

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



**“COMPLIANCE EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: LA EXONERACIÓN DE
SANCIÓN COMO MEDIDA EFICIENTE PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL
CONSUMIDOR Y LOS AGENTES DEL MERCADO”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER
EN DERECHO DE LA EMPRESA**

AUTOR

Edison Daniel Oviedo Cáceres

ASESOR TEMÁTICO

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga

**LIMA – PERÚ
AGOSTO, 2020**

Dedicatoria

*A Dios, por ser luz en mi camino
A Gilda y Lucho, por su apoyo, ejemplo y fortaleza
A Conce y Eleana, por su amor incondicional
A Katia, por dejarme siempre la valla más alta
A Ernesto, por siempre estar
A Sofi y Analú, por la esperanza*



RESUMEN EJECUTIVO

El sistema de protección al consumidor aborda diferentes estrategias de regulación a fin de alcanzar el mandato constitucional de protección de los derechos de este grupo, combinando métodos blandos como la autorregulación regulada y los métodos autocompositivos con métodos duros como los procedimientos administrativos sancionadores. En ese esquema la regulación actual promueve una tutela eficaz y eficiente de los derechos del consumidor, impulsando medidas como los programas de cumplimiento normativo en protección al consumidor a quienes dota del carácter atenuante de sanción en caso se demuestre una implementación eficaz. No obstante, este impulso teórico no ha tenido su correlato en la realidad, descuidándose el enfoque preventivo y de gestión oportuna y eficiente de los conflictos de consumo en el sistema de protección al consumidor. Sobre la base de un método de análisis de impacto regulatorio y argumentativo, la presente investigación tiene como objetivo principal demostrar que el impulso de los programas de *compliance* eficaces en materia de protección al consumidor a través de su consideración como criterio de exoneración de sanción y la reducción del tiempo de registro de la infracción en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI, constituye una medida más eficaz y eficiente para el sistema de protección al consumidor y los agentes del mercado, tanto para la tutela de los derechos de los consumidores, como para la gestión de riesgos y generación de valor de los proveedores, beneficiando a todos los agentes del mercado y al sistema de protección al consumidor en general, debido a que los beneficios de un mayor incentivo a la prevención y gestión oportuna de los conflictos de consumo superan a los costos de implementación de dicha medida superando la falta de eficacia y eficiencia de las actuales medidas de tutela.

ÍNDICE

	Pág.
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
ÍNDICE.....	2
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	4
1.1. Tema	4
1.2. Problema de Investigación.....	7
1.3. Hipótesis	7
1.4. Metodología	9
1.5. Objetivos.....	10
CAPÍTULO 2: ESTADO DEL ARTE.....	12
2.1. La Constitución Económica.....	12
2.1.1. Definición y Finalidad	12
2.1.2. El contenido de la Constitución Económica Peruana	14
2.2. La Protección de los Consumidores.....	21
2.3. Formas de tutela de los derechos de los consumidores	25
2.4. Programas de Compliance	29
2.4.1. Definición y Finalidad	29
2.4.2. Justificación	31
2.4.3. Ventajas y Desventajas	32
2.4.4. Elementos Mínimos de un Programa de Compliance.....	35
2.5. Compliance en materia de Protección al Consumidor en Perú.....	38
2.6. La Acreditación de la Eficacia de los Programas de Cumplimiento Normativo	42
2.6.1. El modelo penal chileno.....	42
2.6.2. La Norma ISO 37301	44
2.7. Análisis de Impacto Regulatorio.....	45
CAPÍTULO 3: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	49
3.1. Definición y Enfoque.....	49
3.2. Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.....	50
3.3. Mecanismos de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo vigentes.....	53

3.3.1.	Reclamos.....	54
3.3.2.	Procedimientos Administrativos Sancionadores.....	59
3.4.	Problemas de los Mecanismos actuales de Solución de Conflictos de Consumo de INDECOPI	68
3.4.1.	Problemas de Tiempo.....	70
3.4.2.	Problemas Económicos.....	73
3.5.	Mecanismos de Prevención y Solución de Conflictos a cargo de proveedores	80
3.5.1.	Mecanismos de Solución Privados	80
3.5.2.	Mecanismos de Prevención Privados.....	81
CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN		86
4.1.	Objetivo.....	86
4.2.	Problema	87
4.3.	La propuesta regulatoria.....	91
4.4.	Análisis Costo Beneficio.....	98
4.5.	Comparación de los costos y beneficios identificados.....	104
4.6.	Identificación de alternativas	109
4.7.	Comparación de los costos y beneficios de las alternativas.....	109
4.8.	Comparación de las alternativas con la medida propuesta.....	112
Conclusiones y Recomendaciones.....		116
Referencias Bibliográficas		119

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. Tema

Durante el último tiempo ha venido ocurriendo una discusión sobre la real naturaleza de los procedimientos administrativos de protección al consumidor.

Si bien el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código de Consumo) reafirma la naturaleza sancionadora de dichos procedimientos, anteriormente la Sala Especializada en Protección al Consumidor (en adelante, la Sala) le atribuía ciertas características propias de un procedimiento más bien trilateral (Resolución 243-2012/SC2 – INDECOPI, 2012)¹.

No obstante, posteriormente la misma Sala, con otra conformación, fortaleció la naturaleza sancionadora pura de dichos procedimientos (Resolución 2217-2014/SPC-INDECOPI, 2014)².

¹ Como es el reconocimiento del interés para obrar de los denunciantes dentro del procedimiento administrativo sancionador:

Sobre el particular, el interés para obrar del denunciante en una relación procesal está dado por la existencia y vigencia de una pretensión amparable por el órgano competente. Consiste en “el actual estado de necesidad de tutela jurisdiccional en que se encuentra una persona en concreto, y que lo determina a solicitar, por vía única y sin tener otra alternativa eficaz, la intervención del respectivo órgano jurisdiccional con la finalidad de que resuelva el conflicto de intereses, en el cual es parte”. De acuerdo con lo señalado en el artículo 427° del Código Procesal Civil -norma aplicable de manera supletoria - corresponderá declarar improcedente la denuncia cuando se verifique que el denunciante carece de interés para obrar (Resolución 243-2012/SC2 – INDECOPI, 2012)

² Con su nueva conformación, la Sala se alejó del anterior criterio relegando el interés para obrar de los denunciantes debido al mandato constitucional de protección al consumidor de la autoridad administrativa que se materializaba a través del procedimiento sancionador:

Sin embargo, en el caso del interés legítimo, figura del derecho procesal civil, también contemplada en el ámbito del procedimiento administrativo, esta garantiza la utilidad del procedimiento para quien lo inicia, lo que puede coincidir con la pretensión del consumidor que busca el resarcimiento particular del daño sufrido como una medida correctiva, pero que no es la esencia ni la justificación de la actuación de la administración pública que ha conocido ya de la existencia de una posible actuación contraria al marco legal que tiene encomendado cautelar por mandato expreso de carácter constitucional y dado que existe un procedimiento ya iniciado, la autoridad está obligada por mandato de la ley a actuar conforme a su competencia en la persecución del probable incumplimiento ya conocido del marco legal cuya cautela tiene confiada.

(...)

De este modo, tal como ha sido indicado por la Comisión, el interés para obrar del particular denunciante no suspende, no deroga, ni afecta el deber de actuación de la autoridad administrativa en la sanción de las violaciones a la ley en este caso del Código, aunque tome conocimiento, por cualquier medio, de que se ha corregido la conducta o se ha mitigado el daño. La autoridad administrativa debe siempre actuar en cumplimiento de sus competencias legales y de su mandato, no puede desconocer la existencia de un posible hecho infractor del marco legal que tiene confiada cautelar en cumplimiento de sus funciones y sus deberes institucionales (Resolución 2217-2014/SPC-INDECOPI, 2014).

Sin embargo, esta última posición tampoco se mantuvo debido a las modificaciones legislativas introducidas al Código que establecían la aplicación directa de figuras como el interés para obrar o el desistimiento (Decreto Legislativo 1308) (Aquise, 2019, p. 57).

Este debate sobre la naturaleza de los procedimientos administrativos de protección al consumidor guarda dentro de sí una discusión sobre la regulación más idónea para el cumplimiento armónico y eficiente de los fines que persigue el Estado como regulador del mercado.

Constitucionalmente, el Estado se encuentra obligado a realizar acciones orientadas a la defensa de los intereses de consumidores así como a garantizar el desarrollo de una libre actividad empresarial bajo el fortalecimiento de principios como la libertad de empresa, la libertad de contratación y la libre competencia, ello en el marco de una economía social de mercado, reconocida también en la Carta Magna (Constitución Política del Perú, 1993, art. 58-65), por lo que las acciones reguladoras que la administración adopte a fin de tutelar armónicamente estos intereses resultarán fundamentales para el fortalecimiento mismo del Estado de Derecho.

En dicha línea de análisis, se debe tener presente también que la competencia constituye el motor de las economías de mercado, ya que genera eficiencia económica en la sociedad mediante el fortalecimiento de la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores, por lo que, en dicho contexto, la regulación debe orientarse más que al control de los agentes económicos a la obtención de los beneficios y la salvaguarda de los valores de la competencia (Kresalja & Ochoa, 2012, pp. 104-105).

Así dentro del derecho regulatorio mismo se propone el análisis de diversas medidas alternativas bajo criterios mínimos como la necesidad de la medida, la proporcionalidad de ésta para con los fines perseguidos y la mínima intervención (Quintana, 2011, p. 18) y asimismo se identifican métodos de regulación para el cumplimiento de la ley, diferenciándose aquellos orientados a la persuasión y prevención como medidas de *soft law*, de aquellos orientados más bien a la disuasión como medidas de *hard law* que imponen castigos más drásticos y restrictivos como son las sanciones de índole pecuniario (Ochoa, 2016, pp. 166 -167).

Dentro del primer tipo de métodos podemos identificar a los denominados programas de cumplimiento normativo o *compliance*, aquellos programas que constituyen un conjunto organizado, establecido y planificado de principios, normas y otras medidas implementadas dentro de la empresa, orientadas a garantizar el cumplimiento de la normativa que rige la actividad de las empresas, de forma que se puedan prevenir probables incumplimientos, reducir el riesgo de comisión de los mismos así como detectarlos oportunamente (Artaza, 2014, pp. 237-238) y generar en sí mismo valor para la empresa (Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que promueve y regula la implementación de programas y productos de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial, 2018)

Estos programas han recibido reconocimiento e impulso en diversos ordenamientos jurídicos, como el penal peruano, premiando su eficaz implementación con figuras como la no imposición de sanciones o la liberación de responsabilidad (Ortiz, 2014, pp. 52-75).

Así respecto a la normativa de protección al consumidor, el Código de Consumo ha establecido la implementación de programas de cumplimiento normativo como una circunstancia atenuante de graduación de la sanción administrativa aplicable a los proveedores en caso de comprobarse la comisión de éstos de una infracción administrativa (Ley 29571, 2010, art. 112).

La razón del impulso a los programas de *compliance* radica en cierto modo en la privatización del deber de hacer cumplir las leyes o *enforcement*, tradicionalmente atribuido al Estado, ya que ahora será la empresa la que cuente con mayores incentivos para forjar una verdadera cultura organizacional de respeto y sujeción a la ley, que de ser efectiva, implicará una disminución en la comisión de ilícitos por parte de su personal – debido a la prevención, detección oportuna y mitigación inmediata - que redundaría en definitiva en beneficio de la propia empresa, de la tutela de los intereses de los consumidores y de la sociedad misma.

El tema por desarrollar en el presente trabajo de investigación radica en la regulación sobre programas de cumplimiento normativo en los procedimientos de protección al consumidor a cargo de INDECOPI.

1.2. Problema de Investigación

Habiendo delimitado el tema de investigación, corresponde preguntar entonces si a fin de garantizar un eficiente cumplimiento de los derechos de los consumidores en el marco de una economía social de mercado, ¿la actual normativa regula adecuadamente el comportamiento de los proveedores de cara al sistema de protección al consumidor, es decir, si las medidas vigentes impuestas y propuestas a éstos - como es el caso del cumplimiento normativo y la imposición de sanciones - resultarían necesarias, eficaces y proporcionales para la consecución del fin perseguido?.

Para ello pues nos centraremos en analizar si resultaría más adecuado y eficiente para el sistema de protección al consumidor, el impulsar la implementación eficaz de estos programas de *compliance* en los proveedores y si la regulación vigente realmente ofrece un incentivo idóneo y suficiente para ello a los proveedores, al establecer únicamente como atenuante de la sanción el establecimiento de programas de cumplimiento normativo, o si por el contrario, se debieren establecer otro tipo de medidas que realmente garanticen ello, tanto en términos de los criterios de evaluación, acreditación y certificación de la eficacia mismo de los programas de *compliance*, como en el incentivo para su implementación a través de alternativas como la exoneración de sanción del proveedor.

El problema de investigación entonces consiste en determinar si constituye una medida regulatoria adecuada para el sistema de protección al consumidor el considerar la implementación de programas de *compliance* únicamente como atenuante de sanción por infracciones a la normativa de protección al consumidor y analizar si elevar dicho incentivo a una exoneración de sanción del proveedor, así como garantizar un adecuado nivel de acreditación y certificación de la eficacia de los programas, resultaría factible y más eficiente para el actual sistema de protección al consumidor de INDECOPI.

