las entidades microfinancieras.

¹⁹⁰ Los 10 departamentos en donde no existen oficinas descentralizadas de Indecopi son pero donde la actividad de intermediación financiera sí existe son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tumbes y Ucayali)

V. Defensor del Cliente Financiero

El Defensor del Cliente Financiero es una instancia creada en abril del año 2003 por la Asociación de Bancos del Perú (en adelante ASBANC) con el propósito de defender la tutela y protección de los derechos e intereses de los clientes de las Entidades Financieras afiliadas y sus relaciones con las mismas y procurar que dichas relaciones se desarrollen conforme a principios de buena fe, equidad y confianza recíproca¹⁹¹.

Dicha protección, al igual que en el caso de Indecopi, se otorga específicamente a personas naturales y a las personas jurídicas que califiquen como micro o pequeña empresa (considerando como micro o pequeña empresa a aquella persona jurídica que genere ventas brutas anuales no mayores de 850 UIT). A diferencia del Indecopi, el Defensor del Cliente Financiero tiene competencia para reclamos que no excedan de los \$ 20,000.00 ó su equivalente en soles¹⁹²

Como requisito previo a realizar la denuncia o reclamo ante el Defensor del Cliente Financiero se solicita que el consumidor agote las instancias de reclamo ante la Entidad Financiera (ya sea por insatisfacción de la solución a lo interpuesto o en caso la entidad financiera no haya atendido su reclamo)¹⁹³.

De acuerdo al artículo 2 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, el Defensor es designado por unanimidad por las Entidades Financieras afiliadas a ASBANC y dicho cargo deberá recaer en una persona de notorio prestigio e

¹⁹¹ Artículo 06 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero. Es de precisar que de acuerdo al artículo 2 Del Decreto Legislativo 1086 del 28 de junio de 2008, se modificó el artículo 3 de la Ley 28015 - Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, por lo que se entiende que la Micro Empresa reúne la característica de tener entre 01 a 10 trabajadores y tener ventas anuales hasta el monto de 150 UIT y por otro lado, la Pequeña Empresa tiene de 01 a 100 trabajadores y realiza ventas anuales hasta un monto máximo de 1,700 UIT. En ese sentido, el reglamento de la Defensoría del Cliente Financiero requiere una actualización.

¹⁹² Artículo 07 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

¹⁹³ Artículo 09 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

independencia, con reconocida solvencia moral y credibilidad, con formación técnica adecuada y reconocida competencia en el ejercicio de sus actividades profesionales.

Actualmente, el cargo de Defensor del Cliente Financiero lo ejerce la Dra. Graciela Fernández-Baca de Valdez.

Como se mencionó al principio, el Defensor del Cliente Financiero es auspiciado por la Asociación de Bancos del Perú, por lo que las entidades afiliadas al Defensor del Cliente Financiero serán solo aquellas asociadas a ASBANC. Las entidades financieras de ASBANC, entre Bancos y Financieras, afiliadas al Defensor del Cliente Financiero son las siguientes:

Bancos:

- | | | |
|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| - BBVA Banco Continental | - Banco de Comercio | - Banco de Crédito del Perú |
| - Deutsche Bank (Perú) | - Banco Financiero del Perú | - Banco Interamericano de Finanzas |
| - Banco Scotiabank del Perú | - Banco Interamericano de Finanzas | - Banco Scotiabank del Perú |
| - Banco Falabella Perú | - Banco Ripley Perú | - Banco Internacional del Perú S.A. |
| - Interbank | - Mibanco | - Citibank del Perú |
| - HSBC Bank Perú | - Banco Azteca del Perú | - Banco Santander Perú |

Financieras:

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| - Crediscotia Financiera | - Financiera Confianza |
| - Financiera Universal | - Financiera TFC |

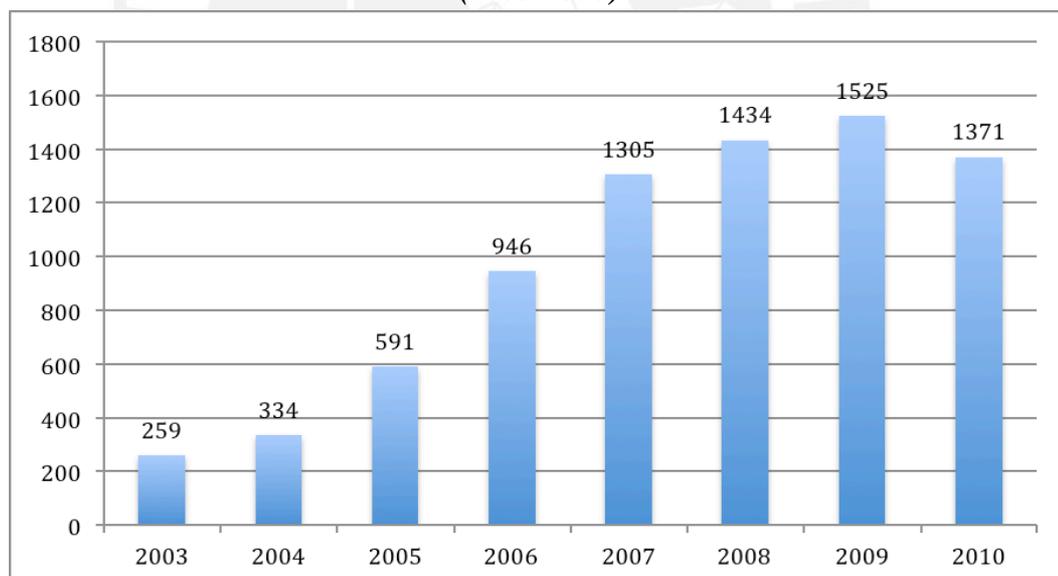
En cuanto al procedimiento para la atención de los reclamos se requiere que previamente la Entidad Financiera se pronuncie dentro del plazo establecido por la SBS¹⁹⁴. Luego de ello, de acuerdo al artículo 16 del Reglamento del Defensor del

¹⁹⁴ De acuerdo al numeral 10 de la Circular G-149-2009, los reclamos deben ser respondidos en un plano no mayor a 30 días. Cabe mencionar que el Reglamento del Defensor del Cliente Financiero hace mención a la Circular G-110-2005 la cual ya no se encuentra vigente.

Cliente Financiero, la entidad dictará su resolución dentro de un plazo de dos meses contados a partir del día en que el reclamo fue presentado. Ante dicha resolución, el reglamento otorga la posibilidad al cliente financiero de aceptarla por lo que en un plazo no mayor a 15 días calendario deberá comunicárselo por escrito al Defensor del Cliente Financiero indicando la renuncia expresa a cualquier otra acción reclamatoria ya sea judicial, administrativa o de otra índole¹⁹⁵.

Es importante mencionar que la cantidad de reclamos ante el Defensor del Cliente Financiero es considerable. Desde la apertura de sus oficinas en el año 2003 las oficinas del Defensor del Cliente Financiero han recibido reclamos en cantidades ascendentes de acuerdo a lo que muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 25: Número de reclamos recibidos por el Defensor del Cliente Financiero (2003-2010)



Fuente: Defensoría del cliente Financiero

El Defensor del Cliente Financiero es una instancia privada de solución de conflictos creada por la Asociación de Bancos del Perú para la solución de controversias de sus asociados y sus clientes. Pese a que la Defensoría del Cliente

¹⁹⁵ Artículo 18 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

Financiero tiene como principal potencial ser una instancia especializada en la solución de controversias que vinculen a entidades financieras y que además cuenta con contacto directo con estas¹⁹⁶, no se encuentra exenta de críticas.

En primer lugar, un cuestionamiento importante al Defensor del Cliente Financiero proviene de su falta de objetividad en el ejercicio de su funciones, teniendo en cuenta que al pertenecer a la Asociación de Bancos del Perú se considera que sus resoluciones distan de ser objetivas¹⁹⁷. Dicha posición se podría sustentar por el desconocimiento del contenido de los criterios aplicados en el pronunciamiento de los fallos, y más aún cuando aproximadamente el 50% de los fallos resultan a favor y 50% en contra de las instituciones financieras¹⁹⁸. Estos resultados son reflejados en las estadísticas publicadas durante el año 2003, 2004, 2005 y 2006.



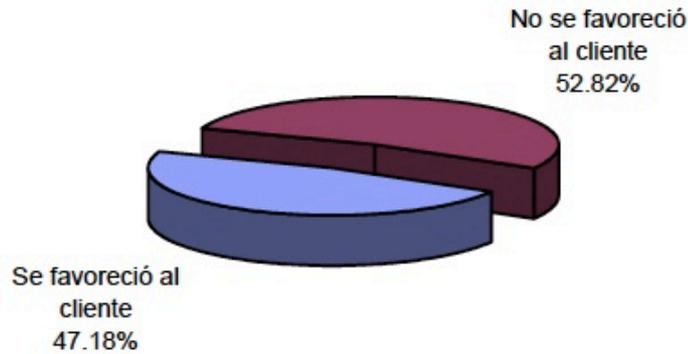
Fuente: Asociación de Bancos.

¹⁹⁶ Artículo 23 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero.

¹⁹⁷ ROJAS, Juan Francisco. *La farsa del Defensor del Cliente Financiero*. Fecha de consulta: 16/05/2011. En: Actualidad Económica del Perú. <http://aepu.blogspot.com/>

¹⁹⁸ *Ídem*.

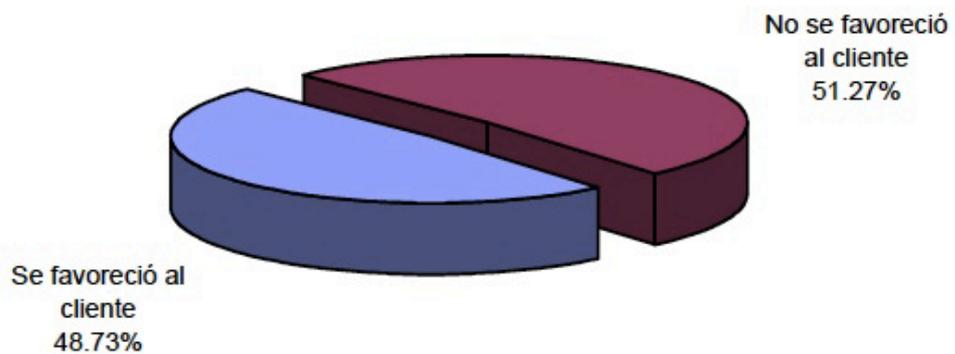
**Reclamos sobre los que se pronunció el DCF
(Enero - Diciembre 2004)**



Total de Reclamos Terminados 309

Fuente: Asociación de Bancos

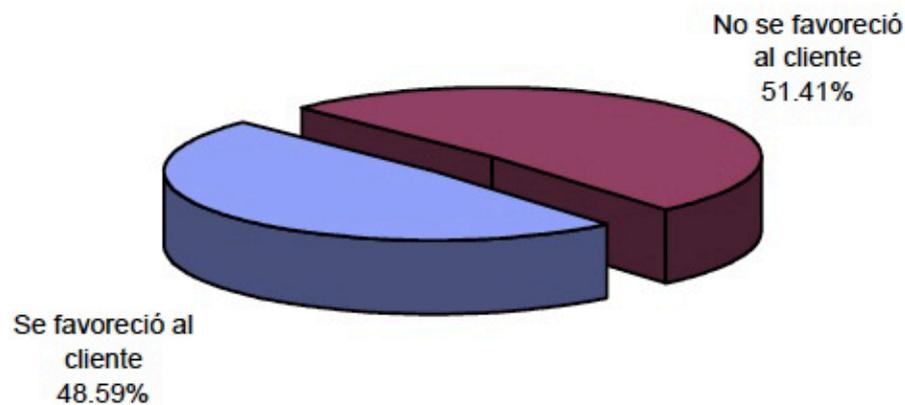
**Reclamos sobre los que se pronunció el DCF
(Enero - Diciembre 2005)**



Total de Reclamos Terminados 564

Fuente: Asociación de Bancos

Reclamos sobre los que se pronunció el DCF (Acumulado al 31.03.06)



Total de Reclamos Terminados 195

Fuente: Asociación de Bancos

De acuerdo a las estadísticas de la página web del Defensor del Cliente Financiero y la Asociación de Bancos del Perú, la mayor cantidad de reclamos versan principalmente sobre Tarjetas de crédito, Depósito de ahorros, créditos de consumo y cuenta corriente. No obstante no se informa exactamente sobre qué motivos recaen los reclamos presentados y de la misma manera, tampoco es posible conocer las mejoras propuestas por el Defensor del Cliente Financiero para tutelar y proteger los derechos intereses del consumidor por lo que no se puede verificar si existe en realidad una ventaja en la existencia de esta instancia y tampoco sobre cuáles son los criterios que son utilizados por el Defensor del Cliente Financiero.

Sin embargo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, desde el inicio del funcionamiento del Defensor del Cliente Financiero, los siguientes productos financieros han sido materia de reclamo continuamente.

Producto financiero	2003 ¹⁹⁹	2004 ²⁰⁰	2005 ²⁰¹	2006 ²⁰²	2010 ²⁰³	2011 ²⁰⁴
Tarjeta de Crédito	36.54%	34.4%	42.1%	51.1%	49.7%	48.6%
Depósito de Ahorros	9.62%	26.3%	21.2%	17.5%	33.1%	30.6%
Créditos de Consumo	13.46%	14.7%	9.5%	14.3%	16%	4.6%
Cuenta Corriente	10.00%	10.2%	7.4%	4.5%	2.5%	5.5%

Fuente: Asbanc

Elaboración: Propia

En segundo lugar, es relevante comentar que el plazo que toma solucionar el reclamo resulta ser muy prolongado. De acuerdo al artículo 16 del Reglamento del Defensor del Cliente Financiero, se dictará resolución dentro de un periodo de dos meses y podrá ser ampliado por un periodo similar en casos excepcionales. Es de precisar que previo a dicha resolución existe un periodo de 30 días en el que la entidad financiera debería haber comunicado la respuesta al reclamo presentado por el cliente según lo dispuesto por el numeral 10 de la Circular G-149-2009. En dicho entendido existiría un plazo máximo aproximado de 03 meses para obtener una respuesta (en caso sea favorable al cliente financiero) el cual es largo si se tiene en cuenta el tipo de personas que recurrirían a dicha instancia (clientes con un reclamo menor a \$ 20,000.00 o su aproximado en soles) y que requieren remediar el daño ocurrido lo antes posible. A esta situación cabe agregar que la entidad financiera estaría en la obligación de cumplir lo dictado por el Defensor del Cliente Financiero en un plazo no mayor a 03 meses lo cual nuevamente resultaría ser muy prolongado.

¹⁹⁹ Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde el 03 de abril de 2003 hasta 31 de diciembre de 2003. El total de reclamos en dicho periodo fue de 259.

²⁰⁰ Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2004. El total de reclamos en dicho periodo fue de 334.

²⁰¹ Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde el 01 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2005. El total de reclamos en dicho periodo fue de 591.

²⁰² Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde el 01 de enero de 2006 hasta el 31 de marzo de 2006. El total de reclamos en dicho periodo fue de 223.

²⁰³ Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde enero a marzo de 2010. En dicho periodo se presentaron 354 reclamos.

²⁰⁴ Se tienen en cuenta los reclamos presentados desde enero a marzo de 2011. En dicho periodo se presentaron 327 reclamos.

En tercer lugar resulta importante mencionar que por ser el Defensor del Cliente Financiero una instancia creada por las entidades asociadas a la Asociación de Bancos, esta entidad solo tiene competencia para los clientes de las entidades financieras asociadas pero no para entidades microfinancieras tales como cajas municipales, cajas rurales de ahorro y crédito ó EDPYMES. Estas empresas se encuentran asociadas en la Asociación de Micro Financieras del Perú (ASOMIF) y no cuentan con una defensoría similar a la de ASBANC.

En este entendido consideramos que la instancia alternativa de solución de conflictos creada por la Asociación de Bancos no resulta adecuada y eficiente para la solución de la alta carga de reclamos de clientes del sistema financiero, perdiéndose así una importante oportunidad para la instauración de una entidad especializada en solución de conflictos que vinculen productos y servicios financieros.

De lo desarrollado anteriormente se puede apreciar la existencia de una diversidad de instancias que existen con el fin de proteger al consumidor del sistema financiero. Es de tener en cuenta que en la actualidad, el sistema financiero se expande cada vez más a nivel nacional y procura ampliar el acceso a mayor público, por lo que las instancias que tienen el fin de protegerles no resultan ser suficientes no sólo en razón a la alta cantidad de denuncias que existen en cada una de estas instancias sino también por que no tienen presencia a nivel nacional.

Sin embargo, además de la necesidad de mejorar la prestación efectiva de medidas en vías de proteger al usuario de servicios financieros, resulta imperativo el replanteamiento del concepto de “consumidor”, especialmente en el caso de su vinculación con servicios financieros. En efecto, como se pudo apreciar en lo desarrollado en los casos de citados en Indecopi, la definición usada para

“Consumidor” ó “Usuario” resulta ser insuficiente o inadecuada para abarcar los casos de Asimetría Informativa que presentan las microempresas y las pequeñas empresas. En ese orden de ideas, resulta necesaria la implementación de un concepto de Consumidor o Usuario que considere no solo casos de clientes (personas naturales y jurídicas) en evidente estado de Asimetría Informativa sino además la necesaria implementación de una agencia especializada en la solución de controversias de entidades financieras.