1.3. Hipótesis

La exoneración de sanción acompañada de una reducción del tiempo de registro de la infracción en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI constituiría una medida regulatoria más eficaz y eficiente para el impulso de los programas de *compliance* en el campo de la protección al consumidor a cargo de INDECOPI, ya que, a través de ella, los proveedores tendrían un incentivo mucho más beneficioso que una mera atenuación de sanción para implementar eficazmente dichos programas.

Ello implicaría una real prevención y reducción de las transgresiones a los derechos de los consumidores, así como una detección más oportuna de las mismas, lo que conllevaría a una mitigación inmediata de los daños causados, resultando todo ello más adecuado para el respeto de los derechos e intereses de los consumidores.

De esta forma se forjaría una cultura organizacional de cumplimiento de la ley de parte de los proveedores que les aporte valor en sí mismo en términos de reputación y de generación de capital humano, permitiendo a las empresas competir en el mercado en base a la calidad de sus productos, precio, innovación, reputación y valores adicionales, en beneficio de los propios consumidores y las empresas así como de sus *shareholders* y *stakeholders*, es decir en pro del desarrollo de la economía misma del país.

Dicha medida no solo implicaría una reducción de costos para la organización empresarial a través del ahorro en que incurriría con la exoneración de sanciones, sino que en términos del sistema de protección al consumidor mismo, supondría otorgar a los proveedores la facultad de despenalizar en términos sancionatorios los procedimientos de protección al consumidor, y a la administración la posibilidad de aplicar medidas escalonadas para la regulación del comportamiento de los proveedores acorde a la respuesta de los mismos, imponiendo únicamente medidas correctivas a aquellos proveedores que demuestren una cultura de cumplimiento eficaz, y castigando más severamente a aquellos que no implementen programas de *compliance* eficaces.

La exoneración de sanción propuesta resultaría una medida adecuada y eficiente para el sistema de protección al consumidor aún cuando pese al programa de cumplimiento suceda una infracción, en tanto la ocurrencia de algunas infracciones no determinaría objetiva y necesariamente la falta

de eficacia del programa, el cual tendría que cumplir determinados requisitos mínimos así como recibir la certificación de una entidad acreditada por INACAL, y ser sometido a la evaluación del órgano resolutor administrativo, es así que la eficiencia de la exoneración para el sistema de protección al consumidor, se traduciría en la mayor adopción de los programas de cumplimiento al ser un atractivo más significativo que un atenuante, con la consecuente multiplicación de los beneficios para cada uno de los miembros del sistema.

Así, para el cumplimiento de dichos fines, dicha medida tendría que requerir la implementación de parámetros específicos de calidad para el diseño e implementación de los programas de *compliance*, así como encontrarse acompañada de otras medidas y acciones a fin de que la propuesta no desproteja y constituya mas bien un incentivo perverso para la infracción a los derechos de los consumidores. Dentro de dichos parámetros y medidas resultaría esencial la exigencia de una evaluación técnica e imparcial que acredite la eficacia del programa de cumplimiento normativo implementado en la organización del proveedor.

En síntesis, la hipótesis consiste en que el impulso de los programas de *compliance* eficaces en materia de protección al consumidor a través de su consideración como criterio de exoneración de sanción y la reducción del tiempo de registro de la infracción en el Registro de Infracciones y Sanciones del INDECOPI, constituiría una medida más eficaz y eficiente para el sistema de protección al consumidor y los agentes del mercado, tanto para la tutela de los derechos de los consumidores, como para la gestión de riesgos y generación de valor de los proveedores.

14. Metodología

La metodología elegida para el desarrollo del presente trabajo consiste en la aplicación del análisis del impacto regulatorio, ya que es a través de ésta que se podrá determinar con claridad el problema existente en los procedimientos de protección al consumidor como medio de tutela de los derechos de los consumidores, las reales partes involucradas, y la forma en la cual se afecta a las mismas, así como identificar los costos y beneficios que atañen tanto a consumidores, como a las empresas y al Estado con la medida propuesta como hipótesis, es decir, los pros y contras que implicaría para cada uno de los miembros del sistema de protección al consumidor el premiar la

implementación de programas de cumplimiento normativo eficaces con una exoneración de sanción y un retiro anticipado de la infracción detectada del registro de infracciones y sanciones de INDECOPI – enfocando este análisis de ventajas y desventajas en dos elementos esenciales: a) la mayor implementación de programas de cumplimiento normativo eficaces; b) la exoneración de sanción para el sistema y los agentes - analizando si los beneficios superarían entonces a los costos, a fin de determinar de este modo si la hipótesis constituye una alternativa regulatoria viable, eficaz y eficiente para el sistema de protección al consumidor y los agentes del mercado, evaluando su propia necesidad, efectividad y proporcionalidad (eficiencia) en base a los correspondientes análisis costo-beneficio de la hipótesis y otras posibles alternativas regulatorias (Coronado et al, 2017, pp. 12-15).

La justificación de la elección de esta metodología se centra en que como se ha señalado la misma permitirá clarificar los problemas y costos que actualmente presenta el sistema de protección al consumidor con una medida que únicamente premie con una atenuación de sanción la implementación de *compliance programs* eficaces, y determinar si estos problemas pudiesen ser eficientemente superados y abordados, en términos costo-beneficio, con una exoneración de sanción, que tenga como efecto el impulso de los programas de cumplimiento, demostrándose por ende la validez de la hipótesis.

Para desarrollar y resolver posibles objeciones que pudieren presentarse respecto a la propuesta, se desarrollará también el enfoque de argumentación jurídica, necesaria para el enfoque, análisis y superación de los posibles problemas concretos de los programas de cumplimiento y su eficacia.

15. Objetivos

1. Determinar si la implementación de programas de cumplimiento de la normativa de protección al consumidor implicaría una tutela más eficiente de los derechos de los consumidores.
2. Especificar las medidas que resultarían necesarias para que la promoción de programas de *compliance* no implique mayores perjuicios para la protección de los derechos e intereses de los consumidores.

3. Determinar si la implementación de los programas de *compliance* pudieren generar valor en sí mismo a las empresas, en beneficio de los demás agentes del mercado y del sistema de protección al consumidor mismo.

4. Analizar si la exoneración de sanción supondría una alternativa eficiente para el consumidor, proveedor y los demás agentes del mercado, es decir del sistema de protección al consumidor mismo.

5. Analizar el modo más conveniente en el que se podría evaluar, acreditar y certificar la eficacia requerida para los programas de cumplimiento normativo de protección al consumidor.



CAPÍTULO 2: ESTADO DEL ARTE

2.1. La Constitución Económica

2.1.1. Definición y Finalidad

La definición de constitución económica ha sido objeto de estudio y controversia tanto nacional como internacional durante el siglo XX.

El término fue utilizado por primera vez a raíz de la Constitución de Weimar de 1919. Al respecto, Chanamé afirma que la importancia de dicho documento consiste en que se reconoce expresamente dentro del texto constitucional el contenido de la economía bajo una perspectiva de tutela a la persona en tanto titular de derechos de contenido económico (2013, p.45).

Durante el período entreguerras, especialmente en Alemania, juristas y economistas intentaron definir a la constitución económica como una forma de ordenamiento de la economía en cuanto fenómeno, es decir, como el sistema económico que se encuentra naturalmente debajo del ordenamiento jurídico. Posteriormente, en la década de los 70, el Tribunal Constitucional Español definió a la constitución económica como el conjunto de normas jurídicas que constituyen el marco fundamental para el accionar económico de los agentes del mercado, incluido el Estado. Finalmente, la definición de constitución económica fue abordada como el establecimiento jurídico del sistema económico a través de su incorporación en la Constitución comprendiendo instituciones como las reglas del mercado, de la intervención del Estado, la regulación de la competencia, de la propiedad y de la empresa (Blume, 1997, pp.30-31).

En cuanto a su finalidad e importancia - y la del derecho constitucional económico mismo - cabe considerar que toda Constitución constituye piedra angular del ordenamiento jurídico de una sociedad y en tanto norma fundamental determina el mismo, por lo que resulta vital que acoja dentro de sí los principios que han de ordenar la realidad de los individuos y la sociedad de un determinado territorio, siendo parte de esta realidad la economía del país, sobre la cual todo Estado

influye directa o indirectamente, regulando o interviniendo en la misma a través del poder público, lo que constituye objeto de estudio del derecho público (Kresalja & Ochoa, 2012, p.31).

En ese sentido, Kresalja y Ochoa, diferencian el derecho público económico de la denominada “regulación” en sentido estricto, aclarando que esta última tiene una finalidad meramente económica, interviniendo en el mercado, cuando éste por sí solo no es capaz de alcanzar eficiencia. Por el contrario, los autores señalan que el derecho público económico posee una mayor amplitud de contenido, ya que sus manifestaciones tienen finalidades económicas y de otro orden, como el distributivo. Dentro de este concepto amplio del derecho público económico, Kresalja y Ochoa señalan que los derechos constitucionales como la libertad de empresa, libertad de contratar, libre competencia, y otros principios del régimen económico constituyen pues el fundamento constitucional del orden económico. (Kresalja & Ochoa, 2012, p.32)

La importancia de la constitución económica radica pues finalmente en que, si bien resulta innegable que el Estado interviene en la realidad económica de un país, dicha intervención no puede ser arbitraria ni indiscriminada, sino que requiere de límites y parámetros establecidos en la Constitución que configuren un nivel mínimo de garantía para los diferentes agentes del mercado, es decir tanto consumidores, como empresas, y sus diversos *stake* y *shareholders*. (Kresalja & Ochoa, 2012, pp. 34-35)

Sumar e Iñiguez al analizar el por qué de la inclusión de las libertades económicas y otros valores de orden social en el texto constitucional, señala que contrariamente a lo normalmente pensado no se puede considerar que esta inclusión dote de inmutabilidad a dichos preceptos, ya que ni siquiera se les podría entender como originarios, en tanto las normas constitucionales son actualizadas periódicamente, y dada su ambigüedad, se sujetan mas bien a interpretaciones a partir de las cuales se desarrollan diversas políticas más o menos restrictivas del libre mercado, lo cual puede resultar deseado en algunos casos, ofreciendo por el contrario algunas otras explicaciones tentativas, como es la importancia de reconocimiento de las libertades económicas para el ejercicio de los derechos políticos (2017, pp. 87-91).

Así pues, se aprecia que la Constitución Económica aporta una estructura jurídica fundamental para el desarrollo de la vida económica de la personas, en tanto desarrolla no solo los principios, libertades y derechos que servirán para que los privados puedan ejercer los negocios que estimen pertinentes y que resultan vitales para el desarrollo mismo de su personalidad en todos los ámbitos, sino que también dichos principios constituyen límites para la actuación del Estado, los cuales si bien son factibles de interpretación, aportan en definitiva una versatilidad que puede resultar favorable para la aplicación de políticas de diversa índole que se requieran aplicar en la sociedad.

2.1.2. El contenido de la Constitución Económica Peruana

En línea con lo desarrollado anteriormente, el contenido de la constitución económica peruana se encuentra pues constituido por una serie de valores, principios y reglas que orientan el funcionamiento económico e imponen límites al poder público, tanto respecto a la relación entre el Estado con los particulares, definiendo el rol del primero en la economía, como respecto a las relaciones entre estos últimos, afirmando y definiendo derechos fundamentales con contenido económico (Cruces, 2016, p.42).

Conforme señala Cruces, diversos han sido los autores que han intentado listar aquellos principios que la carta magna de 1993 ha recogido respecto al régimen económico, siendo que en general, todos ellos coinciden en que dicho catálogo se encuentra integrado por la libre iniciativa privada, libre competencia, libertad de contratar, pluralismo económico, libertad de empresa, derecho de propiedad, libertad de trabajo, subsidiariedad, propiedad y defensa de los consumidores, derecho al medio ambiente. Todos ellos instaurados dentro del sistema económico de economía social de mercado (2016, pp. 44-45)

Sin perjuicio, de la correspondiente mención a los mismos en el texto constitucional, tanto la doctrina como la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional han desarrollado cada uno de estos principios.

Así pues, a continuación, se procederá a sintetizar la esencia de cada uno de ellos, conforme la doctrina y la interpretación dada por el Tribunal Constitucional.

2.1.2.1. Economía Social de Mercado

Consiste en un régimen económico que se compone de dos elementos: a) uno en que prima la libre iniciativa privada y la libre competencia; b) otro en que se compensan socialmente las ineficiencias del mercado (Cruces, 2016, p.45).

El primer componente da cuenta pues de la adopción del liberalismo en materia económica, que propugna el individualismo como base del derecho del hombre de disponer libremente de su propiedad, y la competencia como motor de la eficiencia económica. Se reconoce que en principio son las decisiones libres de los hombres las que han de regir la actividad económica, ya que el mercado cuenta natural y racionalmente con una serie de reglas e instituciones que organizan su funcionamiento. El segundo componente se encuentra más bien identificado con los principios de solidaridad y subsidiariedad. La solidaridad exige un equilibrio orientado al bien común, es decir que no exista un único grupo privilegiado, sino que se establezca una igualdad de oportunidades a partir del establecimiento de las reglas del juego, lo cual constituye el fundamento de ciertos derechos laborales como el de la remuneración justa o los derechos a disfrutar de bienes comunes a todos, ya sea físicos, como son los espacios públicos o inmateriales, como son aquellos cuya propiedad intelectual fenece por el paso del tiempo. La subsidiariedad por su parte se encuentra claramente enmarcada en la idea de la intervención residual del Estado a lo meramente esencial ante la iniciativa privada de los civiles y su facultad de autodeterminación (Kresalja & Ochoa, 2012, pp. 99-100).

Sumar e Iñiguez afirman que el término economía social de mercado pudiere resultar contradictorio, ya que en una economía de mercado lo que prima es la asignación de recursos por parte de los individuos, y por el contrario, en una economía social, dicha asignación la realiza el Estado, no obstante, el modelo encuentra su sentido, en tanto en él, si bien la libertad en la toma de decisiones radica esencialmente en el individuo, el Estado no tiene un rol mínimo sino más bien

de diseño y orientación de políticas públicas y fijación de límites al libre mercado, con el objeto de alcanzar fines sociales (2017, pp.34-35)

Destacando este carácter dual, el Tribunal Constitucional señala que la economía social de mercado recoge los valores tanto de libertad como de justicia, por lo que es opuesto tanto a las economías plenamente centralizadas como a las descentralizadas (STC 008-2003-AI/TC, 2003).

Puede concluirse entonces que el régimen de economía social de mercado que ha sido establecido constitucionalmente, propugna una dinámica en la que confluyan tanto los elementos propios de una economía de libre mercado, basada en las decisiones libre de los individuos, como los elementos por los cuales, el Estado, desde un rol orientador, define los parámetros y mínimos en los cuales los individuos han de desarrollar sus actividades económicas, a fin de no abandonar al mercado mismo, la consecución de objetivos de carácter social, reconociendo de este modo que el mercado requiere, en determinadas circunstancias, de su intervención correctora ante posibles fallas, no obstante dicha intervención a de ser racional y proporcional a efectos de no restringir excesivamente la libre toma de decisiones económicas de los privados.

2.1.2.2. Libre Iniciativa Privada

Dentro del liberalismo, el sistema de libre mercado propugna como un principio rector, la libre iniciativa privada, según la cual los individuos cuentan con plena autonomía para iniciar y desarrollar la actividad económica de su preferencia, disponiendo libremente de los bienes que les resulten necesarios para la realización de su negocio, siempre con el fin de generar riqueza y con el límite de no vulnerar el interés común garantizado a través de las normas que rigen el ordenamiento jurídico, las cuales a su vez requieren ser proporcionales y razonables (Montoya, 2009, p.159).

El Tribunal Constitucional hace énfasis en que, así como el ordenamiento jurídico resguarda intereses comunes de la sociedad, con la misma fuerza, vela porque la iniciativa privada propia de la autodeterminación de los individuos no sea objeto de injerencias por parte de los poderes públicos (STC 008-2003-AI/TC, 2003).

El contenido de esta libertad pues se enmarca perfectamente en el desarrollo constitucional que se ha dado al régimen de economía social de mercado, ya que aquí una vez más se parte de garantizar las decisiones económicas libres de los individuos para emprender un negocio, sin soslayar que éste no puede colisionar con los intereses públicos que el Estado haya definido.

2.1.2.3. El derecho a la Propiedad

La actual Constitución garantiza y refuerza el derecho a la propiedad privada, dotando de inviolabilidad a la misma. Así, entendida la propiedad como la potestad de los ciudadanos de disponer, usar y disfrutar libremente de los bienes susceptibles de apreciación económica, resulta ser un elemento indispensable de la economía social de mercado, en tanto posibilita en principio la explotación e intercambio de bienes, acotándose que este derecho debe ser ejercido en concordancia con el bien común, traducido en una serie de limitaciones y deberes a cargo del propietario (STC 008-2003-AI/TC, 2003).

La propiedad es pues compleja y constitucionalmente consiste en la posibilidad de cada persona de aprovechar los efectos de su trabajo, y de este modo adquirir, bienes o servicios en concordancia con los límites del interés social. Constituye también una garantía contra las expropiaciones estatales (Sumar & Iñiguez, 2017, pp. 93-94).

Conforme se recoge de la doctrina y jurisprudencia antes señalada, el derecho a la propiedad constituye una de las piedras angulares del modelo económico, puesto que aporta el elemento originario a partir del cual los individuos son capaces de desarrollar actividades económicas y decidir libremente sobre las mismas, tanto respecto a su inicio como a su desarrollo, ya que sin bienes físicos o intelectuales, que el individuo pueda aprovechar, en tanto suyos, resultaría imposible la realización de actividades económicas libres.

2.1.2.4. La Libertad de Contratación

Por medio de ésta las personas tienen tanto el poder de decidir contratar o no, con quién, así como de determinar, libremente, el contenido del contrato. Asimismo, esta libertad garantiza a las partes del contrato, la autonomía de su voluntad, es decir, que los términos del acuerdo celebrado y en ejecución no puedan ser alterados por leyes u otras normas, no obstante, el acuerdo de voluntades no podrá bajo ningún supuesto contravenir normas de orden público ni mantener un fin ilícito (Soto, 2008, pp. 1362-1383).

Constituye un derecho representativo del liberalismo y la autonomía de los individuos para regular los acuerdos de voluntades a través de los cuales desarrollarán sus negocios. Sin embargo, con el devenir de los tiempos ha venido sufriendo modificaciones, producto de fenómenos como la contratación en masa o la contratación pública, en los que la libertad cede espacio a la seguridad jurídica, debido a la disminución original de la primera (Sumar & Iñiguez, 2017, p. 94)

En definitiva, la libertad de contratación constituye una de las piedras fundamentales del modelo económico reconociendo a priori, el rol fundamental de la toma de decisiones individuales acorde a los propios incentivos que las partes pudieren valorar, manteniendo, no obstante, el límite que el Estado impone a que esta autorregulación no contravenga normas de interés social, y orden público.

2.1.2.5. La libertad de empresa

Consiste en la facultad de crear una empresa, acceder con ella al mercado, organizarla y desarrollar la misma. Asimismo, la doctrina precisa que su contenido esencial, se completa, con la libertad de competencia y la de culminar o dar término a sus actividades. (Ochoa, 2013, p. 423). El Tribunal Constitucional ha establecido además que esta libertad debe ser ejercida conforme al sistema de economía social de mercado, que a la vez es su fundamento, por lo que se encuentra limitado en primer lugar por las normas que protegen el bien común, siendo ejemplo de éstas, aquellas que tutelan la seguridad, la moralidad, el medio ambiente o la salubridad. Otro límite, producto del propio modelo, son aquellas normas vinculadas al carácter social del modelo, es decir, aquellas fundadas en los principios de solidaridad y de subsidiariedad, que se traducen en derechos de una mayor dimensión socioeconómica. (STC 001-2005-PI/TC, 2005).

Como se puede observar de una lectura de los anteriores derechos, la libertad de empresa guarda similitud genérica con ellos, en tanto ésta es mas bien un derecho que engloba a todos los anteriores, en tanto los mismos resultan indispensables para el desarrollo de una actividad empresarial (Sumar & Iñiguez, 2017, pp. 95-96).

Dado que este derecho contiene a las principales libertades, como propiedad, libre iniciativa privada, contratación, y que las empresas son en la actualidad las principales actrices de la economía, resulta evidente su importancia para el sistema constitucional y el modelo económico.

2.1.2.6. La libre competencia

Consiste en la potestad de las empresas, como agentes económicos de acceder al mercado, de concurrir y coexistir libremente en el mismo realizando sus actividades empresariales, lo cual debe ser ejercido sin incurrir en el abuso de posiciones de dominio o prácticas anticompetitivas que limiten o restrinjan propiamente esta libre competencia y el bienestar de los consumidores en diferentes niveles, con efectos negativos para estos dos últimos elementos y la economía misma (Diez, 1997, pp. 45-46).

El propio Tribunal Constitucional ha reconocido a esta libertad como constitutiva del modelo económico, en tanto busca la participación y concurrencia de los agentes económicos en el mercado y la protección de los consumidores (STC 008-2003-AI/TC, 2003).

En efecto, la libre competencia representa los principales valores del modelo económico, ya que, si bien prioriza la asignación eficiente de recursos, mediante el impulso de un mercado en competencia, sin mayores restricciones del Estado, ello no resulta ser su fin último ni único, es decir, la eficiencia económica del mercado se halla aparejada al consumidor, debido a que éste es, en tanto persona, aquel que se beneficiará o perjudicará de la mencionada eficiencia.

2.1.2.7. La libertad de trabajo y derecho al medio ambiente

Ambas libertades constituyen parte del cariz social del modelo económico consagrado en la constitución vigente, por lo que no resulta factible entender cabalmente a la economía social del mercado y los preceptos de la constitución económica sin tomar en consideración las mismas, en tanto éstas grafican la importancia de la tutela del Estado para la superación de situaciones de desigualdad, en beneficio del bien común. Dicho entendimiento resulta vital a la hora de desarrollar políticas o regulaciones que afecten directamente a los agentes económicos en el mercado, como son aquellas regulaciones relativas a la implementación de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor, que promuevan una protección eficiente de los derechos de estos últimos en armonía con el desarrollo de la actividad empresarial, en pro del bien común.

Así, la primera consiste en la facultad de decidir voluntariamente la profesión u ocupación que cada persona desee desarrollar, así como de gozar de una retribución económica por la misma, y de cesar en su desarrollo cuando estime pertinente. Se encuentra limitada por normas de salud, seguridad e interés público (STC 008-2003-AI/TC, 2003).

El segundo tiene como finalidad preservar y conservar los elementos físicos del planeta, mediante la garantía de un desarrollo sostenible, que vele por la protección de éstos, lo cual debe ir de la mano con la responsabilidad social de las empresas (Kresalja & Ochoa, 2012, pp. 92-93).

Así dentro del contenido de la constitución económica, y habiendo privilegiado el desarrollo de aquellos elementos característicos orientados al funcionamiento mismo del mercado, podemos hallar también el mandato constitucional de protección de los consumidores y usuarios, como agentes del mercado en el cual se aplican las diversas libertades antes señaladas y se despliega propiamente el régimen económico que la constitución ha establecido. Este derecho, sin embargo, posee un cariz más solidario. No obstante, por una cuestión de estructura de la línea argumentativa e importancia para el desarrollo del tema de la presente investigación, este ítem será materia de análisis en forma independiente.

En conclusión, de este apartado podemos sintetizar que las relaciones entre privados, como son las transacciones comerciales de productos o servicios entablados entre empresas y consumidores,

y entre éstos y el Estado, se desarrollan constitucionalmente bajo el esquema de una economía social de mercado, que si bien se fundamenta en la búsqueda de la eficiencia económica en base a precios tomados a partir de las decisiones libres e individuales de las personas, reconoce también que existen circunstancias en las que el mercado por sí solo no podrá alcanzar determinados fines de carácter social deseados en pro del bien común, por lo que es deber de la administración pública el orientar el desarrollo de sus políticas públicas respetando y promoviendo tanto los derechos y libertades de corte más individualista y menos restrictivo como la libertad de empresa, de contratación, competencia, propiedad e iniciativa privada, como aquellos de se encuentran dotados de un carácter más social, inspirados en los principios de solidaridad y subsidiariedad, como son los derechos laborales o ambientales, e incluso los derechos de los consumidores. Sin embargo, es importante destacar que, dado que estos derechos y libertades confluyen en el mercado y en el ordenamiento jurídico, las políticas públicas del Estado deben de orientar un desarrollo armónico y sistemáticos de éstos, de modo que el respeto o promoción de alguno, no conlleve una desnaturalización de otro, para lo cual no se podrá perder de vista el modelo económico consagrados constitucionalmente, ni sus fines y valores.

2.2. La Protección de los Consumidores

A lo largo de desarrollo del derecho constitucional, los derechos fundamentales se han configurado como parámetros ante la arbitrariedad del poder público, o del “más poderoso”, siendo un ejemplo de ello, el desarrollo mismo de los derechos del trabajador. Situación similar ocurre, en una economía de mercado, con los consumidores, en el marco de una relación de consumo, debido a su menor fuerza en ésta, frente a los proveedores y a su ineludible papel, debido a la naturaleza propia del hombre y al hecho de que la satisfacción de necesidades en la actualidad se desarrolla primordialmente mediante transacciones comerciales (Sosa, 2011, pp. 144-145).

En ese sentido, nuestra actual Constitución propugna la defensa de los intereses de los consumidores, lo que el Tribunal Constitucional ha interpretado que ocurre mediante: i) el establecimiento de una pauta básica de orientación de la actuación del Estado en cualquier actividad económica, que tenga como horizonte la protección de los intereses de los consumidores; ii) el reconocimiento del derecho de los consumidores a defender sus intereses en caso se

transgredan éstos, exigiendo al Estado una actuación específica en caso no solo se produzca una lesión efectiva de derechos sino la amenaza de ello (Carranza, 2017, p.94).