Capítulo III

Instauración de la figura del Consumidor Financiero

La protección al consumidor se enmarca dentro de una política de Estado justificada por la Asimetría Negocial y Asimetría Informativa en la que los consumidores se encuentran cuando contratan con proveedores de bienes y servicios. Dichas medidas fueron iniciadas por medio de análisis y estudios de diferentes perspectivas multidisciplinarias así como el rol activo de asociaciones de consumidores las cuales lograron incluir la protección al consumidor como parte de la política de Estado al revelar los principales problemas que les afectaban. Dicha política de Estado establece un marco legal que otorga derechos al consumidor así como deberes a los proveedores. Este proceso se repite en el caso peruano en donde se mantuvo un desarrollo lento con un punto de quiebre a partir de la creación de Indecopi y la instauración de normativa de protección al consumidor.

En el caso de la protección al consumidor de servicios financieros, la búsqueda de eficiencia y eficacia en su protección ha conllevado a resultados que afectan la debida protección que este tipo de consumidor merece. Como se pudo verificar en el segundo capítulo, en la actualidad existen diferentes instancias a su disposición y sin embargo estas no resultan ser suficientes para lo requerido por las particularidades de esta actividad económica ni tampoco para los fines tuitivos que corresponden a un adecuado sistema de protección al consumidor.

En este capítulo se abordarán las razones que justifican la institucionalización del Consumidor Financiero en el sistema nacional de protección al consumidor. Para este fin se realizará el análisis de los diferentes problemas que afectan al consumidor del sistema financiero, los mismos que justifican de manera razonable la necesidad de proteger especialmente a esta consumidor. Además de ello, se planteará la necesidad

de implementar una agencia especializada en protección al Consumidor Financiero y se describirá la experiencia internacional en materia de protección especializada en consumidores de servicios financieros.

I. Características del Consumidor Financiero en relación con los demás consumidores

Tal como ha sido desarrollado en la presente tesis, la protección al consumidor tiene como fin equilibrar las situaciones de asimetría en las que se encuentra el consumidor frente a los Proveedores, dotando a los primeros de derechos y deberes en las relaciones contractuales celebradas entre estos. A fin de cumplir esta misión, el Estado otorga a los consumidores la posibilidad de presentar sus controversias ante procedimientos que permitirán proteger sus intereses y solucionar los conflictos que puedan presentarse.

Las asimetrías mencionadas se refieren a las Asimetrías Negociales y Asimetrías Informativas que son características en todo consumidor cuando se encuentra en una relación de consumo con Proveedores. Esta situación puede apreciarse también en todo consumidor que contrate con intermediarios financieros indirectos (bancos, financieras, cajas municipales de ahorro y crédito, cajas rurales de ahorro y crédito, o una entidad de progreso y desarrollo a la pequeña y microempresa) quienes también se encuentran afectos a Asimetrías Negociales y Asimetrías de Información.

Las asimetrías descritas también ocurren en otras actividades económicas como por ejemplo en los productos y servicios relacionados a vehículos, educación, inmobiliario, alimentos, servicios médicos, telecomunicaciones, electrodomésticos y artefactos, servicios profesionales, medicamentos, equipos de cómputo y oficina,

servicios veterinarios, entre otros. En ese sentido, debemos resaltar que la Asimetría Informativa y la Asimetría Negocial son características propias de todo consumidor sin importar el proveedor con el que contrate.

Por ejemplo, cuando todo consumidor desea comprar equipos de cómputo los consumidores se encuentran en una situación de Asimetría Informativa al no conocer las características del producto que desean adquirir, por lo que los proveedores están en la obligación de otorgar toda la información sobre el producto debido a que el proveedor posee mayor información sobre el mismo. En este caso particular, el proveedor deberá otorgar información relacionada al equipo de cómputo como por ejemplo el sistema operativo que utiliza, el tipo de procesador, la memoria RAM instalada, la capacidad del Disco Duro, el tipo de pantalla, información relacionada a la tarjeta de video y de sonido, información sobre el modem instalado en la computadora, el tipo de batería y su duración estimada, el peso y cualquier otra información relevante que el consumidor requiera y le permita elegir el producto que mejor se ajuste a sus necesidades y posiblemente, cualquier información adicional que el consumidor solicite.

En el caso de los consumidores cuyas mascotas sean atendidas en servicios veterinarios, el derecho a la información es aplicado de igual manera. Así, el consumidor deberá ser informado del procedimiento que la mascota tendrá, así como de las medicinas que la mascota recibirá y toda información que el médico veterinario considere como relevante y por la cual el dueño de la mascota realizará el seguimiento a las indicaciones otorgadas y cuidados que deba realizar.

En ambas actividades económicas, el derecho a la información predomina a fin de que el Consumidor conozca el producto y servicio otorgado. El derecho a la

información predomina como un derecho esencial inherente a toda persona que actúa como tal al momento de contratar con un proveedor. El derecho a la información es reconocido en instrumentos internacionales que incluyen a la Resolución 39/248 de Naciones Unidas y es incluido en todo documento internacional que protege al consumidor. En el caso peruano, el derecho de todo consumidor al acceso a la información se encuentra protegido en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en el inciso b del artículo 1 de la Ley 29571 – “Código de Protección y Defensa del Consumidor”.

A diferencia de las anteriores normas de protección al consumidor, el Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumido desarrolla capítulos que regulan la relación entre consumidores y proveedores de actividades económicas específicas: Servicios Públicos regulados (servicios de telecomunicaciones, energía, transporte de servicio público y servicios de saneamiento), proveedores de productos o servicios de salud, productos o servicios educativos, productos o servicios inmobiliarios, productos o servicios financieros, así como servicios de crédito prestados por empresas no supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Los diversos capítulos del Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor desarrollan deberes que los proveedores de las actividades económicas mencionadas deben realizar en beneficio de los consumidores a fin de cumplir derechos esenciales de todo consumidor: derecho al acceso a información adecuada, protección a sus intereses económicos y derecho a la protección de su salud e integridad y acceso a medios de solución de controversias. Por ejemplo, se regula, de manera general, el deber de atención de reclamaciones en los servicios públicos

regulados así como los principios que lo rigen. En el caso de los productos y servicios de salud, se establece la obligación de los proveedores en proteger la salud del consumidor y se regulan medidas en vía de proteger el derecho a la información (información comprensible sobre procesos y diagnósticos, información sobre los riesgos, contraindicaciones, y precauciones y advertencias sobre los productos o servicios brindados, etcétera.) y también condiciones mínimas que deben ser incluidas en los planes y programas de salud.

Es decir, los capítulos incluidos en el Título IV no establecen nuevos derechos para los consumidores beneficiarios de estas actividades económicas ni tampoco crean nuevos deberes para los proveedores. En ambos casos, las disposiciones del Título IV derivan de derechos de consumidores y deberes con relación al mismo ya existentes pero adaptados de acuerdo al tipo de actividad económica.

Las actividades económicas incluidas en el Título IV del “Código de Defensa y Protección al Consumidor” son aquellas que se caracterizan por tener alta Asimetría de Información considerando la especialización y nivel de dificultad que los proveedores manejan respecto a ellas. En razón a ello, se consideró necesario legislar estas actividades en específico y estableció medidas a fin de que toda la información necesaria y relevante sea entregada a los consumidores, por ejemplo: información mínima contenida en los seguros o planes de salud, información sobre las características del inmueble adquirido, entrega de Hojas Resumen en servicios financieros y salud, información específica sobre tasas de interés, etcétera.

La inclusión en la normativa de protección al consumidor del Título IV – *La Protección del Consumidor en Productos o Servicios Específicos* se justifica también en la alta cantidad de reclamos presentados contra sus proveedores. Como se puede

corroborar en los cuadros 02, 03, 04, 07, 19 y 21 del Capítulo II de esta tesis, las actividades económicas incluidas en el Título IV son sectores con alta cantidad de denuncias y reclamos aunque se han descartado la regulación de otras actividades económicas como por ejemplo: agencias de viajes, servicios profesionales, materiales y acabados para el hogar, hospedaje, medicamentos, equipos de computo y oficina, lavandería, muebles y enseres, rifas y loterías, servicios veterinarios y ventas de materiales de construcción.

La presente tesis propone la inclusión de una figura denominada “Consumidor Financiero” cuya instauración en el sistema de protección al consumidor se debe a la existencia de una alta Asimetría Informativa respecto a los productos y servicios ofrecidos por entidades de intermediación financiera reguladas por la SBS, por la alta cantidad de reclamos presentados ante diferentes instancias de protección al consumidor de servicios financieros (públicas y privadas) y el continuo incumplimiento de normativa emitida por la entidad supervisora e insuficientes instancias que protejan sus intereses. Consideramos para ello necesaria la protección de este consumidor a través de una entidad especializada en el tema.

La problemática descrita que afecta al consumidor de servicios financieros ocurre también con los consumidores de las demás actividades económicas en temas de Asimetría Informativa. Por ejemplo, es el caso del sector Inmobiliario en donde existe alta Asimetría Informativa razón por la cual ha sido regulada en el Capítulo IV del Título IV del “Código de Protección y Defensa del Consumidor” a fin de establecer deberes del proveedor en temas de información, obligación mínima de saneamiento del proveedor, servicio posventa. Al igual que lo ocurrido con los servicios financieros, la regulación incluida en el Título IV, sólo regula de manera

general la actividad inmobiliaria no considerando la alta complejidad que existe respecto de estos productos.

De acuerdo a Daniel Echaiz Moreno el consumidor de servicios inmobiliarios se enfrenta a un ambiente sumamente tecnificado y complejo, volviendo la Asimetría Informativa potencialmente más aguda²⁰⁵. Los consumidores de productos o servicios inmobiliarios pueden adquirir bienes inmuebles no sólo mediante contratos de compra-venta (único supuesto considerado en el “Código de Protección y Defensa del Consumidor”) sino también a través de contratos de superficie, multipropiedad, leasing inmobiliario, shopping center, management, engineering y *build, operate and transfer (B.O.T)*, entre otros.

La relación de consumo se celebra con Agentes Inmobiliarios quienes son las personas naturales o jurídicas inscritas ante el Registro del Agente Inmobiliario del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento según los requisitos dispuestos en el artículo 4 de la Ley 29080 – “Ley del Registro del Agente Inmobiliario” y su reglamento (Decreto Supremo 004-2008-Vivienda).

La labor de los Agentes Inmobiliarios se encuentran regulada y supervisada por la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y están sujetos también a un proceso sancionador por cualquier acto contrario sobre el inmueble materia de la transacción respecto a la naturaleza, origen, modo de construcción, materiales y acabados, usos, áreas, medidas, precio, zonificación, características, cargas y gravámenes, titularidad del bien, idoneidad, cantidad o calidad o cualquier información relacionada a la operación inmobiliaria.

²⁰⁵ ECHAIZ MORENO, Daniel. *El consumidor en los contratos inmobiliarios*. En: Derecho y Cambio Social N 27. www.derechoycambiosocial.com

Asimismo, se encuentran bajo capacitación a través de Cursos de Especialización para Agentes Inmobiliarios.

Como puede apreciarse, el consumidor de servicios Inmobiliarios al igual que otros consumidores, se encuentra bajo la misma problemática en la que se encuentra el consumidor de servicios financieros, por lo que podría plantearse la necesidad de proteger también a los consumidores inmobiliarios o inclusive a los consumidores vehiculares, consumidores de servicios públicos, consumidores de productos y servicios de salud, consumidores de veterinarios, consumidores de productos y servicios de oficina, etcétera. Sin embargo, estos sectores no se encuentran en la necesidad de protección en la que sí se encuentra el Consumidor Financiero.

En efecto, la actual protección al consumidor de servicios financieros no es igual que en toda actividad económica y ello puede mostrarse de acuerdo a cómo el sector de consumidores responde contra sus proveedores y las medidas especiales que ha tomado el sistema de protección al consumidor. Dicha medida no ha sido tomada por alguna otra actividad económica, al contrario, los reclamos y denuncias presentadas por otros productos o servicios no superan a las del Sistema Financiero e Indecopi tampoco ha creado una sala especializada en su protección ni requerido los servicios de los propios proveedores para analizar los casos presentados contra ellos.

Tal como se desarrolló en el Capítulo II, Indecopi implementó desde diciembre del 2010 el Procedimiento Sumarísimo el cual tiene la competencia de resolver casos cuya cuantía se determinen por el valor del producto o servicio materia de la controversia siempre que no superen las tres Unidades Impositivas Tributarias así como aquellas que versen sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto con independencia de su cuantía.

Teniendo en cuenta la necesidad de proteger a este sector, así como la alta cantidad de reclamos, se implementó una sala especial para denuncias del sector Bancario y Financiero. Dicha situación merece atención puesto que, de todas las actividades económicas existentes, el sector Bancario y Financiero es el único que cuenta con una sala propia.

Asimismo, resulta importante mencionar que la gestión actual de Indecopi cuenta también con el apoyo de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) en la solución de reclamos presentados contra sus afiliados. El servicio *¿Aló Banco?* establece mecanismos de atención directa y oportuna por parte de las entidades afiliadas a ASBANC cuando se presenten denuncias ante el Sistema de Atención al Ciudadano. Nuevamente, el sector de servicios financieros es la única actividad económica que cuenta con este tipo de procedimientos.

El Capítulo II mostró que el sector de servicios financieros tiene una alta cantidad de denuncias y reclamos no sólo en la Sede Central de Indecopi sino también en las oficinas de Lima Norte y las oficinas regionales alrededor de todo el país. Como ejemplo, según el Cuadro 02, durante el año 2011, de las 1743 denuncias presentadas ante la sede central de la Comisión de Protección al Consumidor, 406 pertenecen a Servicios Bancarios y Financieros, es decir el 23,29%. A comparación de las demás actividades económicas que no recibieron tantos reclamos: vehiculares (14,23%), inmobiliario (11,30 %), Seguros (9,58%), Educación (9,01%), Servicios Médicos (3,79%), Alimentos (3,21%), Transporte aéreo (2,18%), Calzados y prendas de vestir (2,18%), entre otros.

Esta situación se repite en la Comisión de Protección al Consumidor de Lima Norte (Gráfico 03) en donde las denuncias por Servicios Bancarios y Financieros

comprenden el 10,43% del total de denuncias. E igualmente en las Sedes Regionales de Indecopi (Piura, la Libertad, Arequipa, Lambayeque, Cusco, Loreto, Puno, Cajamarca, Tacna, Junín, Ica, San Martín y Ancash) las denuncias contra Servicios Bancarios y Financieros son las más numerosas (28,37%).

La cantidad de denuncias contra este sector es constante de acuerdo al Cuadro 07 que muestra el periodo 2006-2010 en donde la actividad económica que recibió mayor cantidad de denuncias fueron los servicios financieros con un 27,63%, a diferencia de los demás sectores que recibieron una cantidad mucho menor: Educación (6,72%), Seguros (6,28%), Inmobiliario (6,19%), vehículos (5,78%), etcétera. La presentación de denuncias y reclamos por controversias vinculadas al sector Bancario y Financiero en procedimientos sumarísimos y en los Servicios de Atención al Ciudadano es también alta y continúa en ascenso.

En razón a ello, podemos presenciar que si bien los consumidores experimentan problemas similares en Asimetría Informativa y alta cantidad de denuncias y reclamos ante Indecopi, estos problemas existen de manera más acentuada con los consumidores del sistema financiero. Ante ello, el sistema de protección al Consumidor toma medidas especiales para proteger a los consumidores de esta actividad económica.

Por otro lado, es preciso tomar en cuenta el tipo de consumidor que accede a estos servicios, ya que este consumidor se encuentra vinculado a un conjunto de obligaciones complejas de las cuales tiene poco conocimiento o, específicamente, el consumidor cuenta con poca comprensión de la información entregada. Esta situación es acentuada en zonas rurales y pobres del país, que por cierto se encuentran reconocidos por el Estado como sectores de mayor vulnerabilidad según el numeral 5

del Artículo VI del Código de Protección y Defensa del Consumidor y que además, de acuerdo a encuestas realizadas a nivel nacional, son sectores que menos comprenden la información otorgada en contratos, hojas resúmenes y cronogramas de pagos.

Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente, justificamos la protección de este sector en razón a lo que muestra la realidad del Consumidor Financiero en el Perú y las vulneraciones que afronta. Dichas vulneraciones pese a que son similares, no son iguales ni presentan la misma gravedad que afronta el Consumidor Financiero toda vez que este sector recibe mayor cantidad de denuncias y reclamos, y asimismo, es el único sector respecto del cual se han creado diversas instancias y celebrado convenios con el fin de protegerle y sin embargo cuentan aún con grandes deficiencias: imparcialidad, poca especialidad en temas financieros, insuficiente personal e insuficientes oficinas de Indecopi al alcance de todos los consumidores de este tipo en el Perú.

En ese sentido resulta necesaria la protección de este sector de consumidores, el cual merece protección dada la coyuntura actual en donde existe alta insatisfacción respecto a la prestación de estos productos y servicios, y la creación de una agencia especializada en temas financieros que analice los reclamos y denuncias presentados contra este sector. En razón a ello, esta tesis propone la adopción de medidas que puedan solucionar dichas deficiencias, lo cual incluye la creación de una figura denominada “Consumidor Financiero” y una institución especializada que proteja al mismo.

La adopción de estas medidas especiales son acordes al derecho de protección de intereses económicos establecido en el literal c del artículo 1 del Código de Defensa y Protección al Consumidor mediante el cual se promueve el trato equitativo

y justo en toda transacción económica o comercial que vincule a consumidores. La protección a este derecho permite la protección del ahorro, la devolución por pagos en exceso, derecho al prepago, la orientación adecuada a la capacidad de compra del consumidor, etcétera.²⁰⁶

Además de lo señalado anteriormente, resulta importante agregar otras deficiencias existentes que afectan al consumidor del sistema financiero, las mismas que justifican razonablemente la necesidad de implementar un tratamiento especial y diferenciado al Consumidor Financiero y la creación de un organismo especializado en su protección.