En dicha línea de análisis, Sosa resalta que en el marco constitucional de una economía social de mercado, las actividades económicas deben encontrar como fin último el ser humano, y no ser éste una mera herramienta del modelo económico, lo que ha sido reconocido también por el Tribunal Constitucional en su sentencia 0008-2003-AI/TC, colocando al consumidor como el fin de toda actividad económica, pieza que concluye el círculo del ciclo económico, en tanto satisface sus necesidades mediante la adquisición de bienes, lo que a su vez aporta capital a las empresas para el desarrollo de sus unidades productivas y de servicio (Sosa, 2011, pp. 145).

De este modo pues, se puede señalar, como lo hace Carranza que la protección del consumidor constituye una piedra angular de la economía social de mercado, guiando la actuación del Estado no solo como órgano administrativo o judicial de resolución de conflictos, sino también a nivel ejecutivo y legislativo (Carranza, 2017, p.95).

Así pues, podemos observar que el fundamento de la protección al consumidor radica tanto en su importancia como fin último de la actividad económica, como en la vulnerabilidad que mantiene el mismo en una relación de consumo.

En torno a la vulnerabilidad, ésta consiste en una serie de condiciones que, en tanto deficiencias estructurales, exponen al consumidor a ser objeto de perjuicios al entablar o desarrollar una relación de consumo. Estas condiciones pueden ser inherentes a la persona, como la edad, salud, etc., o externas, como el conocimiento de un idioma, el manejo de tecnologías de información, o la desarrollada asimetría informativa. Esta última, consiste pues en la sujeción que mantiene el consumidor tanto del producto que requiere, como de la información que, respecto al mismo, la empresa decida trasladarle para la toma de la decisión de consumo, teniendo en consideración la experiencia y conocimientos técnicos que el proveedor posee sobre el producto o servicio y que el consumidor no, colocándolo de este modo, también en una vulnerabilidad de carácter técnico. Otra clase de vulnerabilidad es la jurídica, reflejada en que, en el marco de las contrataciones masivas que rigen el consumo, el consumidor se encuentra impedido de negociar cláusulas contractuales,

así como en que, ante disputas con el proveedor, el consumidor a menudo carece de las estructuras legales y financieras con las que sí cuenta el proveedor para asumir su defensa. Finalmente debe tomarse en consideración la vulnerabilidad de orden económico, que a menudo pueden llevarlo a elegir entre productos y proveedores de calidad menor, que pudieren significarle incluso daños a su salud o seguridad (Carranza, 2017, pp.100-104).

Ahora bien, en torno a la importancia del consumidor como fin último de toda actividad económica, si bien ello tiene que ver con la tutela no solo de los intereses económicos del consumidor, sino de sus intereses en general, orientados, dentro de la economía social de mercado, a la calidad de vida y al progreso social, el Tribunal Constitucional ha reconocido también la importancia del derecho de los consumidores de acceder a un mercado competitivo de bienes y servicios. En ese sentido, el supremo intérprete de la Constitución ha reconocido que en el actual sistema económico, la forma más eficiente de asignación de recursos, es aquella que propicia una libre concertación de oferta y demanda, ya que de este modo se incentiva la competencia y la innovación en tecnología, es decir, no se entiende a la libre competencia como una garantía únicamente para las empresas sino en beneficio último de los consumidores, que conjuntamente con el derecho a la información, promueven la satisfacción de los intereses de éstos y la eficiencia económica del mercado, restringiendo al Estado, el rol de crear condiciones mínimas para el desarrollo eficiente de la actividad, con productos de mejor calidad y precios más competitivos (Sosa, 2011, pp. 154-165).

En tanto, el propio Tribunal Constitucional reconoce la importancia de la eficiente asignación de recursos, es decir de la eficiencia económica para el modelo económico y para el propio consumidor, resaltando para ello el papel primordial que juegan las decisiones libres informadas de consumidores y proveedores, como agentes de demanda y oferta en el mercado, y el papel regulador mínimo del Estado, corresponde desarrollar la función económica de la protección al consumidor, en tanto sin este fundamento no se podrá considerar abarcada plenamente la problemática de la tutela de los intereses de consumidores.

Sobre el particular, conforme señala Patrón, en un modelo descentralizado o de mercado, las decisiones sobre el consumo y la producción de bienes son tomadas en base a cada una de las

decisiones atomizadas realizadas en las transacciones de oferta y demanda que suceden en el mercado, sobre la base de las preferencias personales de los individuos, conllevando ello, a través del precio, a que los bienes sean asignados a quienes le otorgan un mayor valor, y de este modo se maximicen los beneficios de los agentes económicos en el mercado. Sin embargo, dado que ello normalmente ocurre en un modelo de competencia perfecta, que no es propia de la realidad de nuestro mercado, se presentarán indefectiblemente fallas en el mercado, y es de estas fallas que surge realmente la función económica de la normativa de protección al consumidor, que consiste en facilitar el intercambio libre de oferta y demanda en el mercado superando las fallas de este, regulando las mismas a fin de reducir las o minimizarlas. Dentro de estas fallas pues se pueden identificar - además de los abusos de posiciones de dominio o la imposición de barreras burocráticas - los costos de transacción, ya sea en la obtención de información, que implican, por ejemplo, el traslado de información insuficiente o no veraz, o en los costos de oportunidad, reflejados en el tiempo de negociación o revisión de cláusulas contractuales. De este modo, la normativa debe regular dichas fallas buscando que las decisiones de consumo y producción sigan obedeciendo a la voluntad de los agentes económicos, en tanto individuos racionales que buscan maximizar el beneficio, es decir que, en principio, el mercado corregirá mediante las propias decisiones y mecanismos de sus agentes las distorsiones, por lo que, para proteger al consumidor, la regulación debe buscar que el mercado funcione normalmente (2011, pp. 25-32).

En definitiva, pues, la protección a los consumidores tiene un papel fundamental tanto en el ordenamiento jurídico como en el económico, ya que el papel de los consumidores en el mercado es indispensable, en tanto será con ellos que se active y finalice todo ciclo económico, por lo que la defensa de sus derechos resulta una labor primordial para el Estado. Así pues, si no se protege el derecho a la información de éstos al cual son vulnerables, las decisiones de consumo no resultarán eficientes, lo que ocasionará a su vez distorsiones en las empresas proveedoras del mercado y en la competencia misma, ocasionando un declive en la eficiencia económica del mercado, que finalmente retornará en forma perjudicial al propio consumidor, y de este sucesivamente al mercado, y a la economía del país en general. Es por ello, que la regulación del Estado de sus derechos deberá procurar protegerlos, como objetivo social dado que las necesidades básicas de las personas actualmente se satisfacen a través de relaciones de consumo, pero además sin olvidar que este objetivo resulta fundamental también para el desarrollo económico del país,

por lo que la normatividad deberá ser adoptada considerando cada uno de los elementos que componen el régimen económico constitucionalmente consagrado.

2.3. Formas de tutela de los derechos de los consumidores

En principio, se debe aclarar que el objetivo de este apartado no radica en analizar la tutela de los intereses de los consumidores desde el punto de vista del dictado de “*normas de fondo*” como son la prohibición de discriminación o el deber de idoneidad, sino en los mecanismos por los cuales esta tutela se ve materializada, dada la importancia que se ha explicitado de la protección de los derechos de los consumidores, la cual a fin de ser efectiva, debe trascender su mero reconocimiento como derechos materiales.

Al respecto se puede observar que el Código de Protección y Defensa del Consumidor ha establecido como una política pública en su Título Preliminar el deber del Estado de garantizar mecanismos eficaces y céleres para la solución de controversias en las relaciones de consumo, promoviendo tanto la solución ágil y directa de los proveedores, los mecanismos de autorregulación, así como los autocompositivos de mediación y conciliación y los heterocompositivos, como el arbitraje de consumo, y los procedimientos administrativos y judiciales. Conforme recoge Vilela, el propio Tribunal de Defensa de la Competencia ha señalado que el mandato constitucional de tutela de los consumidores demanda al Estado el establecimiento de mecanismos y procedimientos por los cuales los consumidores puedan en forma rápida y efectiva, exigir el reconocimiento o restablecimiento de sus derechos (2017, pp. 247-249).

El derecho constitucional de tutela defensiva de los derechos de los consumidores desarrollado por el Tribunal Constitucional implicaría pues dos ítems. Respecto al primer ítem, el mismo implica el deber del Estado de implementar medidas que resulten efectivas, idóneas y necesarias para contrarrestar las amenazas o lesiones a los intereses de los consumidores, lo que implica establecer regulaciones ex ante orientadas a la protección de sus derechos, como a desarrollar acciones ex post de supervisión y sanción con el fin de disuadir la comisión de infracciones a los derechos del consumidor (STC 0858-2003-AA/TC, 2004) (STC 008-2003-AI/TC, 2003). En torno al segundo ítem, es decir a las acciones directas exigidas al proveedor, se reconoce

constitucionalmente la posibilidad de alcanzar un resarcimiento de parte del proveedor que repare el daño causado (STC 3315-2004-AA/TC, 2005), desarrollándose ello a nivel legislativo a través del reconocimiento de las obligaciones del proveedor de reparar o reponer el producto, o devolver la contraprestación ante defectos, así como de dar respuesta directa a los reclamos de los consumidores (Ley 29571, 2010, art. 97, art. 24).

Así pues, la tutela efectiva de los derechos de protección al consumidor pasa por adoptar e implementar mecanismos a través de los cuales se pueda garantizar la solución de amenazas y lesiones a los intereses de los consumidores.

Dentro del análisis de dichas alternativas de tutela, resulta indispensable tomar en consideración los aportes que nos puede dar la teoría de la regulación económica.

Así, ésta ha desarrollado los conceptos y formas de *enforcement*, o mecanismos por los cuales se busca alcanzar el cumplimiento efectivo de la norma. Por un lado, se encuentra la estrategia del *deterrence*, disuasiva o sancionadora, por la cual se entiende que las personas actúan racionalmente de forma que preferirán incumplir la norma si es que existen bajas probabilidades de detección de la infracción, así como, aún cuando existan mayores probabilidades de ello, las sanciones les resultasen escasas. En el otro extremo se encuentra la estrategia del *compliance*, persuasiva, o de coordinación a fin de conseguir el cumplimiento de la norma (Ochoa, 2016, p. 166).

No obstante, dentro de la teoría de la regulación económica se puede identificar una tercera estrategia, que intenta responder a la tradicional disputa entre los enfoques del *deterrence* y el *compliance*, y que fuere propuesta por Braithwaite y Ayres a principios de los años noventa, mediante un equilibrio entre ambas, a partir de la identificación de los supuestos en los cuales resultaría más adecuado persuadir, y de aquellos en los que resultaría más conveniente la disuasión. Dicha teoría es conocida como el enfoque de regulación responsiva, según el cual el regulador puede iniciar por adoptar medidas menos invasivas o restrictivas correspondientes a una estrategia de *compliance*, para luego, ir escalando a medidas más propias del *deterrence*, en caso las primeras fracasasen. Dicha estrategia utiliza una pirámide en cuya base se encuentran las estrategias blandas del *compliance* como son las advertencias, y sanciones civiles para ir escalando hacia la punta con

sanciones penales, y revocatorias o suspensiones de licencia. Los creadores de la denominada regulación responsiva recomiendan pues que los gobiernos ofrezcan en un primer momento, alternativas de autorregulación para que posteriormente, si las metas no son alcanzadas, se opte por alternativas regulatorias de comando y sanción (Baldwin & Black, 2007, p.5).

Este enfoque responsivo permite además superar las críticas a las estrategias sancionadoras consistentes en su fin más recaudatorio que regulador, reforzando en el mercado el mensaje que lo que se busca es el cumplimiento de la norma por parte de los agentes económicos, distinguiendo además los motivos por los cuales los mismos incurren en incumplimientos, ya que resulta diferente que un regulado incumpla por desconocimiento sobre la norma y forma de cumplir a que éste desobedezca deliberadamente en base a una lógica económica. Adicionalmente resulta útil destacar que este enfoque responsivo se sostiene entre otros medios con el premio o incentivo que debe proveer el regulador, es decir, el Estado, a aquellos que demuestran un compromiso constante y efectivo con el cumplimiento de la norma (Ochoa, 2016, pp. 166-169).

Dentro de los mecanismos de persuasión propuestos en el enfoque de regulación responsiva, destacan pues las medidas de autorregulación, las que asimismo constituyen parte de la política pública consagrada de tutela de los derechos de los consumidores.

En nuestro país la autorregulación ha tenido experiencias satisfactorias como es el caso de del Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria - CONAR, el cual resuelve denuncias en base al propio Código de Ética aprobado por la industria, al cual voluntariamente se someten dichos agentes, evitando la intervención del INDECOPI y posibles sanciones. La autorregulación llevada a cabo por el CONAR además busca ser más eficiente garantizado que sus medidas se cumplan en el plazo inmediato de un día, debido a los convenios que tienen con las empresas de comunicación, así como proporcionando a los agentes del sector la posibilidad de realizar una revisión previa de la publicidad mediante el servicio de *Copy Advice* (CONAR, 2019).

Así, una de las medidas de autorregulación en boga, tanto nacional como internacionalmente, consiste en la implementación de los denominados programas de cumplimiento normativo o *compliance programs*, los cuales se sustentan en el hecho de que dentro de las propias

organizaciones empresariales se cuentan con los elementos necesarios para identificar los riesgos de incumplimiento de la norma y de este modo, es posible evitar la comisión de ilícitos, o mitigar celeremente sus efectos, trasladando de esta manera la gestión y control de los riesgos del Estado a las empresas, por lo que estos mecanismos son conocidos como programas de autorregulación regulada, los cuales a menudo además son incentivados, en caso de probarse su eficacia, con medidas de atenuación o exoneración de sanción e incluso llegando a eximir de responsabilidad a la organización (Gomez, 2014, pp. 422-423). Además, la implementación de esta clase de programas en organizaciones vinculadas al consumo trae como correlato un beneficio en el posicionamiento de la imagen y la marca de la empresa como empresa responsable con el cumplimiento de las normas que tutelan los derechos, en especial de los consumidores (Gonzales y Manrique, 2018, p. 178).

A nivel nacional, cabe destacar que mediante D.S. 006-2017-PCM se aprobó la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, la cual establece como objetivo general, proteger los derechos de los consumidores en un mayor grado y con más eficacia, reconociendo que en la actualidad los consumidores, se encuentran más empoderados debido a la mayor dinámica de las relaciones de consumo, fruto del avance de la tecnología, por lo que ya no solo persiguen solucionar sus conflictos de consumo, sino esencialmente que dicha solución sea más eficaz (Aquise, 2019, p.52).

Como menciona Aquise, uno de los ejes estratégicos de la Política Nacional, consiste en la promoción del Estado de mecanismos eficaces de promoción y prevención de conflictos, por lo que, en sintonía con ello, el INDECOPI ha desarrollado diversas medidas e incentivos orientados a lograr una solución más celer y satisfactoria para los problemas que envuelven una relación de consumo, mediante una estrategia de tres niveles: i) promoción de programas de cumplimiento normativo; ii) promoción de mecanismos de autocomposición; iii) establecimiento de incentivos para la conclusión anticipada de los procedimientos administrativo sancionadores (2019, pp.53-55).

Así Aquise destaca dentro de los incentivos para la conclusión anticipada de los PAS, así como para el impulso de mecanismos de autocomposición, la aceptación del desistimiento, o de una

conciliación o transacción, así como la improcedencia de la denuncia por subsanación de la conducta antes de la notificación de imputación de cargos, y la consideración como agravante de la inasistencia del proveedor a las conciliaciones programadas. Ello implicaría un ahorro de tiempo y de costos de procedimiento para los proveedores, así como para los consumidores una solución más celeré de sus conflictos. De igual modo se ha incentivado el uso del libro de reclamaciones como constancia de un acuerdo directo entre consumidores y proveedores, ahorrando costos a estos últimos (2019, pp. 55-60).

Finalmente, cabe desarrollar dentro de la estrategia de tres niveles diseñada por INDECOPI, la promoción de los programas de cumplimiento normativo, ya que como se ha podido observar distintos han sido los mecanismos de tutela de los derechos de los consumidores, abandonando poco a poco tanto la autoridad administrativa local, como la doctrina regulatoria las posturas disuasivas sancionadoras absolutas que demandan mayores costos a través de multas para las empresas así otro tipo de costos derivados, para ceder espacio a alternativas menos restrictivas y más eficientes para los agentes del mercado, que favorezcan la autocomposición o arreglo directo entre las partes, conviviendo ambas estrategias actualmente en el sistema, circunstancia que favorecería la aplicación de estrategia de regulación responsiva, en cuya base – como ha sido identificado también por el INDECOPI – se encuentran los programas de cumplimiento normativo, a cargo del propio proveedor o empresa, y cuya mayor promoción, dado su enfoque preventivo y de oportunidad para la solución de conflicto de consumo es el objetivo tanto de la política pública de protección al consumidor como de la propuesta del presente trabajo de investigación.

2.4. Programas de *Compliance*

2.4.1. Definición y Finalidad

Los denominados *compliance programs*, programas de cumplimiento normativo o modelos de prevención consisten en un grupo de medidas implementadas por una empresa para controlar los riesgos de infracción a las normas del ordenamiento jurídico, que pudieren acaecer de su propia actividad (Artaza, 2014, p.233)

Gruner y Brown, por su parte, señalan que los programas de cumplimiento normativo consisten en un conjunto de esfuerzos realizados por el personal de una corporación para asegurar que las actividades de ésta cumplan con las leyes aplicables. Así pues, los mencionados autores, desde un punto de vista gerencial, identifican a estos programas con los denominados sistemas de calidad. De igual modo, a fin de redondear la definición de los programas de cumplimiento, señalan que estos programas están orientados a prevenir defectos de funcionamiento, e incluyen esfuerzos continuos para identificar, facilitar, y alentar una conducta de respeto de la ley por parte de los empleados, así como para monitorear los resultados del cumplimiento normativo (1996, p.737)

Wellner, define a los *compliance programs* como mecanismos adoptados dentro de las corporaciones para detectar y prevenir que sucedan comportamientos ilícitos al interior de éstas (2005, p. 497).

Athayde, Thomson y Dias, esbozan que el *compliance* abarca un conjunto de prácticas en constante renovación y que van más allá de, estrictamente las leyes de un país, y su cumplimiento, es pues el deber de cumplir y estar de acuerdo con leyes, reglamentos, directrices, así como normas internas y externas, a fin de mitigar los riesgos legales, regulatorios y de reputación (2016, p.1)

Respecto a la finalidad misma de los programas de cumplimiento se identifica, por un lado, la prevención de conductas infractoras o ilícitas, a través de la implementación de diversas medidas de vigilancia y organización dentro de la corporación, y por otro, la identificación de los incumplimientos normativos y otras irregularidades dentro de la organización orientada a reparar los ilícitos o sus efectos, incluso trasladando su conocimiento a las autoridades competentes (Clavijo, 2014, p. 631)

La función y finalidad de los programas de cumplimiento normativo se encuentran pues íntimamente relacionadas. Es así pues que se entiende que estos programas dentro de su función asumen esencialmente tres labores: i) prevención; ii) detección; iii) gestión de riesgos derivados del incumplimiento de las diversas obligaciones de una organización empresarial, es decir, tanto de aquellas que le son impuestas externamente - como las leyes y reglamentos - como de aquellas que voluntariamente ha decidido asumir – como códigos, políticas o prácticas internas o sectoriales

– a fin de contribuir al desarrollo de una cultura de cumplimiento en el interior mismo de la empresa (Asociación Española de Compliance, 2017, pp. 9-10)

Como se ha podido observar, la doctrina define a los programas de cumplimiento normativo, como aquellos sistemas que agrupan un conjunto de medidas internas de una organización orientadas a cumplir con la prevención y detección de los riesgos de incumplimientos normativos, de índole legal o convencional, a fin de gestionar adecuadamente los mismos, de forma que se forje en la empresa una auténtica cultura de cumplimiento.

2.4.2. Justificación

Desde su desarrollo se ha venido pues discutiendo cual es la causa o justificación que da origen al desarrollo de los mencionados programas en las organizaciones empresariales.

Así pues, se ha esbozado que éstos son adoptados como un mecanismo de defensa ante los supuestos en que se pretende atribuir responsabilidad a una persona jurídica, partiendo del hecho que ésta ha cumplido con sus deberes de supervisión, vigilancia y prevención de las conductas delictivas que pudieren suceder en su actividad (Artaza, 2014, pp.232-235).

Artaza señala también que una justificación común resulta ser que conllevaría consecuencias negativas el sancionar a la empresa pese a que adoptó medidas de cumplimiento, ya que de esta forma no existiría ningún incentivo para que las empresas adopten dichos programas o modelos de cumplimiento, lo que justifica que se impulsen los programas de *compliance* con atenuantes o exoneraciones de sanción o responsabilidad (Artaza, 2014, pp.233).

Otra justificación histórica que se esboza radica en que con el incremento en el alcance y complejidad de la normatividad, especialmente de la criminalidad, así como con el incremento de las organizaciones, y la reducción general de los ingresos fiscales, resulta virtualmente imposible para los gobiernos controlar y hacer cumplir esta normatividad, por lo que el cumplimiento normativo en las grandes corporaciones se ha privatizado, al menos parcialmente, significando ello, que las mismas organizaciones que deben acatar las leyes sean aquellas que deben ejercer

labor de policía, es decir control, sobre las mismas normas, convirtiéndose este “autocontrol” en una conducta eficiente que sirve a una necesaria función social (Gruner & Brown, 1996, p.736)

Clavijo, sostiene como una justificación al impulso de los programas de *compliance*, que se entiende que las organizaciones empresariales se hallan en mejor posición para identificar y gestionar los riesgos que su propia organización o actividad pudiere ocasionar en la sociedad, debido al conocimiento y *feedback* que pueden generar de su propio entorno (2014, pp. 634).

Así pues las causas del impulso de los programas de cumplimiento normativo se encontrarían íntimamente ligadas a las ventajas de detección directa de riesgo que puede ofrecer el sistema, lo que justifica que se traslade a las empresas el deber de control - por resultar menos costoso y más eficiente que el control desarrollado por el Estado el cual a menudo se queda corto en recursos para afrontar eficazmente la diversidad de infracciones normativas incrementadas no solo por el incremento de regulación, sino por que esto último constituye en ocasiones reflejo del incremento de relaciones jurídico-económicas entre las personas, favoreciendo su utilización como medios defensa por parte de las empresas - en tanto garanticen que efectivamente cumplieron con un comportamiento normativo responsable bajo una adecuada supervisión y gestión de sus riesgos.

2.4.3. Ventajas y Desventajas

Conforme se puede apreciar de la historia y del modelo penal americano de responsabilidad de personas jurídicas, los programas de *compliance* efectivos han sido incentivados premiando a las personas jurídicas que los implantasen con atenuación de la sanción – conforme a las *Federal Sentencing Guidelines* de 1991 – o incluso con la exoneración de responsabilidad. Así pues, el Departamento de Justicia de los EE. UU. publicó los denominados *Principles of Federal Prosecution of Business Organizations*, en los que se considera a la implementación de los programas de *compliance* efectivos como un criterio a tomar en consideración a fin de determinar si corresponde o no ejercitar la acción penal, es decir, realizar una imputación en contra de dichas empresas (Antich, 2017, pp. 118-123).

Así pues, en la práctica estadounidense, conforme a las *Sentencing Guidelines*, la adopción de programas de cumplimiento efectivos - con fin de prevenir la repetición de infracciones - de la mano de un compromiso de cooperación, y el respectivo pago de daños, constituyen condiciones que favorecen la firma de *Deferred Prosecution Agreements* (DPA), o *Non Prosecution Agreements* (NPA), los cuales tienen como beneficio la reducción de las consecuencias colaterales de la persecución, como son los daños a terceros de buena fe involucrados, empleados, etc., los cuales se pueden ver perjudicados con la sola imputación a la empresa, y las consecuencias contractuales y sobre la reputación que ello conlleva (Ortiz, 2014, pp.63-75)

Así pues, a la hora de implementar un programa de *compliance* naturalmente, una organización empresarial debe evaluar dentro de los beneficios que le redundaría, la reducción de costos que le implica la comisión de infracciones normativas que el programa busca prevenir, así como las ganancias perdidas que sufre a consecuencia de dichos incumplimientos normativos, las ventajas referidas a la reputación en el mercado tanto para con los clientes como respecto a la cotización de sus acciones dadas las medidas típicas de un buen gobierno corporativo como aquellas de transparencia y prevención de infracciones (Clavijo, 2014, pp. 632-633)

García, relacionando al buen gobierno corporativo con los programas de cumplimiento normativo, señala que dado que en la actualidad, en las empresas, se suele separar la administración de la propiedad de las mismas, aquellos inversionistas que no se encargan de la gestión requieren contar con mecanismos que aseguren la transparencia de ésta a fin de evaluar correctamente los riesgos de su inversión, para lo cual se adoptan dentro de la organización códigos o principios éticos que establezcan estándares para una correcta y ordenada dirección y supervisión de la empresa, ubicándose dentro de estos mencionados estándares la necesaria implementación dentro de la organización de una cultura de cumplimiento normativo mediante la adopción de medidas de prevención y detección de riesgos, garantizándose de este modo a los inversionistas existentes o aquellos que en un futuro quieran relacionar sus intereses económicos con los de la empresa, que los riesgos de que la empresa afronte disputas o conflictos legales se encuentran controlados (García, 2016, p. 226)

La doctrina pone pues énfasis en que el *compliance* conlleva una diferencia competitiva impulsando su reputación entre los agentes del mercado, incluido el propio Estado, lo que produce resultados económicos destacables (Athayde, 2016, p.2)

Relacionado a este valor sobre la reputación que aportarían los programas de cumplimiento normativo se destaca que las diversas medidas que componen este tipo de programas neutralizan factores grupales y culturales que favorecen la comisión de ilícitos, incentivando mas bien que se implante en la organización una cultura de respeto a la norma, a través de la promoción de valores éticos (Silva, 2013, p.100).