I.1 Sobre la definición de “Consumidor”

El sistema de tutela al consumidor se caracteriza por crear un marco normativo por medio del cual se otorgan derechos que benefician al consumidor estableciendo quiénes serán los beneficiarios de esta normativa de acuerdo a la Asimetría Negocial e Informativa que les afecta durante su contratación con proveedores. En ese orden de ideas, la persona natural será beneficiaria de dicha protección. De igual manera, el “Código de Protección y Defensa del Consumidor” incluye la protección de personas jurídicas pero es específico al disponer que protegerá a los microempresarios siempre que “evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio”²⁰⁷.

²⁰⁶ DURAND CARRION Julio Baltazar. *El derecho del consumidor como disciplina jurídica autónoma*. 1era. Ed. Asamblea Nacional de Rectores. Lima, 2008. p. 162-163.

²⁰⁷ Código de Protección y Defensa del Consumidor: Artículo IV: Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor. Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro

Tal como fue desarrollado en el segundo capítulo, existen diferentes resoluciones emitidas por la Comisión de Protección al Consumidor así como de la Sala de Defensa de la Competencia las cuales, que al aplicar la normativa de protección al consumidor vigente por ese entonces (Decreto Legislativo 716 y Decreto Legislativo 1045) concluyeron que la utilización de servicios financieros es usualmente empleada por todo tipo de empresas para reducir costos y facilitar el pago de sus obligaciones comerciales asumiendo que los microempresarios cuentan con una familiaridad natural respecto a estos servicios. En consecuencia, a opinión de Indecopi, la contratación de servicios financieros son transversales a todo esquema productivo o de comercialización del microempresario y por lo tanto son connaturales al giro de estos negocios. Por ello, el microempresario no era considerado consumidor.

Con fecha 18 de agosto de 2011 se emitió la Resolución 2188-2011/SC2-Indecopi por medio de la cual se admite la protección sólo a microempresarios y se excluye al resto de empresas del sistema de protección al consumidor debido a su tamaño, capacidad económica, organización y/o estructura interna ya que en determinados supuestos los microempresarios pueden ser afectados por la Asimetría Informativa en términos equiparables a un consumidor final. La Sala agregó que bajo una interpretación finalista y pro consumidor se debe entender que los microempresarios calificarán como consumidores siempre que estos adquieran productos o servicios transversales, es decir, productos o servicios que no estén relacionados con el giro propio del negocio pero que complementan y facilitan la actividad económica del microempresario, no siendo imprescindible para el desarrollo

propio del negocio. En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

de esta. Como ejemplo de estos servicios transversales la Sala incluyó a los servicios de publicidad, transporte de mercaderías y “determinados servicios financieros”.

Pese a que Indecopi ha realizado un pertinente cambio de criterio a partir de la Resolución 2188-2011/SC2-Indecopi que beneficia a los microempresarios al considerarlas como consumidor, aún no se ha establecido qué debe entenderse por “determinados servicios financieros” ya que no se desarrolla qué productos o servicios financieros serán materia de protección y bajo qué circunstancias. Ello resulta importante debido a que los microempresarios no recurren con frecuencia al sistema financiero por lo que el conocimiento que los microempresarios puedan tener respecto a cualquier tipo de servicio financiero resultaría ser mínimo ya que este sector ha sido tradicionalmente excluido del acceso al crédito y depósito²⁰⁸ y, por lo tanto, los conocimientos que estos puedan tener sobre productos o servicios financieros los colocaría en una situación de Asimetría Informativa similar a la que se encuentra la persona natural.

El conocimiento que los microempresarios puedan tener respecto a servicios financieros se puede corroborar mediante *la Encuesta de Cultura Financiera del Perú 2011 – Enfin 2011* en la cual se concluyó que los microempresarios tienen conocimientos limitados respecto a los productos o servicios financieros. Además se informó que tan solo el 34.8% de microempresarios obtuvieron respuestas correctas cuando se les preguntó si podían calcular intereses a un año, lo cual es preocupante puesto que el cálculo de interés es un dato clave para la contratación de todo producto del sistema financiero.

²⁰⁸ ASTUQUIPAN Carlos. *Cajas Municipales, las nuevas estrellas financieras*. En: Business Negocios para en el Perú. N 200. Marzo 2012. Vol. XVII. P. 13.

Además, el sector microempresarial no accede a servicios financieros usualmente. De acuerdo a un trabajo de investigación realizado por la revista *Ius et Veritas*, se informó la existencia de un prejuicio compartido por las microempresas respecto a la imagen que las entidades financieras proyectan, es decir, que las entidades financieras sólo otorgan crédito a personas y empresas que poseen dinero²⁰⁹. Esta premisa no estaría alejada de la realidad puesto que las entidades financieras otorgan crédito siempre que el solicitante cumpla con tener determinados requisitos que muchas veces las microempresas no presentan puesto que cuentan con un alto grado de informalidad. En consecuencia, el análisis de riesgo crediticio que les realicen y la admisión al crédito no suelen resultar a su favor. Por lo tanto, los microempresarios no contarían con familiaridad alguna respecto a los productos ofrecidos en el sistema financiero por lo que la Asimetría Informativa que tengan estos sobre cualquier tipo de producto será alta y, por lo tanto, merecerían ser beneficiados de la tutela de protección al consumidor.

Conviene además analizar la situación de la exclusión del pequeño empresario del régimen de protección al consumidor puesto que actualmente no es considerado como tal según la interpretación realizada por Indecopi. En efecto, la Resolución 2188-2011/SC2-Indecopi menciona específicamente la tutela de microempresarios y pese a que no realiza algún análisis respecto al pequeño empresario, lo excluye con el resto de empresas del sistema de protección al consumidor ya que estos, por su tamaño, capacidad económica, organización y/o estructura interna no pueden ser afectados en determinados supuestos por la Asimetría Informativa frente a sus proveedores en términos equiparables a los de un consumidor. En consecuencia, se excluye la protección de la mediana y gran empresa debido a que la ley presume *iure*

²⁰⁹ Grupo de Investigación de Ius et Veritas. *El problema del financiamiento de la microempresa en el Perú*. En: Ius et Veritas Año VIII. N 15. P. 326.

et de iure que dichas empresas están en la posibilidad de generar mecanismos para superar la situación de asimetría informativa en la que se puedan encontrar frente a sus proveedores. Además de ello, esta resolución no realizó un análisis respecto a la situación del pequeño empresario ni por qué se le excluye del régimen de protección al consumidor.

Pese a que este sector no se encontraría bajo la tutela del régimen de protección al consumidor, es necesario reconocer que este sector también podría ser afectado por la asimetría informativa de la misma manera que los microempresarios y las personas naturales²¹⁰. Precisamente, al igual que el sector microempresarial, los pequeños empresarios tampoco tienen acceso financiero debido al alto grado de informalidad y a la falta de cumplimiento de requisitos solicitados por entidades financieras.

En ese orden de ideas resulta cuestionable que se afirme que este sector empresarial tampoco se encuentra afecto a la Asimetría Informativa, análisis que no fue realizado por la Sala de Defensa de la Competencia. Asimismo este sector, en general, no contaría con conocimientos especializados sobre productos y servicios financieros debido a que no contrata usualmente con entidades del sistema financiero. A fin de cambiar dicha situación, la entidad reguladora del sistema financiero emite normativa por la cual se reducen los requisitos para el acceso al crédito del sector de pequeños empresarios y microempresarios.

En efecto, actualmente se promueve que el sector de pequeños empresarios así como el sector microempresarial accedan a servicios financieros. Para dicho fin, la SBS ha emitido diversa normativa que permite reducir los estrictos requisitos que

²¹⁰ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Las nuevas coordenadas del concepto del Consumidor. Volviendo a aceptar a las personas jurídicas y excluyendo injustificadamente a la pequeña empresa en situación de asimetría informativa*. En: Actualidad Jurídica N 215. Octubre 2011. P.281.

existían antes y por el cual no se les permitía el acceso a diferentes servicios financieros, especialmente al acceso crediticio. Dicha normativa toma en cuenta los estándares internacionales dispuestos en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea²¹¹. Esta normativa tiene como fin regular y velar que las entidades financieras se adapten a la exposición de riesgo cuando contratan operaciones con clientes no tradicionales (y que representarían en sí un alto costo en su contratación debido a su alto riesgo). Ello incluye la contratación con entidades empresariales de alto riesgo tales como las microempresas y las pequeñas empresas. Dicha normativa contiene materias de contabilidad de la entidad financiera y además normativa sobre transparencia de la información.

De igual manera, actualmente se busca que los sectores microempresariales y de pequeños empresarios accedan al sistema financiero promoviendo para ello una mayor celeridad en su contratación. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 479/2011-CR elaborado por el Ministerio de la Producción y la SBS tiene como fin que las micro y pequeñas empresas accedan a créditos en el menor tiempo posible²¹².

En ese sentido, la actual definición de consumidor y la interpretación sobre quiénes pueden ser considerados como tal, excluyen a los pequeños empresarios pese a que este sector se encontraría en una desfavorable situación de Asimetría Negocial e Informativa respecto a entidades del sistema financiero. Dicha situación resulta ser poco coherente cuando actualmente existe normativa que promueve el acceso del sector microempresaria y de pequeños empresarios al sistema financiero dado su importante aporte a la economía, así como los beneficios que estos servicios les otorgarían por ser positivos para el desarrollo de los proyectos que estas empresas

²¹¹ ASTUQUIPAN Carlos. *Cajas Municipales, las nuevas estrellas financieras*. En: Business Negocios para en el Perú. N 200. Marzo 2012. Vol. XVII. P. 16.

²¹² Ministerio de la Producción. Fecha de consulta: 04-03-2012. En: www.produce.gob.pe

empresan. Sin embargo, pese a que se promueve su acceso al sistema financiero dado los beneficios que estos les otorgarían, no se han adoptado medidas para incluirlos en un sistema que los proteja durante su vinculación con estas entidades pese a la situación de asimetría en la que se encuentran.

I.2. Asimetría Informativa en el Sistema Financiero

La relación contractual entre una entidad financiera y consumidor implica que el primero conozca mayores detalles del producto y acceda a información privilegiada que le permitirá tomar decisiones eficientes. Dicha situación no ocurre con el consumidor puesto que no cuenta con la misma calidad ni cantidad de información²¹³. Específicamente, en el caso del consumidor del sistema financiero, este afrontará información sobre los diferentes y variados tipos de productos financieros y servicios ofrecidos en el mercado, todos los cuales cuentan con información altamente compleja. Muchas veces, esta información no es comprendida por los clientes, generando desconfianza y por consiguiente, reclamos contra entidades financieras.

Con el objetivo de reducir dicha asimetría, durante años se emitieron diferentes modificaciones a las normas de transparencia de la información por medio de las cuales las entidades financieras están obligadas a otorgar toda la información relevante respecto de sus productos y servicios. El otorgamiento de información tiene como fin que el consumidor pueda tomar decisiones informadas y razonables al momento de contratar.

La regulación de operaciones activas, pasivas y servicios financieros ha sido constante y ha variado de acuerdo a las necesidades del mercado y la innovación de productos financieros. La labor de regulación en temas de transparencia de la información le corresponde a la SBS, la cual está encargada de la supervisión del

²¹³ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Ley de Protección al Consumidor*. 1ra. Ed. Lima: Editorial Rodhas, 2004, p.243.

cumplimiento de esta normativa así como en la actualización de la misma. Asimismo también está encargada de realizar *Visitas de Inspección Ordinaria* y *Visitas de Verificación a Agencias* a fin de verificar el cumplimiento de la normativa y su correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

Los productos y servicios ofrecidos por las empresas de intermediación financiera indirecta son clasificados en operaciones activas, pasivas y servicios. Las operaciones Activas se refieren a aquellas operaciones de canalización de recursos (en este caso, dinero) realizadas por las entidades financieras autorizadas y por las cuales se transfiere su propiedad a los consumidores de manera temporal con el compromiso del consumidor (quien deviene en ser deudor de la Entidad Financiera) de restituirlo en la forma y oportunidad acordadas. Como contraprestación a dicha transferencia, el consumidor deberá asumir los costos de dicho servicio pagando una tasa de interés, comisiones y gastos.

Las modalidades de operaciones activas son diversas puesto que se pueden presentar en productos tales como préstamos para capital de trabajo (comerciales y microempresa), préstamos personales, préstamos de consumo, préstamo automotriz, préstamo hipotecario, tarjeta de crédito, créditos en cuenta corriente (sobregiro y línea de crédito o avance en cuenta), descuento de documentos (letras y pagarés), adquisición de documentos de deuda, arrendamiento financiero, entre otros²¹⁴. Cada una de estas operaciones cuentan con sus propias características según lo que cada entidad financiera considere pertinente para competir en el mercado²¹⁵.

Las Operaciones Pasivas son aquellas que implican la captación de recursos por entidades autorizadas por la SBS. Dichos recursos son captados por préstamos,

²¹⁴ Diapositivas del Programa de Especialización en Banca y Finanzas. Instituto de Formación Bancaria. Noviembre del 2009 a Abril del 2010.

²¹⁵ FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán. Introducción al derecho Financiero, Bancario y Bursátil. 1ra. Ed. Lima: Editorial San Marcos, 2009, p. 243.

depósitos o inversiones, y se encuentran anotados dentro del pasivo del balance de la entidad financiera²¹⁶. La captación de ahorros del público se encuentra protegida constitucionalmente en el artículo 87 de la Constitución Política del Perú el cual dicta medidas para la protección al ahorro del público mediante la regulación y supervisión de la SBS y el Fondo de Seguro de Depósitos²¹⁷.

En el caso de operaciones pasivas existen diversas modalidades de operaciones a disposición del cliente: depósitos a la vista (cuenta corriente), depósito de ahorros, depósitos a plazo fijo, certificados bancarios, certificados de depósito a plazo fijo, depósitos C.T.S., entre otros. Todas estas modalidades cuentan con diferentes particularidades dependiendo de la oferta de cada entidad financiera²¹⁸.

Las entidades financieras ofrecen también los denominados “Servicios Financieros” u “Operaciones Neutras”. Los servicios financieros se refieren a la gestión y administración de pagos en beneficio del cliente o de un tercero, el cual no implica la captación o colocación de recursos por parte de la entidad financiera²¹⁹. La realización de esta actividad también requiere la autorización de la SBS²²⁰. Dichos servicios comprenden las siguientes modalidades: comisiones de confianza (depositario de bienes, administración provisional de negocios, administración, realización y liquidación de empresas quebradas, administración de bienes comunes, albacea, guardadores de bienes de menores y de ausentes, administrador de bienes dejados por testamento, contratos de mandato), custodia, caja de seguridad, fideicomiso, entre otros. Los servicios financieros pueden estar también referidos al

²¹⁶ Diapositivas del Programa de Especialización en Banca y Finanzas. Instituto de Formación Bancaria. Noviembre del 2009 a Abril del 2010

²¹⁷ PESAQUE MUJICA, Andrés. *Operaciones de financiamiento en el Perú: Un repaso general a la luz de los principios básicos de las finanzas corporativas*. En: Themis Vol. 02. N 54, p. 25.

²¹⁸ FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán, óp.cit., p. 243.

²¹⁹ Diapositivas del Programa de Especialización en Banca y Finanzas. Instituto de Formación Bancaria. Noviembre del 2009 a Abril del 2010

²²⁰ FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán, Loc.cit.

pago de servicios básicos tales como agua, luz o teléfono, o también las operaciones de cambio de moneda extranjera, la administración y cobranza de carteras, la transferencia electrónica de fondos, el sistema de pago electrónico, etcétera.

Las operaciones activas, pasivas y los servicios financieros prestados por entidades financieras son ofrecidos en un mercado altamente competitivo y cuentan con particularidades diferentes. En tales casos, las entidades financieras cuentan con mayor información sobre sus productos configurándose así la Asimetría de Información. En razón a ello, las entidades financieras están en la obligación de entregar al consumidor toda la información necesaria y relevante que le permita elegir razonablemente los productos y servicios que mejor se adapten a sus necesidades. A fin de asegurar la entrega de dicha información, el Estado interviene en las relaciones contractuales mediante regulación que permitiría la entrega de toda información relevante al consumidor. Esta labor la realiza a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. La regulación en temas de transparencia de información de productos y servicios financieros es variada y se encuentra incluida en las siguientes circulares y leyes:

- Circular SBS 1995-97²²¹
- Circular SBS B-2119-2003²²²
- Circular B-2140-2004²²³
- Circular B-1939-93²²⁴

²²¹ La Circular 1995-97 reguló la información que debe entregarse a los clientes que contratan operaciones activas y pasivas, así como la información que debe encontrarse en las agencias. De igual manera, se regula la publicidad de las comisiones a través de folletos informativos.

²²² La Circular B-2119-2003 dispuso que las entidades financieras informen a la SBS los costos asociados a operaciones activas así como aquella información incluida en los tarifarios de las agencias.

²²³ La Circular B-2140-2004 dispuso que las entidades financieras deben ser transparentes en la difusión, aplicación y modificación de las tasas de interés, comisiones, gastos y tarifas asociadas a las operaciones y servicios ofrecidos a través de sus oficinas, páginas web y otros medios. Se dispuso además que esa información debe ser clara, explícita y de fácil comprensión.