En cuanto a las desventajas, en el modelo penal americano se ha señalado que el incremento de los DPA/NPA, logrados, entre otros, como consecuencia de la adopción de programas de *compliance*, incluso ante delitos graves, genera un peligro para la misión disuasoria que la responsabilidad penal de personas jurídicas debe cumplir (Ortiz, 2014, p.80)

Dentro de este modelo, y como una consecuencia de los DPA/NPA, alcanzados mediante la implementación de los *compliance programs*, se crítica que el impulso de éstos facilita la elusión de responsabilidades individuales, por lo que la doctrina ha hecho hincapié en que las investigaciones internas – de los programas de cumplimiento normativo – deben cumplir con revelar todos los elementos que permitan atribuir responsabilidad individual dentro de la organización (Antich, 2017, pp. 122-123).

Evidentemente, al hablar de la implementación de un programa de cumplimiento normativo, no puede pasar desapercibido que su diseño e implementación ocasionará, per se, costos económicos y administrativos, que cada empresa, deberá evaluar a fin de determinar si en base a sus propios riesgos, le resulta beneficioso o no, adoptar el *compliance*, analizando dentro de ello, los riesgos a prevenir, el tamaño de la organización, el nivel de restricción implantado para acceder a una atenuación o exoneración de responsabilidad. Así pues, de no encontrar incentivos suficientes para implementar el programa de *compliance*, las empresas optarán por no implementarlos o no hacerlo eficazmente y asumir las consecuencias de la comisión de ilícitos, o

abandonar la actividad desarrollada por una más ventajosa y menos costosa, lo que puede incluso traer consecuencias negativas a la competencia y el mercado (Goldman, 2018, pp.20-23).

Como balance de este apartado, podemos sintetizar que los *compliance programs*, siempre que resulten eficaces, aportan beneficios como la formación de una cultura de cumplimiento, la detección y gestión de los riesgos, el manejo transparente de información, que redundarán en una ventaja para la reputación aplicable tanto en las relaciones con los clientes, como con los inversores y el propio Estado, ello además de las evidentes reducciones de costos relativos a la imposición de sanciones. Sin embargo, como desventajas, estos programas conllevaran costos necesarios para el diseño y ejecución, así como pudieren conllevar un relajamiento del *deterrence* propio de la responsabilidad penal de persona jurídicas.

2.4.4. Elementos Mínimos de un Programa de *Compliance*

La doctrina señala que para que un programa de cumplimiento normativo sea eficaz, y, por ende, cumpla con sus funciones de evitar la realización de conductas infractoras y detectar aquellas que, pese a la prevención realizada, hayan ocurrido, se deben seguir tres etapas: i) la formulación o diseño mismo del programa de cumplimiento normativo; ii) la implementación misma del programa en la organización empresarial; iii) revisión o mantenimiento constante del programa (García, 2016, pp. 230-231).

Dentro de la etapa del diseño del programa de *compliance* se debe contemplar, a su vez, tres elementos. El primero, denominado *risk assessment*, consiste en identificar debidamente los riesgos que existen de incurrir en una conducta infractora dentro de la empresa, estableciendo en primer lugar, la actividad dentro de la organización en la que se procederá a identificar los riesgos de ocurrencia de una infracción, para posteriormente, identificar específicamente qué comportamientos dentro de la actividad establecida pudieren ser subsumibles en ilícitos o infracciones normativas, incluyendo la determinación de los puestos o integrantes de la empresa expuestos al riesgo analizado, para ello resultará necesario que se realice una recopilación y evaluación de información, a través de informes de auditoría, entrevistas, encuestas, métodos de recopilación de información directa, estudios de mercado, etc., así, una vez realizado este segundo

paso, se procederá a la evaluación de riesgos, valorando los mismos de acuerdo a factores como su frecuencia, impacto de daños, clase, etc., a fin de elaborar una escala de riesgos sobre el posible impacto de los mismos y la probabilidad de su concreción. Esta labor de identificación de riesgos deberá pues siempre mantenerse en revisión debido a la constante variación de condiciones (García, 2016, pp. 231-236).

El segundo elemento de la primera etapa, denominado *risk management*, consiste en definir la actuación que se llevará a cabo respecto a los riesgos identificados, mediante la previa realización de una matriz de riesgos, de manera tal que se decida la adopción de medidas adecuadas para reducir al máximo posible los riesgos o de lo contrario para detectarlo oportunamente y gestionar sus consecuencias. Estas medidas consisten pues en la adopción de: i) códigos éticos o de conducta, que plasmen desde la más alta dirección los parámetros esperados para los miembros de la empresa orientando el comportamiento específico de cada uno de ellos y dotándolos de valores que puedan guiar el criterio del personal en situaciones indeterminadas; ii) medidas de prevención, orientadas a garantizar que los integrantes de la empresa no puedan incurrir en prácticas infractoras en contextos determinados; iii) medidas de detección, que buscan la identificación oportuna, y la mitigación de las consecuencias dañinas de las conductas detectadas, a través de canales de denuncias o *whistle-blowing* (García, 2016, pp. 236-241).

Resulta importante destacar la relevancia de dotar de carácter vinculatorio a los códigos de ética, imponiendo obligaciones y estableciendo la atribución de responsabilidades, así como de establecer en el código ético, políticas internas de la empresa, no solo orientadas al cumplimiento normativo, sino también al mejoramiento de un adecuado clima laboral y a valores trascendentes, como la lucha contra la discriminación o la igualdad, que coadyuven a que se produzca un sentido de pertenencia de los integrantes para con la organización, forjándose de este modo una cultura de cumplimiento (Nieto, 2015, pp. 135-137).

Para que se alcance esta cultura de cumplimiento, resulta elemental también que el código de ética, no solo se difunda entre todo el personal, incluyendo la dirección, sino también que se les brinde formación pertinente, de forma tal que realmente se conozcan las normativas que pueden resultar complejas, se tome conciencia del funcionamiento del programa de *compliance*, su canal

de denuncias y las sanciones disciplinarias que pudieren corresponder. La formación pues también permite una correcta transmisión de valores, contrarrestando los sesgos que pudieren existir en la organización respecto a éstos, por lo que el involucramiento del personal de alta dirección resulta de suma importancia (Nieto, 2015, p. 162).

Así como los códigos de ética sientan las bases de la prevención esperada, los canales de denuncia internos desempeñan un papel fundamental para la función de detección del *compliance*, ya que permiten que sean los propios integrantes de la organización, inmersos en el desarrollo de las actividades, quienes puedan poner en conocimiento de la empresa los incumplimientos normativos, constituyendo una fuente directa de información, lo que permite que la empresa pueda verificar en forma pronta la veracidad de la denuncia, evitando mayores costes para la reputación, así como que se preserve una futura investigación de la administración mediante el aporte de pruebas, y dotando a la empresa de la posibilidad de reparar el daño que se hubiere ocasionado (Ragués, 2014, pp. 460 – 479).

Finalmente, dentro de la primera etapa se debe definir la instauración de una estructura determinada para la gestión de los riesgos, de donde surge la figura de la implementación de un oficial de cumplimiento (García, 2016, p. 231). Este oficial o la estructura que tenga a su cargo, debe estar dotado de autonomía para realizar sus funciones sin ver afectada su imparcialidad o que se ponga en tela de juicio su autoridad para acceder y recabar la información que requiera, para lo que deberá contar también con recursos suficientes que la administración ponga a su disposición (Asociación Española de *Compliance*, 2017, pp. 13-14)

En la segunda etapa, o de implementación del programa de cumplimiento se requiere esencialmente difundir y capacitar al personal respecto al programa de *compliance*, así como brindar incentivos para que lo cumplan y garantizar la vigencia real del programa en la empresa (García, 2016, p. 231).

En la tercera etapa, o de mantenimiento del programa de *compliance*, se debe realizar la retroalimentación y reformulación continua del mismo, en especial de los puntos que hubieren resultado insuficientes (García, 2016, p. 231). Para ello se fijarán y ejecutarán supervisiones

periódicas, a fin de constatar la aplicación del programa, entre otras medidas, cuyos resultados deben constar en reportes o memorias (Asociación Española de *Compliance*, 2017, pp. 39-40)

En línea con lo ya desarrollado, Wellner destaca la importancia sobretodo, de los códigos de ética, el oficial de cumplimiento, y el canal interno de denuncias, así como la asignación de la responsabilidad del programa de *compliance* al más alto nivel de la administración, y que en sí el programa sea adecuadamente difundido entre la totalidad del personal (2005, pp. 501-502).

Así pues la efectividad de los programas de cumplimiento ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina comparada, destacando esencialmente los siguientes elementos: i) políticas o procedimientos específicos de cumplimiento normativos reflejados en códigos de éticas que a su vez establezcan regímenes disciplinarios; ii) establecimiento de un área o responsable del cumplimiento con autonomía; iii) establecimiento de canales de denuncia internos, con garantía de confidencialidad; iv) involucramiento de personal de alta dirección; v) formación al personal; vi) retroalimentación y monitoreo continuo.

2.5. *Compliance* en materia de Protección al Consumidor en Perú

El Código de Protección y Defensa del Consumidor únicamente se refiere a los programas de cumplimiento, al considerar éstos como una circunstancia atenuante para la graduación de la sanción, en caso se acredite su existencia y efectividad, para lo cual se establece que el programa debe contar con las características esenciales que la doctrina requiere, en general para los programas de cumplimientos normativo, a saber: i) el respaldo e involucramiento de la alta dirección; ii) política y procedimiento orientados al cumplimiento del Código; iii) mecanismos de formación de los miembros de la empresa; iv) mecanismos para revisión e informes de transgresiones al programa; v) sistema disciplinario de la empresa para los incumplimientos; vi) que los incumplimientos resulten eventuales y no conformen un comportamiento reiterado (Ley 29571, 2010, art. 112).

A nivel reglamentario, el 27 de noviembre de 2019, el Poder Ejecutivo decretó el Reglamento que promueve y regula la implementación voluntaria de programas de cumplimiento normativo en

materia de protección al consumidor y publicidad comercial (D.S.185-2019-PCM, 2019), el cual previamente había sido objeto de un proyecto pre publicado.

El mencionado Reglamento destaca pues el carácter privado y voluntario que han de tener los programas de cumplimiento, así como que éstos deben orientarse a la detección y gestión de los riesgos de incumplimiento de la normatividad por parte de los proveedores, así como al establecimiento de medidas preventivas y correctivas para la mejora de los diferentes procesos que componen la labor de los proveedores en las relaciones de consumo (D.S.185-2019-PCM, 2019).

Así, el Reglamento, desarrolla brevemente cada uno de elementos mínimos que considera la ley realizando algunas precisiones. En el caso del involucramiento y compromiso de la alta dirección con el programa, precisa pues que ello debe encontrarse documentado y puede ser objeto de requerimiento por parte del INDECOPI. Respecto a la existencia de una política para el cumplimiento de la normatividad, precisa que ésta opera como lineamientos de referencia en la actuación de los integrantes del proveedor, sobre los riesgos que éste pretenda controlar, sobre la base de los derechos que resulten aplicables al sector para cumplir con toda la normativa de protección al consumidor, refiriendo como posibles riesgos las infracciones a la información, el incumplimiento de las garantías de un producto o servicio, la falta atención de reclamos y quejas, los actos de discriminación, la falta de procedimientos correctivos para reparar o reponer un producto o servicio, la falta de corrección de infracciones anteriores, el uso de mensajes transgresores del principio de adecuación social en publicidad. Respecto a la formación del personal se resalta que ésta debe estar documentada y debe ser principal, aunque no únicamente de aquel que tenga contacto directo con el bien objeto del programa de *compliance*. Sobre la revisión del programa de cumplimiento establece que debe dejarse constancia del monitoreo y auditoría, así como de sus resultados. Asimismo, respecto al sistema disciplinario precisa que el mismo puede darse a través de códigos de conducta que precisen medidas disciplinarias, faltas, sanciones, o incentivos para los casos de cumplimiento e incumplimiento de la normativa. Respecto a que los incumplimientos sean eventuales y no propios de un patrón reiterado, se precisa que INDECOPI debe evaluar ello teniendo en consideración las características de la empresa como su tamaño, cuota de mercado, volumen de transacciones, etc. Finalmente, precisa que la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, ha de resguardar y proteger la información

confidencial que respecto a los programas de *compliance* los proveedores le comuniquen en forma voluntaria (D.S.185-2019-PCM, 2019).

Dada la reciente y escasa regulación sobre la materia, la doctrina se ha pronunciado escasamente sobre esta figura.

Así podemos observar que ésta destaca que la adopción de programas de *compliance* en materia de protección al consumidor resultaría importante debido a que: i) se agregaría valor a la marca de la empresa o producto; ii) se facilitaría la detección oportuna de prácticas censurables, previniendo una exposición de la empresa ante quejas o reclamos y permitiendo un manejo y control adecuado de los daños; iii) facilita la mejora continua de las relaciones de consumo; iv) permite el desarrollo de una cultura de cumplimiento que coadyuve a la adopción de respuestas céleres ante situaciones de riesgo, minimizando la posibilidad de errores; v) la implementación de los programas de cumplimiento normativo implicaría una reducción de la cantidad de multas que la empresa pudiere provisionar. Asimismo se precisa que si bien estos programas resultarían recomendables para todos los proveedores, existen determinadas circunstancias en las que resultan vitales, siendo dichas circunstancias las siguientes: i) la existencia de una comercialización a gran escala de productos o servicios del mismo tipo; ii) una fuerte necesidad de atención postventa de los bienes comercializados; iii) alta rotación del personal de atención al público; iv) ausencia de un área independiente y de fácil acceso que recoja los reportes de problemas; v) inexistencia de medición de la satisfacción de los clientes (Gonzales & Manrique, 2018, pp. 179-180)

Asimismo, a partir de la revisión del proyecto de reglamento que fuere pre-publicado, se vino señalando que se debiese haber incluido en el mismo, parámetros a partir de los cuales se pueda recomendar la implementación de un oficial de cumplimiento (Gonzales & Manrique, 2018, p. 182). Así se destaca que la ausencia de esta figura, dotada de independencia y autonomía con funciones específicas de cumplimiento normativo, pudiera generar que tanto la formulación, como la ejecución y la mejora continua del programa se trunquen (Ordinola, 2018, p.189).