²²⁴ La Circular 1939-93 dispuso que las entidades financieras informen previamente respecto a los cobros de servicios vinculados tales como seguros de operaciones pasivas, y que se cuente con la

- Circular SBS 1909-92²²⁵
- Circular SBS B-2132-2004²²⁶
- Ley 27768²²⁷
- Ley 28587²²⁸
- Resolución SBS 1765-2005²²⁹
- Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Ley 29888²³⁰

autorización previa del titular de la cuenta para proceder a los cobros de los seguros y otros servicios que se puedan ofrecer.

²²⁵ La Circular 1909-92 dispuso que toda publicidad a los seguros vinculados a operaciones pasivas ofrecidas al público, deben contener el nombre de la compañía de seguros y el número de póliza que ampara la respectiva cobertura de seguros.

²²⁶ La Circular 2132-2004 dispuso que las empresas del sistema financiero que ofrezcan seguros de desgravamen, seguros de daños para proteger los bienes recibidos en garantía y otro tipo de seguro individual o colectivo asociado a las operaciones crediticias deberán procurar obtener las mejores condiciones en cobertura y prima. Asimismo, no deberán condicionar el otorgamiento del crédito a la contratación del seguro que la entidad financiera ofrezca si tiene similar o mayor cobertura; dar información clara y detallada sobre los riesgos cubiertos, primera forma de determinar exclusiones y plazo para reclamos; Primas y cargos adicionales que no pueden ser mayores a lo pagado por la entidad financiera y la entrega del Reglamento de Pólizas de Seguro (Resolución SBS 52-99)

²²⁷ Ley 27768 Por medio de la cual se creó la obligación de que toda empresa otorgue junto a operaciones de crédito, el documento denominado Hoja Resumen, el cual debía contener la firma del proveedor y consumidor y contener datos como el precio al contado, la cuota inicial, el monto total de la Tasa de Interés Efectiva Anual indicando si es fija o variable, los criterios para su modificación, el monto y detalle de cargos adicionales tales como comisiones y gastos; número de cuotas, periodicidad, fecha de pago, beneficios por pago en tiempo; cantidad total a pagar incluyendo los intereses más gastos administrativos; el derecho de prepago total o parcial, reduciendo el interés y gastos derivados de cláusulas contractuales pactadas y alcances de garantías y demás información relevante para las partes.

²²⁸ La Ley 28587 contiene normas complementarias a la Ley de Protección al Consumidor en materia de servicios financieros, por medio de la cual se establecen disposiciones adicionales y específicas a las contenidas en la Ley de Protección al Consumidor como por ejemplo, tasas de interés, definiciones respecto a costos asociados a servicios (comisiones y gastos) así como obligaciones de carácter general en beneficio del consumidor.

²²⁹ Resolución SBS 1765-2005 desarrolla las disposiciones de la Ley 28587 así como un mayor desarrollo del conjunto de normas reseñadas anteriormente emitidas desde 1992. El reglamento contiene disposiciones que busca mejoras en el acceso a información referidas a tasas de interés, comisiones, gastos y demás condiciones en la contratación de servicios financieros, regulando información que debe estar incluida en contratos, hojas resúmenes, cartillas de información, cronogramas de pagos, entre otros. El Reglamento de Transparencia en ese sentido, establecen derechos que debe tener todo consumidor antes, durante y después del contrato disponiendo claras obligaciones a entidades financieras.

²³⁰ La Ley 29888 modifica al Código de Defensa y Protección al Consumidor y la Ley 28587. Esta ley dispone la obligación de difundir y otorgar a los consumidores o usuarios en todos los medios empleados la Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA) y la Tasa de Rendimiento Efectivo Anual (TREA) aplicado a un año de 360 días. Asimismo se ordena que las empresas entreguen toda la información que los consumidores demanden de manera previa a la celebración de cualquier contrato. Se dispone además la obligación de comunicar adecuadamente cualquier modificación contractual realizada unilateralmente por las empresas, vinculando a los usuarios luego de transcurridos 45 días calendario

Las diferentes normas que tienen como fin reducir la Asimetría Informativa, como se puede apreciar, son variadas y se encuentran siempre en proceso de modificación. Sin embargo, las diferentes intervenciones del Estado que tienen como fin reducir la Asimetría Informativa no han logrado que los consumidores tomen mejores decisiones sino han conllevado a que cuenten con una gran carga de información que no logran comprender.

En efecto, la Universidad San Ignacio de Loyola realizó una encuesta en la que se pudo verificar que el 88% de clientes recibieron efectivamente la información pero sólo el 20% entendió el contenido de la misma²³¹. En dichas encuestas, se pone en conocimiento que el 40.2% de los encuestados consideró “Confusa” la “Claridad en Contratos Bancarios”. De igual manera, el 50.6% de encuestados que considera “Confusa” la claridad en estados de cuenta; 50.6% consideró confusa la claridad de los Folletos Emitidos; y 56,2% consideró confusa la claridad de instrucción de cajeros automáticos.

De igual manera, se pudo comprobar la existencia de poca comprensión de la información incluida en los contratos financieros. De acuerdo a los resultados obtenidos por la *Encuesta de Cultura Financiera del Perú 2011* (SBS), existe un bajo nivel de conocimientos respecto al cálculo de intereses de una cuenta de ahorros (sólo el 40% de los encuestados saben calcular los intereses a un año y el 38,7% en cinco años). Esta encuesta concluyó además que las mayores proporciones de respuestas correctas fueron obtenidas por los niveles de educación e ingresos más altos. En

desde el anuncio de la modificación. Otra modificación se refiere al cobro de los intereses, comisiones y gastos y el mantenimiento de las condiciones de pago.

²³¹ Diario Gestión del 26 de octubre de 2011. En dicho reportaje se informa el Estudio realizado por la facultad de Gestión Comercial del Instituto San Ignacio de Loyola, cuyas encuestas fueron realizadas a 500 clientes bancarios entre ellos hombres y mujeres de 25 a 50 años de edad de los estratos socioeconómicos A,B,C y D en Lima Metropolitana.

consecuencia, los sectores con menor educación y pocos ingresos contarían con escasa cultura financiera²³².

Como se puede apreciar existe variada regulación emitida por el Estado que busca reducir la Asimetría Informativa existente en productos y servicios financieros. Sin embargo, la comprensión de la información otorgada así como el uso de la misma es mínima. En razón a lo anterior, resulta importante reconocer que la Asimetría Informativa existente en el sector de productos y servicios financieros no puede solucionarse solo con la continua regulación de normas, y no tomar en cuenta la situación del propio consumidor. Es decir, la regulación que promueve otorgar más información no implica que el consumidor entienda la misma, mucha información causa confusión y por lo tanto, malas elecciones. Por ello, coincidimos con la conclusión de la SBS que figura en la Encuesta de Cultura Financiera del Perú 2011: “es de vital importancia asumir un rol protagónico en materia de educación financiera debido a la necesidad de empoderar al consumidor para que este pueda dar uso de sus derechos”²³³.

I.3. Incumplimiento normativo

La función reguladora y supervisora de las entidades financieras corresponde a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP la cual tiene también la facultad de sancionar de acuerdo a las disposiciones de la Resolución SBS 816-2005. Como se mencionó anteriormente, la regulación emitida por la SBS tiene por objeto mantener el adecuado funcionamiento del sistema financiero y bajo esa premisa se ha considerado pertinente regular la información que las entidades financieras deben otorgar a los consumidores al momento de contratar.

²³² Superintendencia de Banca, Seguros y AFP & Universidad del Pacífico – Encuesta de Cultura Financiera del Perú 2011- Enfin – 2011. P. 07.

²³³ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP & Universidad del Pacífico – Encuesta de Cultura Financiera del Perú 2011- Enfin – 2011. P. 45.

En lo referido al cumplimiento de normativa de transparencia de información se mostrará a continuación que las entidades bancarias tienen un comportamiento que podría considerarse elusivo. De igual manera, resulta válido cuestionar que la SBS no haya adoptado medidas que sancionen actos contrarios a la normativa emitida por esta institución que ocasiona no sólo mayor Asimetría Informativa sino también desconfianza en el sistema financiero.

El primer caso se refiere al cobro de Comisiones y Gastos asociados a operaciones activas y pasivas. De acuerdo a la Resolución SBS 1765-2005, las comisiones son retribuciones por operaciones o servicios adicionales y/o complementarios a las operaciones contratadas por los usuarios o clientes, previamente acordados con el cliente y efectivamente prestados por la empresa. Por otro lado, los gastos son aquellos costos debidamente acreditados en los que incurre la empresa con terceros por cuenta del cliente para brindar servicios adicionales y/o complementarios a las operaciones contratadas que según lo pactado serán trasladados al cliente²³⁴. En ambos casos las entidades financieras deberán contar con el sustento de dichos cobros según lo dispuestos por el artículo 7 de la Resolución SBS 1765-2005.

El artículo 6-A de la Resolución SBS 1765-2005 desarrolla los criterios que se deben utilizar para determinar las comisiones y gastos que se apliquen a los clientes. En el caso del cobro de comisiones y gastos, estos solo proceden si se sustentan en la realización de servicios adicionales a las operaciones y/o gestiones esenciales o inherentes a la operación o servicio contratado siempre que el cobro haya sido previamente acordado (en el caso de operaciones activas se entiende por operación o gestión esencial o inherente las vinculadas a la evaluación, celebración del contrato,

²³⁴ Artículo 6 de la Resolución SBS 1765-2005.

desembolso y administración así como las vinculadas al cobro del crédito en situación de cumplimiento; en el caso de operaciones de créditos contingentes no se considerarán esenciales e inherentes los cargos aplicados por su administración; en el caso de operaciones pasivas, sólo se entenderán por servicio esencial o inherente al resguardo del depósito), siendo válido en cualquier caso el cobro de cargo por seguros, gastos notariales, registrales y tributos.

El artículo 6-A menciona al Anexo 5 de la Resolución SBS 1765-2005 el cual contiene una lista descriptiva de 14 cargos que no pueden ser cobrados como comisiones ni como gastos, los mismos que solo son enunciativos por lo que la SBS puede señalar y prohibir otros cargos que no se adecúan a los criterios descritos. Dichas comisiones y gastos prohibidos son los siguientes:

1. Cargos por cuentas de ahorro que no registren movimientos, adicionales al concepto de mantenimiento o administración de cuentas activas o inactivas.
 2. Cargos por concepto de emisión y envío de estados de cuenta de los productos de tarjeta de crédito y cuenta corriente, cuando se haya pactado que no se emitirá o no se enviará a la dirección domiciliaría del cliente
 3. Cargos que se cobren a la persona a favor de quien se gira el cheque por concepto de devolución de aquél cuando haya sido mal girado o no cuente con provisión de fondos, siempre que se trate de cheques correspondientes a cuentas de la misma empresa del sistema financiero.
 4. Cargos por concepto de desembolso de crédito.
 5. Cargos por concepto de pago de obligaciones en fecha posterior al vencimiento, adicionales al cobro de intereses moratorios o penalidades por dicho concepto.
- Estos cargos no incluyen las comisiones asociadas a acciones efectivamente realizadas o costos incurridos para la recuperación de acreencias.

6. Cargos por evaluación crediticia
7. Cargos por consultas realizadas a centrales de riesgo, como parte de la evaluación crediticia del cliente.
8. Cargos por tramitación de reclamos y por reclamos declarados improcedentes o infundados (desestimados)
9. Cargos por la emisión y entrega de la primera constancia de no adeudo por la cancelación del crédito, para productos crediticios que operan mediante el sistema de cuotas o el pago total y resolución del contrato en caso de líneas de crédito.
10. Cargos por la elaboración y entrega de cláusula adicional para el levantamiento de garantía.
11. Cargos por la emisión y entrega de la constancia de la situación crediticia del deudor, cuando la empresa hubiera efectuado un reporte erróneo a la central de riesgos.
12. Cargos por remisión de depósitos al fondo de seguro de depósitos en el marco de lo dispuesto por la normativa vigente.
13. Cargos por evaluación, administración de garantías vinculadas a los créditos hipotecarios para vivienda.
14. Cargos por concepto de cancelación anticipada o prepagos de créditos en forma total o parcial.

Teniendo en cuenta esta normativa así como la prohibición de comisiones y gastos, desde el 29 de enero de 2010 (fecha en la cual se modificó el Anexo 5 con la Resolución SBS 905-2010) se pudo verificar un comportamiento elusivo por parte de los bancos en lo que respecta al retiro de comisiones y gastos prohibidos. Esta situación fue incluso materia de preocupación por parte del anterior superintendente de la SBS, Felipe Tam Fox, quien manifestó que las medidas adoptadas para evitar el

cobro de comisiones (la emisión del Código de Protección y Defensa del Consumidor y las sanciones impuestas por la SBS) eran insuficientes. Sobre ello agregó además que pese a la prohibición de comisiones específicas, “los bancos inventan un nombre diferente a cada comisión y realizan el cobro de ellas”²³⁵.

La elusión de los bancos en eliminar comisiones fue también manifestada en el Congreso de la República por el congresista Yohny Lescano Ancieta, quien reveló la existencia de 259 comisiones irregulares durante el año 2010 (antes de la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor) las cuales eran cobradas a consumidores por medio de bancos²³⁶. Con motivo de la emisión del Código de Protección y Defensa del Consumidor la SBS modificó la Resolución SBS 1765-2005 a través de la Resolución SBS 7897-2011 del 06 de julio de 2011 la misma que incluyó una nueva lista de conceptos de Comisiones y Gastos prohibidos. Con esta nueva modificación, se eliminaron 134 comisiones y gastos²³⁷. Pese a ello nuevamente la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso, por medio del congresista Jaime Delgado, expresó su preocupación al haber localizado 400 comisiones prohibidas cobradas por bancos²³⁸.

El 17 de marzo de 2012 se publicó una investigación similar a las anteriores, haciéndose referencia a la eliminación de 800 comisiones y gastos que fueron eliminados. Sin embargo Daniel Schydrowsky, superintendente de la SBS, declaró que en el mercado aún existían más de 5000 comisiones y gastos que se encuentran

²³⁵ “Bancos “inventan” comisiones abusivas en contra de Usuarios.” Artículo redactado por Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria. Fecha de consulta: 14/09/2011. www.conarperu.org.

²³⁶ “Exigen que SBS elimine 255 comisiones bancarias observadas”. En: Diario 16 del 09 de julio de 2011.

²³⁷ “SBS elimina comisiones bancarias por el pago adelantado de las deudas” En: diario Gestión del 08 de julio de 2011.

²³⁸ “Hay 400 comisiones bancarias indebidas”. En: Perú 21 del 01 de octubre de 2011.

prohibidas para lo cual se realizará una nueva regulación que buscará estandarizar los cobros²³⁹. Como se puede apreciar, existen tres años de regulación y supervisión en temas referidos a la existencia de cobros prohibido y los resultados no han sido diferentes ni tampoco sancionados severamente para desincentivar el incumplimiento y este evidente comportamiento elusivo por las entidades bancarias.

Un caso similar ocurre también con la obligación de informar la Tasa de Costo Efectiva Anual en las operaciones activas. De acuerdo al artículo 83 del Código de Consumo de Protección y Defensa del Consumidor, esta cifra debe ser consignada de manera clara y destacada en la publicidad utilizada por las entidades financieras. El 8 de octubre de 2011, el diario El Comercio realizó una investigación sobre el cumplimiento del Código de Protección y Defensa del Consumidor por parte de entidades bancarias (Banco de Crédito del Perú, BBVA Continental, Scotiabank, Interbank y Banco Falabella) en el distrito de San Isidro en donde se pudo constatar que la folletería puesta a disposición del público no informaba la Tasa de Costo Efectiva Anual. Asimismo, en dicha investigación se constató que el personal a cargo de la atención al cliente no informaban sobre la Tasa de Costo Efectiva Anual ni tampoco explicaban su importancia, su definición o utilidad²⁴⁰.

El incumplimiento de las entidades financieras en informar la Tasa de Costo Efectiva Anual fue también reconocido por la SBS. Con fecha 20 de mayo de 2011, la SBS, a través de Giovanna Prialé Gerente de Productos y Servicios al Usuario, manifestó que la Tasa de Costo Efectiva Anual no era consignada en las Hojas Resumen y los Cronograma de pagos, afectando así directamente al cliente. De igual

²³⁹ En: Diario Perú21 del 17 de marzo de 2012.

²⁴⁰ “Hay bancos que no cumplen con el código de consumo”. En: Diario El Comercio del 8 de octubre de 2011.

manera se manifestó que los encargados de atención al cliente no conocían el significado de la Tasa de Costo Efectiva Anual²⁴¹. En respuesta a las declaraciones anteriores, Óscar Rivera, presidente de la Asociación de Bancos, negó las acusaciones debido a que durante varios años la banca no había recibido amonestación de la SBS por incumplimientos sobre el tema, y en cualquier caso, estos serían tan solo “casos aislados e intrascendentes para el conjunto de la banca”²⁴².

En respuesta a esta situación, en el presente año la SBS ha declarado que regulará la obligación de informar las Tasa de Costo Efectiva Anual y la Tasa de Rendimiento Efectiva Anual a fin de que esta información sea otorgada al consumidor²⁴³. Es necesario mencionar que la obligación de informar estas tasas y que estas sean resaltadas sobre cualquier otra tasa de interés, ya se encuentra regulada por el Código de Protección y Defensa del Consumidor en los artículos 82 y 83, así como en los artículos 8 y 17 de la Resolución SBS 1765-2005 y sancionadas como infracciones leves según el Anexo 2 de la Resolución SBS 816-2005. Informar la TCEA y la TREA resulta ser importante puesto que son datos que permiten el costo real de los productos ofrecidos en el mercado²⁴⁴.

Como se puede apreciar, existe un comportamiento elusivo por parte de las entidades financieras respecto al cumplimiento de la normativa que regula a este sector en temas referidos a transparencia de información y que directamente afectan a derechos de todo consumidor. Esta situación requiere modificarse dado a que emite

²⁴¹ “Entidades bancarias se resisten a mostrar el costo real de créditos” En: diario Gestión del 20 de mayo de 2011.

²⁴² “Banca sostiene que sí muestra el costo real de los créditos a clientes”. En: Diario Gestión del 1 de junio de 2011.

²⁴³ En: Diario Perú21 del 17 de marzo de 2012.

²⁴⁴ COMBE SOTOMAYOR, Claudia. *Algunos apuntes sobre la protección al Usuario de Servicios Financieros*. En: Derecho & Sociedad N 34. Año XXI. 2010. P. 34.

señales negativas a los consumidores respecto a la parcialidad que tendría la entidad supervisora y reguladora del sistema financiero. En ese sentido, resulta importante adoptar medidas estrictas y sanciones efectivas que desincentiven comportamientos contrarios a la normativa emitida en beneficio de todo consumidor.

I.4. Insuficientes instancias para la recepción de denuncias sobre servicios financieros

Finalmente un elemento que caracteriza al sector financiero es la insuficiencia de instancias que existen a disposición del consumidor para que presente denuncias contra entidades financieras especialmente en determinados departamentos. Pese a que el sistema de atención de reclamos en intermediarios financieros indirectos se encuentra instaurado y regulado en toda agencia a nivel nacional, no existen instancias a disposición del consumidor que le permitan presentar denuncias.

En principio los consumidores del sistema financiero cuentan con diferentes instancias como Indecopi, Defensoría del Cliente Financiero, Plataforma de Atención al Usuario de la SBS y el Poder Judicial. No obstante la existencia de las instancias mencionadas anteriormente, estas no se encuentran a disposición de los consumidores del sistema financiero en todo el país por lo que resulta contraproducente a todo consumidor que desee recurrir a instancias que protejan sus derechos e intereses.

Tal es el caso de la Plataforma de Atención al Usuario de la SBS la cual cuenta tan solo con las Oficinas Descentralizadas de Arequipa y Piura, así como también su Sede Central en Lima. Esta situación es similar con la Defensoría del Cliente Financiero, cuya Sede Central se encuentra en Lima, por lo que es inaccesible para los clientes de las empresas asociadas a la Defensoría del Cliente Financiero quienes residen en provincia.

En el caso de Indecopi, la imposibilidad de presentar denuncias ante esta instancia es similar a los casos anteriores dado a que Indecopi solo cuenta con las siguientes oficinas en todo el Perú:

Departamentos

- Lima - Ancash - Arequipa - Cajamarca - Cusco
- Ica - Junín - La Libertad Lambayeque - Loreto
- Piura - Puno - San Martín

Tal y como fue desarrollado anteriormente, Indecopi ejerce la competencia para resolver conflictos que vinculen a usuarios del sistema financiero; de igual manera Indecopi cuenta con diferentes procedimientos tales como los Procedimientos Ordinarios, Procedimientos Sumarísimos, los Servicios de Atención al Cliente (el cual cuenta con el apoyo de la Defensoría del Cliente Financiero para casos que vinculen a sus asociados). No obstante lo anterior, los siguientes departamentos no cuentan con alguna oficina descentralizada de Indecopi y por lo tanto tampoco tienen acceso a sus diferentes instancias:

Departamentos

- Amazonas - Apurímac - Ayacucho - Cerro de Pasco - Huancavelica
- Huánuco - Madre de Dios - Moquegua - Tumbes - Ucayali

La falta de instancias a disposición del consumidor de servicios financieros resulta ser preocupante puesto que existen diez departamentos en donde no existe una instancia célere, efectiva e imparcial que ejerza competencia para resolver los casos que afecten directamente los intereses del consumidor. En razón a ello, resulta imprescindible recordar el artículo 65 de la Constitución Política del Perú en el cual se declara la necesidad de proteger al consumidor, así como el numeral 6 del artículo VI del “Código de Protección y Defensa del Consumidor” el cual declara que el

Estado garantiza mecanismos eficientes y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores garantizando el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditivos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños.

A diferencia de la presencia de entidades de protección al consumidor de servicios financieros, las intermediarias financieras indirectas supervisadas por la SBS cuentan con un considerable número de agencias en los diez departamentos en donde no hay presencia de Indecopi.

Departamento	Bancos	Empresas Financieras	CMAC	CRAC	EDPYME	TOTAL
Amazonas	2	1	9	1	1	14
Apurímac	4	4	12	6	4	30
Ayacucho	5	5	10	8	0	28
Cerro de Pasco	6	4	5	0	1	16
Huancavelica	1	2	6	3	0	12
Huánuco	10	10	12	2	2	36
Madre de Dios	5	2	9	1	0	17
Moquegua	12	3	6	5	1	27
Tumbes	9	3	10	1	0	23
Ucayali	9	5	7	2	0	23
TOTAL	61	39	86	29	9	226

Fuente: SBS - Distribución por zona geográfica de entidades bancarias y financieras (al 31 de agosto de 2011), Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (al 31 de julio de 2011) y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y Entidades de Desarrollo a la Pequeña y Micro Empresa (al 31 de mayo de 2011).

Respecto al cuadro anterior podemos apreciar que existen 61 agencias bancarias, 39 agencias de empresas financieras, 86 agencias de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, 29 agencias de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y 9 Entidades de Desarrollo y Progreso para la Pequeña y Microempresa, todas las cuales suman 226 agencias que operan en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cerro de Pasco, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Tumbes y Ucayali.

Resulta importante agregar que de acuerdo al Mapa de Pobreza 2006 elaborado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), los diez departamentos mencionados anteriormente son considerados los más pobres del país. De acuerdo a dicho mapa, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Ayacucho, Loreto, Amazonas y Cerro de Pasco son los departamentos más pobres a nivel nacional (Quintil N 1 de carencias). Este mapa incluye también los departamentos de Ucayali, Madre de Dios, Tumbes y Moquegua.

MAPA DE POBREZA DEPARTAMENTAL FONCODES 2006

Quintil de Carencias	DEPARTAMENTOS	Nro. de Departam.	POBLACION 2007 TOTAL	%
Mas Pobre	Huancavelica, Huanuco, Cajamarca, Apurimac, Ayacucho, Loreto, Amazonas, Pasco	8	5.169.682	19%
Quintil 2	Cusco, Puno, Ucayali, Piura, San Martin	5	5.277.126	19%
Quintil 3	Ancash, Junin, Madre de Dios, La Libertad, Lambayeque, Tumbes, Ica	7	6.040.644	22%
Quintil 4	Moquegua, Arequipa, Tacna	3	1.602.617	6%
Menos Pobre	Lima, Callao	2	9.322.088	34%
TOTAL		25	27.412.157	100%

Nota: El dato censal no incluye la poblacion omitida.

Fuentes: Censo de Poblacion y Vivienda 2007-INEI

Elaboracion: FONCODES/UPR

En razón a lo anterior, se puede apreciar que no existen suficientes entidades encargadas de proteger al consumidor del sistema financiero a nivel nacional lo cual es una situación que obstaculiza el derecho de todo consumidor a tener acceso a mecanismos eficientes y expeditivos que resuelvan conflictos entre proveedores y consumidores, especialmente en diez departamentos en donde no existe siquiera alguna oficina descentralizada de Indecopi.

II. Consumidor Financiero

El sistema de protección al consumidor de servicios financieros cuenta con diferentes deficiencias tal y como han sido reseñadas en el punto anterior. Teniendo en cuenta ello consideramos pertinente la adopción de un concepto denominado “Consumidor Financiero” por medio del cual se deba incluir la protección de sujetos que son afectados por la Asimetría Informativa y Negocial, y asimismo la necesaria instauración de una agencia especializada en la protección al consumidor del sistema financiero.

La implementación de un sistema especializado en protección al Consumidor Financiero conllevaría al fortalecimiento de la confianza de consumidores en el sistema financiero así como en el sistema de protección al consumidor, promoviendo así un adecuado y seguro acceso al sistema al sistema financiero. La importancia de esta implementación además conllevaría a resolver las denuncias que vinculen a microempresarios y pequeños empresarios considerando las bases de la protección al consumidor basadas en la Asimetría Informativa y Negocial. Asimismo, la especialización en materia financiera conlleva a un mejor análisis y solución de las controversias presentadas así como también la implementación de mejor políticas de protección a este tipo de consumidor.

A fin de fundamentar la figura del Consumidor Financiero, desarrollaremos la definición adecuada que debe tener la figura del Consumidor Financiero, la entidad encargada en su protección y finalmente la experiencia internacional sobre la materia.

II.1 Sujetos específicos de protección

De acuerdo al Código de Protección y Defensa del Consumidor, el sistema de protección al consumidor considera como consumidor a personas naturales y microempresarios. Sin embargo, en los diferentes casos mostrados en la presente tesis se pudo apreciar que la interpretación adoptada por las diferentes instancias en Indecopi distan de lo dispuesto por el propio Código de Protección y Defensa del Consumidor. En efecto, de acuerdo a las resoluciones citadas en el Capítulo II se concluyó que el microempresario que adquiere servicios financieros no es considerado como “Consumidor” debido a que no se encuentra en una situación de Asimetría Informativa al igual que una persona natural y por lo tanto no pueden pertenecer al régimen de tutela de protección al consumidor. Pese a que actualmente este criterio ha sido modificado y señala que serán admitidos casos que vinculen a microempresarios cuando adquieran “ciertos servicios financieros”, no existe certeza respecto a qué casos específicos serán materia de protección. Por otro lado, el sistema de protección al consumidor actual no admite la protección de pequeños empresarios pese a que estos también se encuentran afectados por situaciones de Asimetría Informativa.

Teniendo en cuenta ello, consideramos que la figura del Consumidor Financiero debe admitir el análisis de casos que vinculen a toda persona natural y jurídica que se encuentre en una situación de Asimetría Informativa al contratar con intermediarios financieros indirectos supervisados por la SBS. En lo que respecta a las personas jurídicas, consideramos que estas deben incluir a los microempresarios y los pequeños

empresarios debido a que son un sector vulnerable a los abusos y tratamientos injustos por parte de entidades financieras en razón a su poco conocimiento de productos financieros²⁴⁵. Respecto a qué debe entenderse por “microempresario” y “pequeño empresario”, consideramos pertinente la definición dispuesta por los artículos 4 y 5 del Decreto Supremo 007-2008-TR – Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, formalización y desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del acceso al empleo decente.

El sector de microempresarios y pequeños empresarios son afectados por la alta Asimetría Informativa que existe en el mercado de intermediación financiera. Ello se prueba al considerar la alta cantidad de información especializada y compleja inherente a productos y servicios financieros que son ofrecidos por intermediarios financieros indirectos. En ese entendido, al tener en cuenta la variedad de productos relacionados a operaciones activas, pasivas e inclusive servicios financieros que existen en el mercado, la intervención del Estado resulta esencial, importante y necesaria a fin de reducir el nivel de Asimetría Informativa, especialmente en beneficio de un sector que no utiliza frecuentemente este tipo de productos y servicios y que son considerados como servicios transversales al objeto de su negocio.

La protección al sector conformado por microempresas y pequeñas empresas es necesaria puesto que es un sector relevante en la economía nacional ya que mediante ella se logran diversas oportunidades de negocios así como expandir oportunidades de empleos, crecimiento productivo y colaboración en la reducción de pobreza²⁴⁶. Con relación a ellas, la participación de las entidades microfinancieras han permitido mejorar la situación financiera de estas empresas al lograr generar mejores

²⁴⁵ CGAP. *Focus Note: Consumer protection regulation in low-access environments: opportunities to promote responsible finance*. N 60. February 2010.

²⁴⁶ ASTUQUIPAN Carlos. *Cajas Municipales, las nuevas estrellas financieras*. En: *Business Negocios para en el Perú*. N 200. Marzo 2012. Vol. XVII. P. 13.

oportunidades y reduciendo los niveles de pobreza existentes²⁴⁷. Tal y como ya fue mencionado, existe interés en que el sector de las MYPE participe en el sistema financiero por lo que se ha emitido regulación que permite que este sector acceda a productos financieros al reducirse la rigurosidad típica de estos mercados, permitiendo así la política actual de inclusión financiera, la misma que bajo la perspectiva de las entidades microfinancieras implica un nuevo público: estratos medios y bajos, especialmente microempresas (informales inclusive) y familias de ingresos medios y bajos.²⁴⁸

En razón a la diferente regulación emitida, se ha podido otorgar progresivamente acceso al sistema financiero a las MYPE y asimismo, ha conllevado a que el Perú sea calificado como un país adecuado para el negocio microfinanciero, siendo incluso considerado mundialmente como el país con el mejor entorno económico para el avance de las microfinanzas según el Índice Microscopio Global 2011²⁴⁹ por cuarto año consecutivo. Ello ha sido posible por medio de regulación emitida por la SBS que ha permitido reducir los estrictos requisitos solicitados por entidades financieras, otorgándoles mayor libertad a estas de contratar con las microempresas y pequeñas empresas de acuerdo a los requerimientos de riesgo que consideren aplicables²⁵⁰.

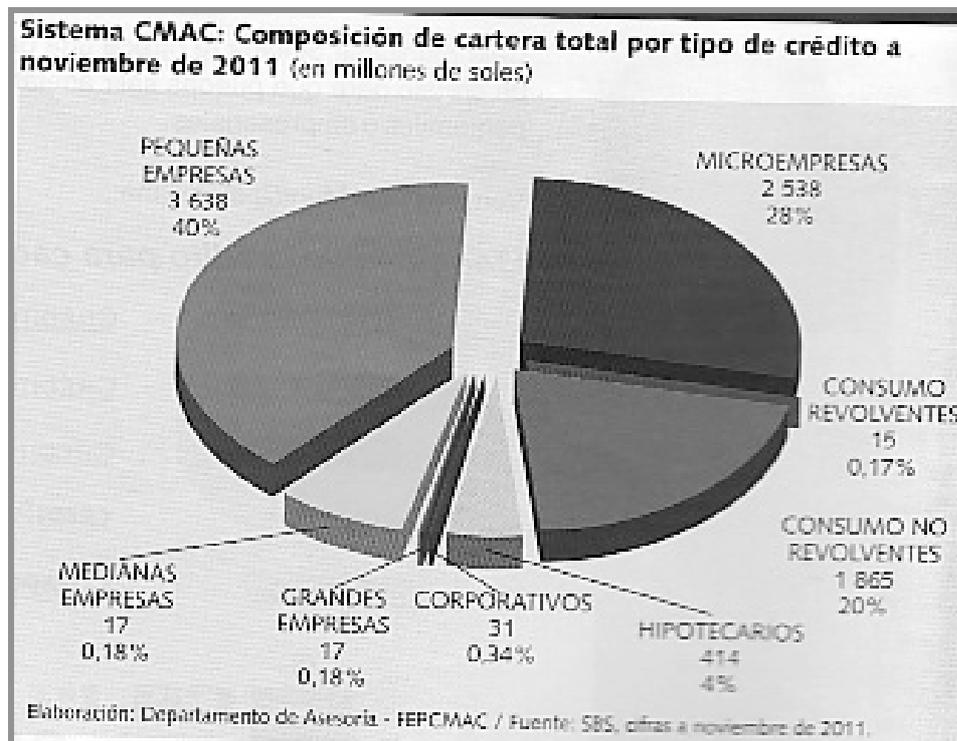
²⁴⁷ LLOSA BARRIOS, Rafael. *La importancia de las microfinanzas, el microcrédito y los empresarios de la microempresa*. En: Themis N 54, p.255.

²⁴⁸ ASTUQUIPAN Carlos. *Cajas Municipales, las nuevas estrellas financieras*. En: Business Negocios para en el Perú. N 200. Marzo 2012. Vol. XVII. P. 13.

²⁴⁹ Diario El Comercio del 11 de octubre de 2011 cuyo artículo cita el estudio desarrollado por la revista The Economist Intelligence Unit, estudio que fue encargado por la Corporación Andina de Fomento el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

²⁵⁰ Jorge Mogrovejo Gonzales. "Avances de la regulación peruana en la supervisión del sector de las microfinanzas". Exposición realizada en La Primera Minicumbre de Superintendentes de la Región Andina. 24-25 de julio de 2008. Fecha de consulta: 30-08-2011. En: www.sbs.gob.pe. La SBS regula el Crédito a la Microempresa a través de las Resoluciones N 37-2008 y 11356-2008, que regulan la gestión de riesgo crediticio.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, las pequeñas empresas y microempresas son sectores que acceden al sistema financiero a través de microfinancieras tales como las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, especialmente en zonas rurales las cuales son zonas en donde no se tiene acceso a entidades celeres y eficientes en la protección al consumidor. En razón a ello, al ser un sector que acude a estos proveedores, merecen contar con entidades que protejan sus derechos e intereses y sean considerados como “Consumidores Financieros”.



El concepto de Consumidor Financiero deberá además estar asociado a un sector específico de proveedores: los intermediarios financieros indirectos supervisados por la SBS dado a que esta supervisa, regula y vela por la solidez de los proveedores que ofrecen los servicios de operaciones pasivas (captación de dinero) y operaciones activas (colocación de dinero).