Se critica también el requisito consistente en que los incumplimientos resulten aislados y no reiterados, toda vez que se considera exagerado e impreciso, pudiendo entenderse, indebidamente

a ello como el mandato de una inocencia absoluta. Asimismo la doctrina propone tomar en cuenta los elementos generales propuestos por la Norma ISO 19600, Directrices para Sistemas de Gestión de *Compliance*, agrupando estas en cuatro ejes temáticos: i) determinación del tipo de *compliance* más conveniente para la empresa, una vez se identifiquen los riesgos legales que afectan a la empresa y se desean controlar; ii) el establecimiento de los elementos mínimos que debe tener el programa de *compliance*, como el involucramiento de los directivos, el compromiso de las áreas comprometidas, la definición de roles y responsabilidad respecto al programa, y las líneas de acción generales para la prevención y tratamiento de los riesgos; iii) identificación de procedimientos específicos para garantizar la existencia eficaz del programa y su vigencia en el tiempo; iv) implementación de mecanismos de ejecución y monitoreo posterior del programa (Ordinola, 2018, pp.190-193).

Finalmente, no puede pasar desapercibido que en el marco de los servicios y productos financieros, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP ha emitido el Reglamento de Gestión de Conducta del Mercado del Sistema Financiero, enfatizando que la adecuada conducta de mercado, en las prácticas comerciales con los clientes, se manifiesta mediante la oferta de productos y servicios, la transparencia de información y la adecuada atención de reclamos, respetando los derechos de los clientes, así como el marco normativo aplicable y vigente. Así la gestión de conducta del mercado, exige: i) la presencia de políticas de conducta de mercado, en la cultura organizacional de las empresas del sistema financiero y en su estructura de buen gobierno corporativo; ii) procedimientos para que el diseño, validación, y comercialización de productos se adecue a la conducta de mercado; iii) manual para la gestión de conducta de mercado, que identifique responsabilidades, el rol del oficial de cumplimiento, la existencia de canales de comunicación; iv) código de adecuada conducta de mercado para con el usuario; v) plan de capacitación respecto a la relación con el usuario. Asimismo, atribuye responsabilidad al directorio por la aprobación de las mencionadas políticas y procedimientos, y a la gerencia general por su implementación (Resolución SBS 3274-2017, 2017).

Como se ha podido observar del estado del arte de este acápite, la legislación es escasa, y su reglamentación es incipiente y genérica, en tanto se limita a desarrollar los elementos mínimos que la doctrina suele exigir a los programas de cumplimiento normativo para determinar su eficacia.

Es así que si bien la normatividad apunta a que los programas de *compliance* puedan cumplir eficazmente con la formación de una cultura de cumplimiento y respeto de los derechos de los consumidores, por lo que en la teoría se podría concluir que se fomenta, de esta manera, la prevención, detección y gestión oportuna de los riesgos de conflictos de consumo en las empresas, sin embargo, se observa que la regulación vigente no ofrece mayores incentivos a las empresas para que éstas realmente apuesten por la prevención, limitándose a desarrollar elementos ampliamente aceptados por la doctrina que no suponen ninguna innovación que aliente realmente la incorporación de los *compliance programs* de protección al consumidor en las empresas, por lo que no existiría en el *status quo*, razón alguna que haga suponer que estos programas de cumplimiento normativo puedan considerarse un elemento verdaderamente integrante del sistema de protección al consumidor, y por ende que se esté apostando debidamente por la prevención de los conflictos de consumo en el sistema, más aún si no se desarrollan parámetros por sectores económicos que puedan dar uniformidad a los programas, y además se deja a plena interpretación de la administración cuando los incumplimientos al programa pudiesen considerarse eventuales y no reiterados, causando ello inseguridad jurídica.

2.6. La Acreditación de la Eficacia de los Programas de Cumplimiento Normativo

A nivel internacional se ha podido constatar que la jurisprudencia no ha realizado un gran análisis ni desarrollo sobre los requisitos que debe cumplir una empresa para considerar que ha cumplido con implementar un programa de *compliance* eficaz, ya que normalmente atenúan la sanción por considerar que si bien cuenta con un programa de *compliance* el mismo no fue eficaz, dada la comisión del ilícito, o sancionan por no existir programa de cumplimiento alguno, brindando poca seguridad jurídica respecto a los requisitos necesarios para considerar eficaz un programa (Muñoz, 2013, pp. 211-216).

2.6.1. El modelo penal chileno

Si bien tanto la doctrina como la legislación, para validar los programas de *compliance* exigen que cuando menos cumplan con los requisitos mínimos desarrollados en un capítulo precedente, la evaluación de su eficacia resulta un tema controversial, respecto al cual se han

adoptado diversas estrategias, como es en el caso chileno, la certificación realizada por empresas especializadas de la implementación adecuada de los mencionados programas de cumplimiento normativo.

Así pues, el ordenamiento jurídico penal chileno establece la posibilidad de que las empresas que hayan implementado programas de cumplimiento acrediten la eficacia de éstos mediante una certificación de su programa, es decir, que el mismo contiene o cumple con todos los requisitos exigidos por la ley, conforme a las dimensiones y características particulares de cada empresa. Dicha certificación podría ser expedida por empresas auditoras o clasificadoras de riesgo que se encuentren debidamente registradas ante la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile, la cual ha regulado las normas que deben cumplir estas empresas certificadoras para poder desempeñar dicha función, resaltando que existirá una incompatibilidad si la empresa que pretende otorgar la certificación al programa de cumplimiento normativo, ha participado previamente en la implementación del mismo en la empresa. No obstante, se puede observar que no ha existido registro de empresas certificadoras de los mencionados programas, pese a que en el mercado sí se verifica una gran oferta de los servicios de asesoría para implementación de los programas, lo cual, entre otras circunstancias, encontraría su causa en la falta de certeza que existe respecto al real efecto que puede tener para empresas en un proceso judicial o investigación fiscal (Matus, 2013, pp. 146-147).

Matus pues discierne si es que la certificación previa de la existencia de programas de cumplimiento efectivos pudiere conllevar en el sistema penal chileno, a una atenuación de pena o a una exoneración de responsabilidad, considerando en definitiva que aún cuando en su sistema, el modelo de responsabilidad de la persona jurídica se sostendría en la teoría del defecto de organización, la certificación previa del programa de cumplimiento únicamente podría servir para acreditar un comportamiento prudente de la organización, mas ello tan solo justificaría una atenuación de responsabilidad y no la exoneración de la misma, como sí podría ocurrir en el sistema español o italiano, ya que en principio, admitir la exoneración de responsabilidad equivaldría también a eximir de responsabilidad a una persona física que cometió un delito únicamente porque contaba con un título habilitante para ejercer determinada profesión o porque ha acreditado haber sido durante toda su vida una persona prudente (Matus, 2013, pp. 148-154).

No obstante, estas críticas al modelo de certificación chileno, se sostiene que el mismo aportaría seguridad jurídica a las empresas que potencialmente pudieren ser infractoras, uniformizando la evaluación sobre la eficacia de los programas de cumplimiento y contrarrestando de esta manera posibles subjetividades en la valoración realizada por los jueces (Neira, 2016)

Sin embargo, aún reconociendo estas posibles ventajas del sistema, Neira señala también que resultará necesario garantizar la independencia de la certificadora, no siendo suficiente la incompatibilidad regulada por la SVS, debiendo extenderse la misma a cualquier tipo de relación entre la certificadora y la empresa de forma tal que se eviten conflictos de intereses. Asimismo, hace hincapié en la importancia de que la certificación mantenga un carácter dinámico, a partir de un seguimiento de la implementación del programa de cumplimiento normativo en la empresa, ya que de lo contrario el certificado únicamente constituiría una imagen estática de un momento que difícilmente podría acreditar la eficacia del funcionamiento del programa para prevenir conductas ilícitas (2016).

En síntesis, pues, la acreditación de la efectividad de los programas de cumplimiento normativo ha trascendido el establecimiento de los requisitos mínimos, a fin de buscar seguridad jurídica, dada la escasa o nula valoración que en la jurisprudencia se ha desarrollado sobre el particular. No obstante y aún cuando esta eficacia ha adoptado estrategias de certificación de la acreditación brindada a los programas de cumplimiento normativo, en el derecho comparado, la mencionada estrategia ha sido objeto de críticas, producto esencialmente de la falta de análisis dinámico en el tiempo de la acreditación brindada y de las posibles incompatibilidades que pudieren surgir entre la empresa que implementa el programa y la que lo certifica, así como de la empresa clienta misma, así como tampoco se ha observado un gran desarrollo del mercado de certificación de la eficacia debido a la incertidumbre sobre el beneficio que se lograría en los tribunales con esta certificación, no obstante, pese a este panorama, un valor fundamental que aporta esta certificación es precisamente la uniformización de los programas y sus requisitos de eficacia, que favorecen la seguridad jurídica.

2.6.2. La Norma ISO 37301

En dicha línea, la Organización Internacional de Normalización ha venido trabajando en la actualización de la norma ISO 19600, lo que ocurrirá con la próxima publicación de la norma ISO 37301:2020 *Compliance Management Systems – Requirements with guidance for use*.

En ese sentido, Deloitte destaca que el principal cambio que viene con el reemplazo de la norma radica en que la ISO 19600 constituía un modelo de guías sin posibilidad de certificación, y, por el contrario, la ISO 37301, promueve un sistema de *compliance* sujeto a evaluación por terceros independientes, es decir, un modelo certificable que acredite que las diversas organizaciones han adoptado las medidas necesarias para identificar, controlar y mitigar los riesgos (2020).

Así pues, los beneficios del cambio que trae la ISO 37301 radican no solo en la generación de evidencias del adecuado funcionamiento del sistema de *compliance* implementado con el correspondiente incremento de la confianza de posibles inversores y clientes para el negocio, sino también en que la certificación realizada por terceros imparciales podrá ser utilizada en los tribunales a fin de probar, previo juicio de las cortes, que la organización ejerce sus actividades desplegando todas las medidas razonablemente posibles para cumplir con las regulaciones aplicables, aportando un factor de peso para el criterio del juez (ISOTools Excellence, 2020).

Asimismo, en el aspecto relacionado con la idoneidad del sistema de *compliance*, la ISO 37301 ahonda en elementos o requisitos que la doctrina ha exigido comúnmente, a través del impulso de los canales de denuncia internos, estableciendo requerimientos específicos para el funcionamiento eficaz de dicha herramienta. En el mismo sentido, la norma promueve una cultura organizacional de *compliance*, basada en valores que involucren a toda la organización, definiendo las responsabilidad y roles de cada miembro (Deloitte, 2020).

2.7. Análisis de Impacto Regulatorio

A fin de desarrollar la postura particular sobre el tema y defender la hipótesis consistente en que resultaría mas eficaz y eficiente para los agentes del mercado el impulsar los programas de

cumplimiento normativo considerando su implementación eficaz como un criterio de exoneración de sanción, resulta indispensable esbozar los elementos esenciales de la metodología de análisis de impacto regulatorio que servirá para sustentar ello.

El Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta que busca asegurar calidad en la regulación, introduciendo racionalidad en las decisiones regulatorias y buscando equilibrar las cargas que se pudieren imponer al desarrollo de la iniciativa privada mediante la regulación (Quintana, 2011, p.15)

El mismo se desarrolla mediante una secuencia de etapas: i) identificación del problema que se busca solucionar o corregir con la regulación, definiendo a los actores involucrados (Quintana, 2011, p.16). Es decir, en este punto, se revisa la necesidad que existe de la regulación, definiendo el objetivo que se busca, (Coronado et al, 2017, pp.13-14); ii) identificación de las alternativas regulatorias que servirían para alcanzar el objetivo, valorando opciones tanto de autorregulación como de comando y control (Quintana, 2011, p.16). Se considera también que en este punto se requiere análisis de efectividad y proporcionalidad, es decir si existe una causa entre el problema, el objetivo y la regulación, y que la regulación sea la menos restrictiva posible para el fin buscado (Coronado et al, 2017, pp.14-15); iii) comparar y valorar las opciones regulatorias, comparando tanto costos como beneficios de cada una de las alternativas regulatorias y de la propuesta, a través de diversas metodologías como el análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad o análisis costo-cumplimiento (Quintana, 2011, pp.18-21); iv) elección de la alternativa más eficaz (Quintana, 2011, p.16); v) incorporación de mecanismos de participación y consulta de los grupos interesados (Quintana, 2011, p.22).