II.2. Entidad especializada en proteger Consumidores Financieros

La protección al consumidor de servicios financieros a nivel institucional tiene diversas deficiencias tales como la alta carga laboral en Indecopi asociada a la alta cantidad de reclamos, la falta de instancias a nivel nacional y la inexistencia de una entidad especializada en temas financieros que protejan a los consumidores del sistema financiero. Esta situación es un problema que afecta a los consumidores de todo el país.

Ante dicha situación, resulta importante tener presente el artículo 65 de la Constitución Política del Perú por el cual se dispone el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios. El contenido de dicho artículo ha sido desarrollado mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional correspondiente al Expediente 058-2003-AA/TC sobre una acción de amparo seguida por Leyler Torres del Águila contra la Resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco. Esta sentencia del Tribunal Constitucional resulta importante debido a que desarrolló el contenido del deber especial de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, y asimismo resaltó la necesidad de actuación del Estado en el adecuado desenvolvimiento de toda relación de consumo.

En lo que respecta a la interpretación del artículo 65 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal mencionó la existencia de un derrotero jurídico binario: un principio rector referido a una actuación tuitiva en defensa de los intereses de consumidores, y por otro lado un derecho subjetivo por el cual se reconoce el derecho de los consumidores a defenderse en casos de transgresión o desconocimiento de sus intereses, es decir, el derecho de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación a derechos de consumidores lo cual incluye también la capacidad de acción contra el propio proveedor.

Teniendo en cuenta las deficiencias comentadas en lo que respecta al funcionamiento institucional del sistema de protección al consumidor, podemos apreciar que el deber de actuación tuitiva del Estado no se realiza a su plenitud. Sobre ello debemos tener en cuenta la inexistencia de instancias de protección al consumidor en diez departamentos, lo cual convierte dicha actuación tuitiva en prácticamente inexistente. En el caso específico del negocio financiero, la única entidad especializada en atender dichos reclamos sería la propia entidad financiera. A excepción de estas últimas, no existen entidades que se encarguen de recibir denuncias o que actúen de oficio para proteger los intereses de consumidores.

En lo que respecta al derecho del consumidor de tener la posibilidad de defenderse en casos de transgresión de derechos, la situación anterior se repite, puesto que, al no existir una instancia que vele por derechos por el consumidor (salvo la misma entidad financiera) y considerando el bajo nivel de conocimientos sobre productos financieros y derechos básicos como consumidor que se pudo conocer mediante estudios realizados por la SBS y la Universidad San Ignacio del Loyola, no existiría mayor posibilidad de que los consumidores puedan defender sus derechos de manera adecuada.

Debemos tomar en cuenta lo dispuesto por el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual no se aleja de lo desarrollado anteriormente. En efecto, a través del numeral 4 del Artículo VI del código en mención, el Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, 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 (madres gestantes, niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de

extrema pobreza). Al respecto, podemos mencionar que los diez departamentos en donde no existe presencia de Indecopi, son zonas rurales que requieren protección efectiva del Estado, más aún cuando las empresas microfinancieras tienen a este sector como clientes principales y que además de ello, son efectivamente los sectores en donde existe mayor nivel de pobreza en el país de acuerdo al *Mapa de pobreza* realizado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.

El numeral 6 del Artículo VI también menciona que el Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, garantizando además el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditivos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. En los casos reseñados con anterioridad se verifica que la solución de conflictos en estos diez departamentos no es de posible realización ni tampoco el acceso a procedimientos administrativos ágiles, expeditivos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta importante mencionar que un adecuado funcionamiento institucional de protección al Consumidor Financiero debe seguir nuevos enfoques que tomen en cuenta las necesidades de protección que esta clase de consumidor merece.

II.2.a. Observaciones realizadas por el Banco Mundial

La implementación de una agencia especializada en temas de productos financieros fue materia de estudio del Banco Mundial llamado *Consumer Protection and Financial Literacy – Financial Lessons from Nine Country Studies*. En dicho estudio se considera dicha medida en razón a la alta Asimetría Informativa existente en esta actividad económica así como en el alto grado de complejidad de este tipo de servicios.

El estudio tomó en cuenta el sistema de protección al consumidor financiero existentes en los países de Azerbaijan, Bulgaria, Croacia, República Checa, Latvia, Lituania, Romania, Rusia y Eslovaquia y así como las diferentes deficiencias (las cuales no se alejan mucho de la situación del consumidor del sistema financiero en el Perú): estructura inadecuada para proteger al Consumidor Financiero, insuficiente información sobre los productos financieros, practicas abusivas de Entidades Financieras, deficiencias en el sistema de atención al cliente de cada Entidad Financiera y bajo nivel de Cultura Financiera.

El estudio concluye con recomendaciones que permitirán mejorar la estructura institucional de protección al consumidor de productos financieros. Dichas recomendaciones son las siguientes:

1. La agencia de protección al consumidor debe especializarse en temas financieros.
2. La instauración de agencias especializadas en protección al consumidor de productos financieros.
3. La entidad supervisora de entidades financieras debe ejercer la función de resolver controversias presentadas por consumidores²⁵¹.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, consideramos que la instauración de una agencia especializada en proteger al Consumidor Financiero es necesaria para resolver los casos que vinculen a Consumidores Financieros y proveedores, hecho que además fortalecería confianza y seguridad en el sistema financiero así como permitiría establecer un mayor control regulatorio sobre las entidades financieras, los productos

²⁵¹ RUTLEDGE, Sue. *Consumer Protection and Financial Literacy Lessons from Nine Country Studies*. Fecha de consulta: 16/08/2011. En: www.worldbank.org pp.17-19

que ofrecen, y asimismo adoptar medidas que desincentiven afectaciones a los derechos de los consumidores²⁵².

En razón a todo lo anterior, es necesario analizar cuál sería el mejor modelo aplicable para el caso peruano. En lo que respecta a la recomendación que atribuye competencia de casos sobre servicios financieros a la agencia encargada en la protección del consumidor (que en este caso es Indecopi), reconocemos que Indecopi actualmente cuenta con una alta especialización en la protección de consumidores. Asimismo Indecopi tiene como una de sus principales funciones la protección de los derechos del consumidor, incluyendo aquellos que adquieren servicios financieros.

Pese a lo anterior, actualmente la labor ejercida por Indecopi es cuestionada debido a su especialización en temas de servicios financieros, su alta carga de denuncias y reclamos en estos temas, así como también su limitada presencia a nivel nacional. Asimismo, resulta importante tener en cuenta que Indecopi no ejerce una labor de supervisión del cumplimiento de normativa especializada en protección al consumidor de servicios financieros al mismo nivel que la SBS.

Indecopi actualmente ejerce la competencia de casos relacionados a servicios financieros y además cuenta con el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos 2, el cual se especializa en servicios financieros. Sin embargo, como se pudo apreciar en el segundo capítulo, la carga laboral en el transcurso de los años sigue en aumento y de acuerdo a los cuadros estadísticos de reclamos y denuncias por temas de servicios financieros, estos continúan ascendiendo y es la actividad económica con mayor cantidad de denuncias y reclamos en toda instancia creada por Indecopi, así como en toda Oficina Regional. Por otro lado, es de recordar también la

²⁵² CONSUMERS INTERNATIONAL. *Safe, fair and competitive markets in financial services: recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*. Fecha de consulta: 05/06/2010. En: www.consumersinternational.org

asistencia de ASBANC por medio del servicio “¿Aló banco?”, lo cual implica la solución a conflictos solo de las entidades financieras afiliadas a ASBANC pero no de las demás entidades financieras tales como EDPYMES, cajas municipales de ahorro y crédito ni tampoco de las cajas rurales de ahorro y crédito, las cuales contratan con un público que requiere de protección de sus derechos debido a sus escasos conocimientos sobre estos servicios.

Indecopi tiene la competencia para la solución de controversias presentadas por consumidores, incluyendo aquellos que versen sobre servicios financieros y efectivamente su personal cuenta con una valiosa experiencia respecto a temas de protección al consumidor. Sin embargo, la especialización en temas financieros en esta entidad es necesaria y de la misma manera el fortalecimiento institucional mediante una mayor presencia a nivel nacional. En ese sentido sí resulta necesario replantear las funciones de Indecopi y fortalecer las funciones que ejerce actualmente teniendo como meta la especialización en temas de protección al Consumidor Financiero así como también mayor presencia a nivel nacional. Teniendo en cuenta todo lo anterior, las diferentes acciones tomadas por Indecopi para mejorar su nivel de protección al consumidor de servicios financieros no son suficientes para solucionar la problemática que afronta este consumidor.

En el caso de la recomendación referida a la creación de una agencia especializada de protección al consumidor (independiente de Indecopi y la SBS) esta sería conveniente en tanto y en cuanto sea una entidad que solo resolvería casos que vinculen al Consumidor Financiero y asimismo se alejaría de cualquier cuestionamiento respecto a la objetividad e imparcialidad. De acuerdo al Banco Mundial, este tipo de agencias han funcionado bien en países en donde no existen

agencias que realicen ninguna función de protección al consumidor (como por ejemplo Canadá) por lo que realizarían una adecuada función al consolidar las labores de regulación en temas de protección al Consumidor Financiero y temas de regulación financiera. Otra ventaja es la existencia de una sola agencia que tenga competencia en materia de protección al Consumidor Financiero, ello evitaría que los consumidores se confundan ante la existencia de varias instituciones encargadas de proteger al consumidor²⁵³.

La instauración de una agencia especializada en proteger al Consumidor Financiero cuenta como desventaja los altos costos en implementación de una nueva institución encargada en proteger este tipo de consumidor y en donde se deban asumir costos tales como la contratación de personal así como de infraestructura, etcétera. Asimismo existiría el riesgo de sobrerregulación y la asociación de resoluciones politizadas en beneficio de las entidades financieras. De igual manera, se considera que esta recomendación podría conllevar al aumento de la burocracia dependiendo del marco procedimental que se instituya.

Finalmente, resta desarrollar la tercera recomendación, la misma que a nivel doctrinal ya cuenta con opiniones que consideran pertinente la competencia de la SBS para resolver controversias que vinculen a Consumidores Financieros y Entidades Financieras. Esta recomendación se basa en la transferencia de competencia de Indecopi de resolver controversias de consumidores que contratan servicios de intermediación financiera. Para lo cual resultaría necesaria la emisión de una norma con rango de ley según lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley 29571 – “Código de Protección y defensa del Consumidor”.

²⁵³ RUTLEDGE, Susan., óp.cit., p. 19.

Rolando Castellares considera que actualmente Indecopi debe ser excluido de la competencia en casos que vinculen servicios financieros debido a que esta entidad analiza denuncias complejas sobre productos financieros junto a otro tipo de denuncias más simples, las cuales él denomina como “consumo comunes”. Además de ello, Castellares cuestiona las resoluciones de Indecopi emitidas en provincia concluyendo que estas no cuentan con un manejo adecuado y especializado en temas sobre productos financieros. Castellares opina que resulta necesaria la creación de una Comisión o Secretaría dentro de la SBS similar a las utilizadas por entidades reguladoras en energía o telecomunicaciones, debido a que esta contaría con la especialización y conocimiento adecuado del sector financiero y sus productos. Agrega además la gravedad de la alta cantidad de reclamos que presenta el sector financiero ante Indecopi, así como también la competencia exclusiva que tienen la SBS en casos relacionados a AFP y compañías de seguros²⁵⁴.

Sobre esta recomendación, consideramos que es la más adecuada para proteger los intereses de los Consumidores Financieros. Consideramos que la SBS puede ejercer una mejor labor en la protección de los intereses de los Consumidores Financieros debido a que cuenta con conocimientos especializados en materia financiera y por la experiencia adquirida a lo largo de los años en temas de regulación de protección al consumidor de servicios financieros. Ello resultaría beneficioso para el Consumidor Financiero ya que se evitarían resoluciones contradictorias tales como las sucedidas en compensación en cuentas de ahorro, comisiones y gastos prohibidos, y fondos para el seguro contra robo de tarjetas de crédito.

²⁵⁴ CASTELLARES AGUILAR, Rolando. “La regulación de los servicios financieros en el Código de Protección y Defensa del Consumidor”. En: Revista Jurídica N° 119. Enero 2011. p. 335.

Asimismo consideramos importante la experiencia de los funcionarios de la SBS respecto al funcionamiento de las entidades financieras y la relación que estas tienen con sus clientes toda vez que la SBS centraliza toda la información sobre los reclamos recibidos por todas las entidades financieras bajo su supervisión, por lo que cuenta con un rol esencial al conocer las falencias que existen en el sistema financiero en su relación con sus clientes. En efecto, de acuerdo a la Circular G-146-2009²⁵⁵, las empresas del sistema financiero deben reportar trimestralmente las estadísticas de los reclamos presentados por las entidades financieras. Dicha información resultaría ser beneficiosa en cuanto se podría conocer de las debilidades de las entidades financieras y permitiría actuar rápida y eficazmente en beneficio del Consumidor Financiero.

Por otro lado, consideramos pertinente la competencia de la SBS debido a las labores realizadas al promover Cultura Financiera en el país²⁵⁶. El fomento de Cultura Financiera tiene objetivos importantes para todo consumidor puesto que logra incrementar los conocimientos de la población sobre productos financieros a los cuales tienen acceso y la evaluación real de sus capacidades lo cual resulta beneficioso para el pago de las deudas que adquieran así como una mejor planificación de ahorro familiar²⁵⁷. Que el Consumidor Financiero cuente con conocimientos de este tipo le permite de primer plano entender toda la información

²⁵⁵ Circular G-146-2009: Numeral 16.1: Las empresas supervisadas deben reportar trimestralmente a la Superintendencia, dentro de los quince (15) días posteriores al cierre de cada trimestre calendario, las estadísticas de reclamos presentados por sus correspondientes usuarios. Dichas estadísticas deberán considerar información referida al número de reclamos recibidos, número de reclamos atendidos (a favor del usuario y a favor de la empresa), tiempo promedio de atención, los productos y motivos de reclamos, el número de reclamos en trámite y el número total de operaciones de la empresa supervisada en el último trimestre.

²⁵⁶ Los programas de Asesoría a Docentes, por ejemplo, se realizó en 10 departamentos durante el año 2011, y tuvo como fin instruir en temas de Cultura Financiera a profesores de educación secundaria a fin de que estos luego enseñen a sus alumnos.

²⁵⁷ *Plan de Cultura Financiera 2009-2011*. Elaborado por la SBS. Fecha de consulta: 28/11/2011. En: www.sbs.gob.pe La promoción de Cultura Financiera se empezó a realizar a partir de un convenio celebrado entre el Ministerio de Educación y la SBS en el año 2008 y tuvo como resultado la incorporación en la currícula de educación secundaria los temas de Cultura del ahorro, presupuesto familiar, tasas de interés, créditos, historial crediticio, el sistema financiero, productos y servicios del sistema financiero y lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

entregada por las entidades financieras. De esta manera, un primer frente de protección se establece principalmente mediante el propio Consumidor Financiero. Sobre la promoción de Cultura Financiera, la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) ha manifestado que la educación financiera se debe considerar en el marco regulador y administrativo, y se debe considerar como una herramienta para promover desarrollo económico, confianza, estabilidad junto con la regulación de instituciones financieras y regulación en temas de protección al consumidor.

Dicha recomendación no se encuentra exenta de críticas. Para empezar, la SBS no tiene como una de sus funciones la competencia para resolver controversias entre consumidores y entidades de intermediación financiera indirecta. Lo anterior es concordante con lo declarado por Diego Cisneros, Superintendente Adjunto de Banca y Microfinanzas de la SBS, quien mencionó que la labor de la SBS no admite el encargo de protección de los derechos del consumidor, ya que su labor principal es la protección del ahorrista por lo que la labor desarrollada por la SBS en materia de Transparencia de la Información se refiere a que el consumidor tenga un trato justo dentro del sistema en lo referido a la estabilidad y seguridad del sistema financiero²⁵⁸. Lo anterior toma en consideración lo dispuesto por el artículo 87 de la Constitución Política del Perú.

Podemos agregar lo señalado por el Banco Mundial, el cual considera como una desventaja a esta recomendación la posible pérdida de enfoque y adecuado tratamiento a las funciones principales de supervisión y regulación en caso se adoptara una función más, hecho que conllevaría a afectar al mismo consumidor.

²⁵⁸ Entrevista a Diego Cisneros realizado por el portal Biznews – Diario Digital de Negocios. En: www.biznews.pe

También considera como desventaja el posible conflicto de interés con las mismas entidades financieras. Finalmente, una desventaja que podría suscitarse en este tipo de recomendación es la existencia de conflictos de intereses entre las entidades financieras y la entidad supervisora.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que la posibilidad de centralizar funciones de supervisión, regulación y protección al Consumidor Financiero en la SBS es la mejor opción pese a que en un principio podría conllevar a perjudicar el desempeño de alguna de sus funciones principales. Sin embargo, esta institución tiene la posibilidad de obtener información directa e inmediata sobre cómo las regulaciones y supervisiones afectan directamente al Consumidor Financiero, pudiendo desde esta posición tomar medidas en su beneficio. Finalmente, en lo que respecta a la existencia de un posible conflicto de intereses dicha situación podría ser resuelto con la instauración de un órgano creado bajo una estructura funcional y legal independiente que le permita alejarse de supervisores prudenciales. Estas medidas, en conjunto, ayudarían a establecer un marco de objetividad e imparcialidad en las decisiones de los funcionarios²⁵⁹.

Otras de las ventajas que podemos agregar respecto a la creación de una agencia especializada dentro de la SBS encargada de la protección al Consumidor Financiero es que esta podría crear sus propias políticas de protección al Consumidor Financiero, participar en la configuración de productos y servicios adaptadas a criterios de transparencia informativa, así como a prácticas financieras justas. Asimismo, a través de una agencia como la señalada, se permitiría adoptar medidas de corrección y subsanación inmediatas al daño ocasionado. Esta agencia especializada debería contar

²⁵⁹ RUTLEDGE, Susan, óp.cit., p.18.

con las facultades suficientes para fomentar el desarrollo de planes de Cultura Financiera a nivel nacional²⁶⁰.

La reestructuración del sistema de protección al consumidor, que conllevaría a la creación de una entidad especializada en proteger al Consumidor Financiero, tiene como fin asegurar que los consumidores puedan ejercer su derecho a recurrir a instancias especializadas, céleres y eficientes en la resolución de conflictos y que, principalmente, tenga mayor presencia a nivel nacional por medio de campañas de Cultura Financiera (de la mano con política de Inclusión Financiera). Lo anterior sería concordante con el numeral 6 del artículo VI sobre Políticas Públicas incluido en el “Código de Protección y Defensa del Consumidor”, el cual dispone que el Estado garantiza mecanismos eficaces expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, promoviendo para tal efecto que los proveedores atiendan y solucionen directa y rápidamente los reclamos de los consumidores, el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario y sistemas de autorregulación; asimismo garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños.

De la misma manera, la mejora en el sistema de resolución de controversias que involucren al Consumidor Financiero se encontraría sustentada por el artículo 1 del citado Código el cual dispone como derechos del consumidor:

- Derecho a la protección de sus intereses económicos y en particular contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, cualquier otra

²⁶⁰ RUTLEDGE, Susan, óp.cit. 17-19.

práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos o servicios.

- A la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, celeres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos o denuncias ante las autoridades competentes.

III. Experiencia Internacional

La experiencia internacional en materia de protección al Consumidor Financiero es relevante a fin de tener en cuenta las diferentes medidas adoptadas por diferentes países.

III.1 América

En el caso de Colombia, se instituyó la figura denominada *Consumidor Financiero*, el cual es definido como “Cliente, usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia”²⁶¹. El sistema Colombiano de protección al Consumidor Financiero tiene como particularidad la participación de la *Defensoría del Consumidor Financiero*, el cual es un ente especializado en la protección al consumidor de servicios financieros y externa a la *Superintendencia Financiera de Colombia*. Dicha entidad se compone de Defensores del Cliente Financiero que son voceros de los Consumidores Financieros ante la respectiva institución y están facultados para conocer y resolver quejas individuales que les presenten, actuando como conciliador entre ambos. Para dichos fines, las entidades vigiladas deberán contar con un *Defensor del Cliente Financiero*. Como consecuencia de dicha gestión, el Defensor del Cliente Financiero emitirá una

²⁶¹ Ley 1328 de 2009. Artículo 2., inciso c.

decisión vinculante para las partes²⁶². En caso de insatisfacción con lo decidido, el Consumidor Financiero puede asistir a las Cortes Civiles en caso lo decida pertinente.

En el caso de México, se define a los *Usuarios de Servicios Financieros* como “aquella persona, en singular o plural, que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga derecho frente a la Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado²⁶³”. Esta protección especializada en este tipo de consumidor se justifica a raíz de la crisis financiera que afectó a México en 1994 por lo que se reconoció la necesidad de contar con un organismo especializado en materia financiera que velara por los intereses de estos consumidores. Este Organismo es externo a la *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*. Los reclamos y denuncias presentados contra entidades financieras son analizados por una entidad denominada *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros* (Condusef), la cual actúa como entidad especializada en la solución de denuncias presentadas por Clientes Financieros contra toda entidad financiera teniendo en consideración para la admisión de la denuncia el monto, y actúa como árbitro en los conflictos que se sometan a su competencia. Asimismo, realiza programas de educación financiera, promueve sistemas y procedimientos que facilitan a los Usuarios el acceso a productos y servicios financieros, analizan los contratos de adhesión, publicidad, estados de cuenta y comprobantes de operaciones de productos y servicios financieros.

En la gran mayoría de países del continente americano se han adoptado sistemas de protección al consumidor de productos financieros basados en agencias especializadas pertenecientes al mismo órgano regulador del sistema financiero. Por

²⁶² Decreto 2281 del año 2010.

²⁶³ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Artículo 2. numeral I.

ejemplo, en Estados Unidos, como parte de las medidas adoptadas después de la Crisis Financiera del año 2008, se emitió en junio de 2010 el *Dodd-Frank Wall Street Reform y la Financial Consumers Protection Act* por medio de los cuales se dispusieron medidas que tuvieran como fin respetar el derecho del consumidor a obtener información necesaria al momento de contratar con entidades financieras y asimismo, incentivar la educación financiera en todo el país. Otra medida tomada por el gobierno, fue crear la *Consumer Financial Protection Bureau* la cual es una agencia adscrita al Sistema de Reserva Federal creada con el fin de supervisar la información que los Consumidores Financieros reciben al contratar con entidades financieras. Además tiene como misión supervisar el cumplimiento de leyes federales de protección al consumidor financiero, combatir prácticas abusivas de entidades financieras, recibir reclamos, promoción de educación financiera, investigar el comportamiento de consumidores, monitorear el mercado a fin de localizar nuevos riesgos para consumidores y fortalecer normativa que prohíba actos discriminatorios contra consumidores.

Otro país que comparte dicho sistema es Canadá. Canadá cuenta con la *Financial Consumer Agency* creada por la *Financial Consumer Agency of Canada Act*²⁶⁴. La *Financial Consumer Agency* es una agencia especializada de la Oficina de la Superintendencia de Instituciones Financieras, cuyo fin es proteger e informar a consumidores de productos y servicios financieros. Entre sus responsabilidades se encuentran la supervisión del cumplimiento de legislación y regulación federal, promoción de adopción de políticas y procedimientos diseñados para implementar legislación, regulación, códigos voluntarios de conducta y compromisos públicos de entidades financieras reguladas, informar a consumidores sobre sus derechos y

²⁶⁴ Financial Consumer Agency of Canada Act. (S.C. 2001, c.9) del 14 de junio de 2001.

responsabilidades al contratar con entidades financieras y acerca de las obligaciones de operadores de red de tarjetas de pago a consumidores y empresarios, provisión de rápida y objetiva información y herramientas para ayudar a consumidores entender y adquirir diferentes productos financieros, y monitorear y evaluar tendencias y problemas emergentes que podrían tener un impacto en consumidores. De la misma manera, supervisa el sistema de atención de reclamos de cada entidad financiera, y además recibe las denuncias de incumplimientos de normativa, códigos de conducta o compromisos públicos.

Otra país que cuenta con una agencia especializada es República Dominicana por medio de la *Oficina de Protección al Usuario de Servicios Financieros*²⁶⁵, la cual pertenece al órgano supervisor de Banca, *Superintendencia de Bancos de la República Dominicana*. Dicha oficina tiene como fin garantizar la armonía y equilibrio de las relaciones entre entidades financieras y usuarios a través del suministro de información y atención de reclamos. Dicho procedimiento se realiza por medio de la designación de un inspector que realice la investigación y emita un informe final con observaciones técnicas y legales, el cual es de obligatorio cumplimiento de acuerdo a la Ley 183-02 del 21 de noviembre del 2002 y el *Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros*.

En Panamá, igualmente, se cuenta con el *Servicio de Atención al Cliente Bancario* de la *Superintendencia de Bancos de Panamá*, cuyo fin es orientar por medio de su portal Web temas referidos a contratación bancaria (tasas y términos financieros) así como también la recepción de reclamos²⁶⁶, la cual será analizada por la Superintendencia y cuya decisión será vinculante para las partes.

²⁶⁵ Reglamento de Protección al Usuario de 2007.

²⁶⁶ Acuerdo 003-2008 del 24 de julio del 2008.

Chile cuenta con el denominado *Sernac Financiero*, el cual fue creado por la Ley 20.555²⁶⁷ que complementa la “Ley de Protección al Consumidor”. A través del Sernac se han establecido funcionarios especializados denominados *Ministros de Fe*, quienes están encargados de proteger los intereses de los consumidores de productos y servicios financieros certificando hechos relativos al cumplimiento de la normativa del Sernac Financiero. Dentro de las funciones del Sernac Financiero está el analizar los contratos de entidades financieras, otorgando el llamado *Sello Sernac* mediante el cual se certifica que dicho contrato cumple con los requerimientos del Sernac Financiero.

En el caso de Uruguay, a través del *Banco Central de Uruguay*, se promueve la recepción de consultas o reclamos de Usuarios Financieros a fin de aclarar dudas o solucionar una situación irregular o conflictiva con una entidad supervisada siempre que la consulta y reclamo haya sido previamente presentada a la entidad financiera supervisada²⁶⁸. En el caso de Honduras, se cuenta con la *Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras*, a la cual se podrán presentar reclamos iniciados contra entidades financieras, agotándose así la vía administrativa²⁶⁹. Un sistema de atención de reclamos similar a ambos, es el *Servicio de Atención a Reclamos de Clientes* de la *Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero* de Bolivia²⁷⁰. En el caso de Ecuador, las denuncias se presentan en la *Superintendencia de Bancos y Seguros y la Defensoría del Pueblo*.

En el continente Americano, la protección al consumidor se realiza también mediante las agencias encargadas de proteger a consumidores de manera general, tales como Indecopi en Perú. Otros países que siguen este modelo son Brasil

²⁶⁷ Ley 20555 vigente desde el 5 de marzo de 2012.

²⁶⁸ Ley 18,401 del 13 de noviembre de 2008.

²⁶⁹ Resolución 223-2010 de 26 de enero de 2010.

²⁷⁰ Reglamento para el funcionamiento del Servicio de Atención a Reclamos de Clientes.

(Departamento de Protección y Defensa del Consumidor), Venezuela (*Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios*), Guatemala (*Dirección de Asistencia y Atención al Consumidor*), Costa Rica (*Comisión Nacional del Consumidor*), El Salvador (*Defensoría del Consumidor*) y Paraguay (*Dirección general de Defensa del Consumidor*). En casos como Argentina, las denuncias se realizan por medio de la *Subsecretaría de Defensa del Consumidor* de la *Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*

Los regímenes de protección al consumidor de entidades financieras en el continente americano son variados, existiendo agencias especializadas en temas financieros pertenecientes a la entidad supervisora y reguladora, o también entidades de protección al consumidor en general. En todos estos casos, sin embargo, se promueve la presentación de la reclamación ante la entidad financiera cuestionada.

III.2 Europa

A diferencia de los casos reseñados, los regímenes de protección al consumidor financiero en Europa tienen como característica común la especialización en servicios financieros, ya sea a través de una agencia perteneciente a la entidad supervisora y reguladora de entidades financieras o por medio de una agencia independiente.

En el caso del Reino Unido, este cuenta con la *Financial Services Ombudsman*, perteneciente a la *Financial Services and Markets Authority*²⁷¹. Esta agencia tiene la facultad de investigar los reclamos del consumidor (quien previamente debió acudir a la misma entidad financiera) y emitir un pronunciamiento. Esta entidad actúa como mediador entre las partes y emite una resolución que puede ser aceptada o rechazada por las partes involucradas, pudiendo ser revisada por esta misma. Su decisión final es de obligatorio cumplimiento para las partes.

²⁷¹ *Financial Services and Markets Act* de 2000, y *Consumer Credit Act*, 2006.

En el caso de España, se cuenta con el *Servicio de Reclamaciones del Banco de España*, el cual resuelve las quejas y reclamaciones que presentan los consumidores financieros siempre que estas deriven de presuntos incumplimientos de normativa de transparencia y protección de la clientela o de buenas prácticas y usos financieros²⁷². Al igual que en los casos anteriores, antes de su presentación, se requiere haber presentado el reclamo o queja al *Servicio de Atención al Cliente* o al *Defensor del Cliente*²⁷³.

Francia cuenta con la *Autorité des Marchés Financiers*²⁷⁴ cuya creación proviene de la fusión de la *Commission des opérations de Bourse, Conseil des Marchés Financiers* y *Conseil de Discipline de la Gestion Financière*. Esta agencia fue creada con el fin de mejorar la eficiencia del cumplimiento de la normativa francesa relacionada a temas financieros e información. Entre sus funciones se encuentran la regulación, autorización, supervisión, cumplimiento de normativa, y asimismo solución de conflictos entre Consumidores y Entidades Financieras mediante un

²⁷² Normativa de sobre transparencia de operaciones y protección de la clientela, la cual se compone de las siguientes normas jurídicas: Orden 12 del diciembre de 1989 sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de entidades de crédito; Circular del Banco de España N 8/1990 del 07 de septiembre sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela; Ley 2/1994 del 30 de marzo sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios; Orden N 5 de mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios; Ley 7/1995 de 23 de marzo de crédito al consumo; Ley 7/1998 de 13 de abril sobre condiciones generales de contratación; Ley 9/1999 de 12 de abril que regula el régimen jurídico de las transferencias entre Estados miembros de la Unión Europea; Orden de 16 de noviembre de 2000 de desarrollo de la Ley 9/1999 de 12 de abril que regula el régimen jurídico de las transferencias entre Estados miembros de la Unión Europea, así como otras disposiciones en materia de gestión de transferencias en general; Circular del Banco de España N 6/2001 del 29 de octubre sobre titulres de establecimientos de cambio de moneda; Ley 44/2002 de 22 de septiembre que regula las medidas de reformas del sistema financiero; Orden PRE/1019/2003 de 24 de abril sobre transparencia de precios de los servicios bancarios prestados mediante cajeros automáticos; Real Decreto-Ley 2/2003 de 25 de abril de medidas de reforma económica (modificado parcialmente por Ley 36/2003 de 11 de noviembre); Ley 36/2003 del 11 de noviembre sobre medidas de reforma económica; Real Decreto 303/2004 del 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de los Comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros; Orden ECO/734/2004 del 11 de marzo sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y defensor del cliente de las entidades financieras.

²⁷³ Circular 8/1990 del 07 de septiembre de 1990.

²⁷⁴ Ley 2003-706 de Sécurité Financière del 1 de agosto de 2003.

Ombudsman. Esta figura actúa como mediador siempre que se haya presentado previamente el reclamo a la entidad financiera.

En el caso de agencias especializadas independientes de la entidad supervisora y reguladora de entidades financieras, Finlandia cuenta con el *Vakuutus-Ja Rahoitusneuvonta (Financial Ombudsman Service)*²⁷⁵, la cual actúa como entidad mediadora de controversias entre personas y pequeños negocios, entidades financieras y empresas de seguros. Asimismo, promueve información y asistencia a consumidores, propuestas de modificación de normativa financiera, términos contractuales e información para el consumidor ante la *Finanssivalvonta Finansinspektionen (Financial Supervisory Authority)*.

Holanda cuenta además con una agencia especializada en atención de reclamos de Clientes Financieros denominada la *Klachteninstituut Financiële Dienstverlening* (compuesta por el *Financial Services Ombudsman* y *Financial Services Dispute Committee*) la cual está asociada a la entidad supervisora de servicios financieros, *Autoriteit Financiële Markten* y reconocida por el *Misterio de Finanzas* de Holanda. Dicha entidad tiene competencia para resolver controversias causadas por insatisfacción de servicios brindados por bancos y otras entidades financieras. En el caso del *Financial Services Ombudsman*, se realiza la mediación entre las partes (Consumidor Financiero y entidad financiera). En el caso del *Financial Services Dispute Committee*, esta emite resoluciones sobre el conflicto.

Irlanda cuenta con el *Financial Ombudsman Service* creado por iniciativa del reporte McDowell de 1999²⁷⁶ y regulado por el Acta 2004 – sección 16 emitido por el *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland*. Esta agencia realiza funciones arbitrales y analiza reclamos presentados por consumidores contra

²⁷⁵ *Regulations on the Financial Ombudsman Service*, vigente desde 01 de enero de 2011. En: <http://www.fine.fi/index.php?item=213>

²⁷⁶ *Financial Services Ombudsman*. En: <http://www.financialombudsman.ie/about-us/>

Entidades Financieras resolviendo casos relacionados a las obligaciones contractuales de las partes y analizando temas según la información proporcionada por la entidad financiera²⁷⁷. La decisión alcanzada por el *Financial Ombudsman Service* es vinculante y está sujeta a apelación, la misma que puede ser apelada a la Corte Superior de Justicia.

Bélgica cuenta con la *Mediation Service Banks-Credit-Investment*, la cual es un agencia mediadora compuesta por el *Ombudsman* (nombrado por el sector financiero) y un representante de los Consumidores. Esta agencia tiene competencia para conocer casos de clientes de bancos o compañías de crédito luego que las segundas hayan resuelto los reclamos y cuya respuesta no haya satisfecho a los Consumidores Financieros. Estos casos serán resueltos por la *Junta de Árbitros* la cual estaría compuesta por expertos en derecho de protección al consumidor y derecho financiero. La resolución emitida no es vinculante para las partes, por lo que estas podrán seguir el caso ante las cortes civiles²⁷⁸.

Finalmente, se tiene el ejemplo de Italia que ofrece el *Arbitro Bancario Finanziario*, el cual fue creado por el artículo 128 del Testo Único Bancario y por la Ley 262/2005, por la cual se estableció la obligación de las entidades financieras de resolver controversias con clientes mediante procedimientos de solución extrajudicial. El *Arbitro Bancario Finanziario* está compuesto por un Órgano Colegiado compuesto por un miembro de la *Banca D'Italia*, un miembro designado por la asociación de entidades financieras y un representante de las asociaciones de representación de clientes. Sus funciones son de conciliación y arbitraje para los conflictos que ocurran entre consumidores y entidades financieras.

²⁷⁷ Financial Services Ombudsman – Case Studies and Trends. En: <http://www.financialombudsman.ie/case-studies/default.asp>

²⁷⁸ *Mediation Service Banks-Credit-Investmen*. En: <http://www.ombfin.be/>

Como puede apreciarse, el establecimiento de un tratamiento especializado en la solución de controversias entre Consumidores Financieros y Entidades Financiero es necesario para los fines de protección a este tipo especial de consumidor. Como pudo observarse anteriormente, el sistema de protección vigente en el país se aleja de un modelo adecuado y eficiente para la protección de este tipo de consumidor que requiere una protección especializada, célere y al alcance del mismo. Asimismo, la protección del Consumidor Financiero requiere incluir como sujeto de protección a personas jurídicas tales como los microempresarios y pequeños empresarios, los cuales representan un sector afectado por la Alta Asimetría Informativa existente en este tipo de mercado y que requieren ser incluidos en la tutela de protección al Consumidor Financiero. En consecuencia, la instauración de la figura del Consumidor Financiero resulta necesaria así como también el establecimiento de entidades especializadas en su protección.

Conclusiones

La presente investigación tuvo como fin demostrar la necesidad de implementar la figura del Consumidor Financiero en el sistema nacional de protección al consumidor. A través de esta se buscó fundamentar la necesaria la creación de una entidad especializada encargada de proteger los derechos e intereses del Consumidor Financiero. A fin de demostrar estos puntos, la tesis fue redactada en tres capítulos los cuales tuvieron aportes diferentes y complementarios para demostrar la necesidad de la implementación de esta figura y su adecuada protección a nivel institucional.

La presente tesis concluye en definir a la figura del Consumidor Financiero como aquella persona natural o jurídica, perteneciente al sector microempresarial o de pequeños empresarios que contrata operaciones y servicios financieros con una entidad de intermediación financiera supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Dicha definición toma en cuenta los niveles de asimetría informativa existentes en esta actividad económica considerando la dificultad de la información otorgada por entidades financieras y los escasos niveles de conocimientos de productos y servicios financieros, así como la dificultad de acceso al sistema financiero.

Teniendo en cuenta ello, se analizó si el concepto de “Consumidor” utilizado en las resoluciones emitidas por las diferentes instancias de Indecopi son adecuados para proteger a todo sector de consumidores que son afectados por la Asimetría de Información y cuyo nivel de protección es prioritario, dada las altas denuncias y reclamos que se presentan ante las diferentes instancias.

En este orden de ideas, concluimos que resulta importante y necesaria la protección y tutela de intereses de los empresarios pertenecientes al sector de micro y pequeños empresarios, teniendo en cuenta el poco conocimiento respecto a productos

financieros que estos tienen de acuerdo a lo mostrado en encuestas así como también el limitado acceso a servicios financieros con el que cuentan. Estos hechos en conjunto significan que estos sectores son afectados por la Asimetría Informativa y por lo tanto merecen la tutela otorgada por el derecho de protección al consumidor. Además es necesario agregar que actualmente el Perú es considerado un país seguro para invertir en el negocio microfinanciero (que se enfoca en zonas rurales, microempresarios y pequeños empresarios), lo cual implica que existe un sector que si bien recibirá acceso a estos servicios, requiere ser considerado como consumidor a fin de que sus derechos y sus intereses económicos sean protegidos.

La investigación pudo demostrar que las instancias de protección al consumidor de servicios financieros no son suficientes para otorgar una efectiva, célere y eficiente protección al consumidor. Actualmente los consumidores tienen diferentes instancias para presentar sus denuncias y reclamos. Por ejemplo, tienen a su disposición a la propia entidad financiera, Defensoría del Cliente Financiero, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de pensiones, al Poder Judicial y al Indecopi. Sin embargo, ninguna de estas entidades logra otorgar una adecuada protección al consumidor al no incluir a los sectores que son afectados realmente por la Asimetría Informativa ni por contar con una adecuada presencia a nivel nacional. Todo lo anterior condice el mandato constitucional de proteger al consumidor.

Sobre el punto anterior, se pudo verificar que la presencia de oficinas regionales *del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual* es inexistente en diez departamentos del país lo cual vulnera el deber del Estado en proteger al consumidor debido a que los consumidores que habitan dichas zonas no cuentan con una instancia administrativa que proteja sus intereses. Asimismo, se pudo comprobar la alta carga denuncias y reclamos sobre servicios

financieros existente en la Comisión de Protección al Consumidor, en las Oficinas Resolutorias de Procedimientos Sumarísimos y los Servicios de Atención al Cliente, las cuales, de acuerdo al Indecopi, serán cada vez más.

Se concluyó que la *Defensoría del Consumidor Financiero* es una instancia especializada en la solución de controversias entre consumidores del Sistema Financiero que cuenta con el apoyo inmediato de diferentes entidades financieras, no obstante, tiene como desventajas principales no tener competencia para resolver casos de Entidades de Desarrollo y Progreso de la Pequeña y Microempresa, Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, así como también de ciertas Empresas Financieras no afiliadas a la Asociación de Bancos. Asimismo, resulta ser una desventaja la certeza sobre su imparcialidad y objetividad en la resolución de controversias toda vez que la Defensoría es una entidad creada por los entidades financieras afiliadas a la Asociación de Bancos y que al mismo tiempo, resuelve casos presentados contra sus propios afiliados.

Se reconoce la importancia de la *Plataforma de Atención al Usuario* de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones en cuanto es agencia receptora de denuncias contra entidades financieras que incumplan la normativa de la SBS. No obstante ello, la recepción de denuncias solo se realiza en las Oficinas Descentralizadas de Piura y Arequipa, lo cual limita su capacidad para recabar más denuncias y realizar las gestiones pertinentes para sancionar a las entidades financieras que no cumplan con la normativa emitida por la SBS.

Finalmente, se concluye que las entidades financieras realizan un adecuado cumplimiento de la implementación de un sistema de atención al usuario de acuerdo a lo regulado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y supervisado por ellas

mismas. El correcto funcionamiento de este sistema a nivel nacional resulta ser primordial para el adecuado sistema de protección al Consumidor Financiero, razón por la cual este sistema debe ser utilizado para recibir las denuncias y trasladarlas a la agencia especializada en temas financieros propuesta en la presente tesis.

En efecto, teniendo en cuenta las labores que realiza la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, consideramos importantes las labores que actualmente se realizan en protección al consumidor: regulación de transparencia de información y atención de reclamos, supervisión a nivel nacional respecto al cumplimiento y funcionamiento de sus sistemas de atención de reclamos a todas las entidades supervisadas por la SBS, así como también la promoción de la cultura financiera en los centros educativos de educación secundaria.

Teniendo en consideración los estudios del Banco Mundial así como la experiencia internacional, consideramos pertinente y necesaria la transferencia a la SBS de la competencia de la resolución de casos que vinculen a Consumidores Financieros, dada la especialización con la que esta entidad cuenta respecto al funcionamiento del sistema financiero y sus productos, así como la retroalimentación de información que obtiene respecto al desempeño de las entidades financieras en su relación comercial con consumidores.

Asimismo, consideramos de gran importancia las gestiones de promoción de Cultura Financiera, las cuales son una herramienta necesaria para que todos los Consumidores Financieros adquieran la capacidad de informarse respecto a los productos financieros a su disposición, así como realizar evaluaciones reales de sus capacidades, tanto para el pago de deudas que adquieran, así como para el ahorro familia y así poder conocer y comprender los beneficios de los productos bancarios, seguros y de pensiones que existen en el mercado nacional. La promoción de Cultura

Financiera ha sido iniciada por la SBS y requiere tomar alcance a nivel nacional a fin de otorgar conocimientos mínimos y necesarios que permitan que el Consumidor Financiero conozca sus derechos y entienda toda la información que le es entregada, logrando así tomar mejores decisiones respecto al producto con el cual se vincula.

En este sentido, la presente tesis cumple con demostrar la necesidad de un tratamiento especial y diferenciado al Consumidor Financiero. Esta protección especial a este Consumidor ha sido justificada razonablemente de acuerdo a la doctrina de protección al consumidor teniendo en cuenta las diferentes resoluciones emitidas por Indecopi, así como también estadísticas emitidas por las diferentes instancias a disposición del consumidor, investigaciones periódicas y declaraciones de funcionarios del Indecopi, SBS, de la Comisión de Protección al Consumidor del Congreso de la República del Perú y del presidente de la Asociación de Bancos del Perú.

BIBLIOGRAFIA**Libros**

ACOSTA ESTEVEZ, José B.

1985 *Tutela Procesal de los Consumidores*. 1ra. Edición. Barcelona: José María Bosch Editor.

ALPA, Guido.

2004 *Derecho del Consumidor*. 1ra Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

BULLARD GONZALES, Alfredo

2003 *Derecho y economía: El análisis económico de las instituciones legales*. 1era Edición. Lima: Palestra Editores.

BOZA, Beatriz

2000 *The role of the state in competition and intellectual property policy in Latin America: Towards an Academic Audit of Indecopi*. 2da Edición. Lima: PromPerú

DURAND CARRION, Julio

1995 *Tutela Jurídica del Consumidor y de la Competencia*. 1ra Edición. Lima: Editorial San Marcos.

2008 *El derecho del Consumidor como disciplina jurídica autónoma*. 1ra Edición. Lima: Editorial de la Asamblea Nacional de Rectores

ESPINOZA ESPINOZA, Juan

2004 *Ley de Protección al consumidor*. 1ra Edición. Lima: Editorial Rhodas.

2006 *Derechos de los consumidores*. 1ra Edición. Lima: Editorial Rhodas

FERNANDEZ GIMENO, José Pascual

2001 “*Los consumidores y usuarios como sujetos afectados a una especial tutela jurídica*”. En: *Derecho Privado de consumo*. 1ra. Edición. Madrid: Tirant lo Blanch.

FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán

2000 *Derecho Bancario*. 1era Edición. Lima: Librería y ediciones jurídicas.

2009 *Introducción al Derecho Financiero, Bancario y Bursátil*. 1era. Edición. Editorial San Marcos.

MENDEZ PINEDO, Elvira.

1998 *La protección de consumidores en la Unión Europea: hacia un derecho procesal comunitario de consumo*. 1era Edición. Madrid: Marcial Pons.

PEREZ BUSTAMANTE, Javier

2004 *Derechos del Consumidor*. 1era Edición. Buenos Aires: Editorial Astrea.

OVALLE FAVELA, Omar

2000 *Derechos del Consumidor*. 1ra. Edición. México: Universidad Autónoma de México.

PAYET, José Antonio

1997 *La responsabilidad por productos defectuosos*. 1era. Edición. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PATRON SALINAS, Carlos

2011 *Protección al consumidor en los servicios financieros*. 1ra Edición. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.

VEGA MERE, Yuri

1998 *Consumidor, contrato y sociedad postindustrial*. 1ra Edición. Lima: Universidad de Lima – Fondo de desarrollo editorial.

VILELA CARBAJAL, Jorge Eduardo

2008 *La protección al consumidor en la jurisprudencia del Indecopi*. 1ra Edición. Lima: Editora Jurídica Grijley.

Revistas

ACOSTA ESTEVEZ, José B.

1998 “Análisis de la Resolución 39/428 de la Asamblea General: La protección del Consumidor en el ámbito de la ONU”. En: Estudios sobre Consumo. Instituto Nacional de Consumo de España. N° 44. En: www.consumo-inc.es/

2003 *Derechos del consumidor: consagración constitucional en Latinoamérica*. En: Revist@ e-Mercatoria. N° 02, Vol. 02, 2003. En: <http://www.emercatoria.edu.co/>

ASTUQUIPAN, Carlos

2012 “*Cajas Municipales, las nuevas estrellas financieras*” En: Business – Negocios en el Perú. N 200. Año: XVII. p.13.

ALCANTARA FRANCIA, Olga Alejandra

2001 “*¿Quiénes son consumidores y quiénes proveedores? .(breve estudio a la luz del derecho nacional y comparado)*”. En: Revista Peruana de Jurisprudencia N° 21, p. 12.

BOTANA GARCÍA, Gemma

1990 “*Noción de Consumidor en el derecho comparado*” . En: Estudios sobre Consumo. Instituto Nacional de Consumo de España. N° 18. En: www.consumo-inc.es/

CASTELLARES AGUILAR, Rolando

2005 “Comentarios a la Ley 28587. ¿Se protege al consumidor de servicios financieros?”. En: *Actualidad Jurídica* N° 141.

2011 *La regulación de los servicios financieros en el Código de Protección y Defensa del Consumidor*. En: *Revista Jurídica* N 119.

COMBE SOTOMAYOR, CLAUDIA

2010 "*Algunos apuntes sobre la protección al usuario de servicios financieros*". En: *Derecho y Sociedad*, Vol. N° 21, N° 34

ESPINOZA ESPINOZA, Juan

2008 *¿La muerte del “Consumidor Razonable” y el nacimiento de la responsabilidad objetiva absoluta del proveedor? Análisis de la ley complementaria del sistema de protección al consumidor*. En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa* N 67.

“Hacia la protección del “Eslabón Perdido”. El reconocimiento de la categoría del Consumidor Equiparado”. En: *Actualidad Mercantil*. N 188.

2010 *Primeras reflexiones a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor*. En: *Ius et veritas*. N° 41

2011 *Las nuevas coordenadas del concepto del Consumidor . Volviendo a aceptar a las personas jurídicas y excluyendo injustificadamente a la pequeña empresa en situación de asimetría informativa*. En: *Actualidad Jurídica* N 215

LLOSA BARRIOS, Rafael

2007 *La importancia de las microfinanzas, el microcrédito y los empresarios de la microempresa*. En: Themis. Vol 02. N 54.

LOPEZ CAMARGO, Javier

2001 “*Noción de Consumidor en el derecho comparado*” . En: Estudios sobre Consumo. Instituto Nacional de Consumo de España. N° 18. En:
www.consumo-inc.es/

MERINO NUÑEZ, Fernando

1997 “*La protección al ahorro*”. En: Themis, Vol. N° 02, N° 35

MESARINA DE ZELA, Rómulo

2010 “*¿Habemus Código... de Consumo... o qué?*”. En: *Derecho y Sociedad*. Año N° XXI, N° 34

PESAQUE MUJICA, Andrés

2007 *Operaciones de financiamiento en el Perú: un repaso general a la luz de los Principios Básicos de las finanzas corporativas*. En: Themis, Vol. N02 N 54.

PRIALE REYES, Giovanna y DIAS, Denisse

2010 *Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru. The branchless banking business*. Febrero 2010. En: www.cgap.com

2008 *¿Asimetría Informativa o desigualdad en el mercado?* En *Foro Jurídico*

Volumen N° 04, N° 08

RODRIGUEZ ORTIZ, Alex

2010 *El código de Protección y Defensa del Consumidor: principios que rigen la relación de consumo y derechos de consumidores.* En: *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia.* Tomo 27, año 02

ROJAS, Juan Francisco.

2007 *La farsa del Defensor del Cliente Financiero.* En: Actualidad Económica del diario “La República. Artículo rescatado en el blog “*Actualidad Económica del Perú*”. En: <http://aeperu.blogspot.com/>

RUTLEDGE, Susan

2010 *Consumer Protection and Financial Literacy Lessons from Nine Country Studies.* En: www.worldbank.org

TOVAR MENA, Teresa

Consideraciones sobre la definición de Consumidor o Usuario En: *Revista Peruana de Derecho de la Empresa.* N° 67

VEGA MERE, Yuri.

2005 *Información, neoformalismo y justicia contractual en la normativa sobre crédito de consumo.* En: *Actualidad Jurídica* N° 141

VILELA CARBAJAL, Jorge Eduardo

2009 *La protección del consumidor en el sistema financiero: especial referencia a*

las cláusulas abusivas. En: *Revista Jurídica del Perú* N 105.

VILLALBA CUELLAR, Juan Carlos

2009 *La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano*. En: *Vniversitas Bogotá*. N° 316. Julio diciembre de 2009.

ZUÑIGA PALOMINO, Mario

2009 *¿Realmente necesitamos un “Código de Consumo”?*. En: *Enfoque de Derecho*.: <http://enfoquederecho.com/>



Páginas web

The American Presidency Project

Página web de “The American Presidency Project”.

En: www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108

Banco Mundial

Página web del Banco Mundial.

En: www.worldbank.org

British Standard Institution Education

Página web de la “British Standard Institution Education.”

En: www.bsieducation.org/Education/about/brief-history.shtm

Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y
Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres.

Página web del *Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres.*

En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_competencia/index.html

Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y
Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres.

Página web de la “*Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, concursal, consumidor y Propiedad Intelectual de la Universidad San Martín de Porres.*”

En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_competencia/index.html

Consultative Group to Assist the Poor

Página web de CGAP.

En: <http://www.cgap.org/p/site/c/home/>

Consumers International

Página web de “Consumers International”. Fecha de consulta: 03/11/2010. En:

<http://es.consumersinternational.org/>

Fondo de cooperación para el desarrollo social

Página web de Mapa de Pobreza FONCODES

En: www.foncodes.gob.pe/mapapobrez

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad

Intelectual

Página web de Indecopi.

En: www.indecopi.gob.pe

Instituto Nacional de Consumo de España

Página web del Instituto Nacional de Consumo de España.

En: www.consumo-inc.es/

Naciones Unidas

Página web de Naciones Unidas.

En: <http://www.un.org/>

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

Página web de la SBS.

En: <http://www.sbs.gob.pe>