A modo de conclusión de este capítulo podemos observar que el estado del arte sobre el tema del presente trabajo de investigación nos muestra que la tutela de los derechos del consumidor debe ser ejercida en el marco de la economía social de mercado constitucionalmente consagrada por lo que los mecanismos de tutela a través de los cuales el Estado haga frente a los conflictos de consumo deben ser desarrollados en armonía con los derechos y libertades que propugna el régimen económico, como son las libertades individuales que buscan la eficiencia económica en base a decisiones individuales libres e informadas, como son la libre iniciativa privada, la libertad

de empresa o la libre competencia, sin perder de vista el papel orientador y regulador que debe cumplir el Estado dado el carácter y la importancia económica y social de la protección al consumidor por el propio rol de éste en la economía.

Es en el marco de este desarrollo armónico de los mecanismos de tutela de protección al consumidor que surgen propuestas de corte más individualista y menos restrictivo o intervencionista como las estrategias blandas de *compliance*, que pretenden el alcance del cumplimiento de la norma mediante mecanismos de autorregulación, persuasión o coordinación, así como estrategias de regulación responsiva que combinan la estrategia persuasiva con las estrategias duras de *deterrence* o disuasión, de corte más restrictivo e intervencionista ya que suelen identificarse con multas o sanciones de orden administrativo como los cierres de establecimientos, entre otros, justificadas en el cariz social de la protección.

Así pues, el enfoque responsivo, permite adecuar la forma de tutela a la respuesta que el regulado brinda a la norma, premiando el cumplimiento con la aplicación de métodos que cumplan con el objetivo de la norma suponiendo menos costos o restricciones para los involucrados.

En ese orden de ideas, la política de protección al consumidor intenta promover los programas de cumplimiento normativo - propios de las estrategias blandas - como mecanismo de solución de conflictos, lo que constituye una visión acertada toda vez que éstos programas privilegian la prevención, detección y gestión oportuna de los riesgos y conflictos de consumo, trasladando la primera barrera de control a las propias empresas, que tienen un mayor conocimiento y pueden mitigar más eficientemente el daño que el Estado, dada la dinámica de crecimiento exponencial de las relaciones de consumo. Así pues, la promoción de los programas de cumplimiento normativa resulta armónica con los principios, libertades y derechos que la constitución económica consagra.

Sin embargo, la legislación vigente únicamente intenta fomentar estos programas con la atenuación de sanción que implicaría su implementación eficaz, sin ofrecer mayor innovación o incentivo la reglamentación dictada sobre el particular, la que además adolece de medidas que garanticen una mayor seguridad jurídica respecto a la evaluación de la eficacia de estos programas.

Es así como en el siguiente capítulo corresponde abordar el problema que afronta el sistema de protección al consumidor en la actualidad y realidad, a fin de evaluar si el *status quo* actual – que incluye el carácter meramente atenuante de los *compliance programs* - es favorable o no para la tutela de los derechos del consumidor y los demás agentes del mercado.



CAPÍTULO 3: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

3.1. Definición y Enfoque

El problema de investigación que busca resolver el presente trabajo consiste en determinar si constituye una medida regulatoria adecuada para el sistema de protección al consumidor, y por ende para la tutela de los derechos de éstos, el considerar la implementación de programas de cumplimiento normativo únicamente como atenuante de sanción por infracciones a la normativa de consumo y analizar si elevar dicho incentivo a una exoneración de sanción del proveedor, garantizando un adecuado nivel de acreditación y certificación de la eficacia de los programas, resultaría factible y más eficiente para el actual sistema de protección al consumidor de INDECOPI.

La metodología principal elegida para el desarrollo del trabajo consiste en la aplicación del análisis del impacto regulatorio bajo el esquema resumido de la OCDE, ya que es a través de ésta que se podrá determinar con claridad el problema existente actualmente en el sistema de protección al consumidor a raíz de los actuales mecanismos de prevención y solución de los conflictos de consumo – evaluar si los mecanismos actuales están siendo eficaces y eficientes - las reales partes involucradas, la forma en la cual se afecta a las mismas en el status quo y con la medida propuesta, así como identificar los costos y beneficios que corresponden no solo a los consumidores sino también a proveedores y al propio Estado con la medida propuesta como hipótesis, enfocando este análisis de ventajas y desventajas en dos elementos: a) la mayor implementación de programas de cumplimiento normativo eficaces; b) la exoneración de sanción para el sistema y los agentes - analizando si los beneficios superarían entonces a los costos, a fin de determinar de este modo si la hipótesis constituye una alternativa regulatoria viable, eficaz y eficiente para el sistema de protección al consumidor y los agentes del mercado, evaluando su propia necesidad, efectividad y proporcionalidad (eficiencia) en base a los correspondientes análisis costo-beneficio de la hipótesis y otras posibles alternativas regulatorias.

La elección del análisis de impacto regulatorio como metodología se justifica en que es a través de este método que se puede determinar si la regulación vigente cumple con el objetivo real esperado por la sociedad – tutela adecuada de los derechos de consumidor en el marco constitucional económico previamente esbozado - de forma que se produzca efectivamente la regulación del comportamiento del individuo objeto de la norma, proponiendo a su vez alternativas regulatorias que alcancen efectiva y eficientemente los objetivos de la regulación, sin resultar restrictivas para los agentes involucrados, de forma que no se afecte la productividad, la libre competencia, ni el bienestar social mismo de éstos, conforme recomienda la OCDE, en búsqueda de regulación y de procedimientos administrativos que no resulten desproporcionados, injustificados o innecesarios (Decreto Legislativo 1310, 2016, Exposición de Motivos). Así pues mediante este método se podrá determinar si los mecanismos vigentes de tutela de los derechos de consumidor han conseguido una adecuada protección de estos derechos o si los conflictos de consumo en términos de reclamos y denuncias habrían continuado en aumento y con costos elevados, así como determinar si la atenuación de la sanción realmente ha logrado un impulso para la implementación de programas de cumplimiento normativo, de forma que se promueva efectiva y eficientemente la prevención de los conflicto de consumo, analizando posteriormente si la propuesta planteada en este trabajo cumpliría de un modo eficiente y proporcional estos objetivos, en beneficio del sistema de protección al consumidor y de los propios agentes del mercado.

En ese sentido, en este capítulo se identificará y describirá el problema de fondo, es decir, si el sistema de protección al consumidor vigente ofrece mecanismos de prevención y solución de conflictos que realmente estén previniendo eficaz y eficientemente afectaciones de derechos de los consumidores, describiendo y evaluando el desempeño de los mismos, en relación a los problemas y costos generados para el sistema, es decir, no solo para consumidores, sino también para los empresarios y el Estado.

3.2. Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor

La protección al consumidor en nuestro país se encuentra regida por el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor el cual consiste en:

“un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes” (Ley 29571, art.132)

Dicho sistema está organizado por el Consejo Nacional de Protección al Consumidor cuya finalidad es garantizar la operatividad del mencionado sistema, funcionando como un órgano de coordinación entre los diversos agentes involucrados en la problemática de consumo, dotando a la política de protección al consumidor de la transversalidad y armonía necesaria para actuar con eficacia y eficiencia (INDECOPI, 2017, P.26).

Este Consejo desarrolla su función de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y se encuentra integrado por representantes de los tres agentes que participan en el mercado: consumidores, empresarios y el Estado como regulador de este.

Así pues, el Estado se encuentra representado por ministerios (PRODUCE, MINSA, MTC, MINEDU, MVCS, MEF), organismos reguladores, SBS, gobiernos locales y regionales, así como por la Defensoría del Pueblo en calidad de observador. Por parte de los consumidores participan tres representantes de las asociaciones de consumidores del país. Finalmente, por parte los empresarios un representante de los gremios empresariales (Ley 29571, 2010, art.133)

Dicho Consejo además se encuentra presidido por el INDECOPI bajo la calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, siendo una de sus principales funciones proponer la Política y el Plan Nacional de Protección al Consumidor (Ley 29571, 2010, art.133-134) que la Autoridad de Protección al Consumidor se encargará de ejecutar, teniendo a su cargo además, esta última, las principales funciones de proponer normatividad en materia de consumo con las apreciaciones de los agentes del mercado, así como el implementar los mecanismos de defensa y prevención y solución de conflictos que afecten los derechos de los consumidores.(Ley 29571, 2010, art.136)

En ese sentido es que en el año 2017 se publicó la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor cuyo enunciado general predica que el accionar del Estado en materia de protección al consumidor se orienta a mejorar y aumentar la eficacia en la protección de los derechos de éstos, enfatizando en su educación y en su seguridad, a través de mecanismos de prevención y solución de conflictos, usando para ello el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, por lo que el propio fortalecimiento del sistema constituye parte de la política (INDECOPI, 2017, p.12)

Dicha política se asienta sobre cuatro ejes, cada uno con objetivos o lineamientos estratégicos específicos. Así se puede observar que estos ejes responden con claridad a los objetivos esbozados en el enunciado general de la política de consumo, a saber educación y seguridad (salud) de los consumidores, así como la utilización efectiva de mecanismos de prevención y solución de conflictos, y finalmente el fortalecimiento mismo del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor (INDECOPI, 2017, p.13), lo cual implica reforzar el respeto y protección de los derechos de los consumidores, disminuyendo y solucionando efectiva y céleramente los conflictos de consumo, de forma que se produzca una disminución del número de reclamos y denuncias, para lo cual la regulación deberá proporcionar incentivos suficientes.

La Política describe lineamientos estratégicos para cada uno de estos ejes, los cuales señalan las principales medidas o herramientas a trabajar para lograr los objetivos de cada eje. Así pues, dentro del primer eje de educación de los derechos de los consumidores se establecen capacitaciones a los diversos agentes del mercado, así como la introducción de los derechos de consumo en el currículo escolar, orientaciones y sistematización de información para la mejora en la adopción de decisiones de consumo, que incluya tanto información jurídica como la relativa a los mercados mismos. Dentro del segundo eje, de salud y seguridad de los consumidores, se establece como medida principal la creación y desarrollo del sistema de alertas de productos y servicios peligrosos. Dentro del tercer eje dedicado a los mecanismos de prevención y solución de conflictos, - que se encuentra directamente vinculado a los programas de cumplimiento normativo materia del presente trabajo dada la finalidad preventiva y de mitigación inmediata de riesgos - se propone como medidas el dotar de eficacia y celeridad a los mecanismos existentes e impulsar

mecanismos alternativos brindados por los propios proveedores, así como impulsar el arbitraje de consumo, centrándose sobretodo en mecanismos de solución pero sin realizar mayor precisión respecto a los mecanismos de prevención. Finalmente, el cuarto eje de impulso del propio sistema integrado plantea como medidas el fomento de la supervisión del cumplimiento de la normatividad de protección al consumidor, así como el fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los integrantes del Sistema. (INDECOPI, 2017, pp.14-17).

Como lo describe el propio enunciado general de la Política Nacional, el medio a través de la cual se viabiliza efectivamente la protección y defensa de los derechos de los consumidores está constituido por los diversos mecanismos de solución y prevención de conflictos de consumo, no obstante para que estos cumplan su finalidad de forma eficiente deben estar articulados con medidas de educación en materia de consumo, tanto para consumidores como para empresarios, por lo que aunque la Política Nacional no trate específicamente la materia, resulta indispensable impulsar mecanismos como los programas de prevención o cumplimiento normativo propuestos en el presente trabajo que armonizan tanto el aspecto informativo y educativo requeridos para una prevención de lesiones de derechos de consumo que finalicen en conflictos, como el aspecto de solución de conflictos, en tanto permiten la detección celeridad de los riesgos y la mitigación inmediata de sus efectos, e incluso coadyuvarían al desarrollo de un sistema de alertas más efectivo y eficiente, en beneficio de la salud y seguridad de los consumidores, por lo que resultan transversales a los cuatro ejes que integran la Política Nacional.

3.3. Mecanismos de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo vigentes

Como se ha desarrollado en el capítulo anterior existen actualmente tanto métodos propios de la estrategia regulatoria de *compliance* o persuasión como son los mecanismos autocompositivos, encontrándose dentro de ellos, la negociación, mediación o conciliación, los cuales comprenden tanto las transacciones extrajudiciales a las que directamente pueden arribar las partes - y que son promovidas por el propio Código de Protección al Consumidor al considerarlas causal de conclusión anticipada del procedimiento – como las soluciones brindadas directamente a través de la atención del libro de reclamaciones, así como también aquellas canalizadas a través del Servicio de Atención al Ciudadano de INDECOPI encargado de la tramitación de reclamos y quejas

presentadas gratuitamente por los consumidores, mediante mecanismos de mediación y conciliación.

Asimismo, dentro de esta estrategia se deben tener en consideración mecanismos de autorregulación como las defensorías gremiales desarrolladas por diferentes sectores productivos y de servicios del país que promueven en forma privada la solución controversias de consumo, y que son impulsadas por la propia Autoridad de Consumo (INDECOPI, 2017, p. 15).

Dentro de los mecanismos más cercanos a la estrategia disuasiva o de *deterrence* se encuentran los procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, los PAS), así como el arbitraje de consumo y los procesos judiciales que, si bien propiamente no impondrían sanciones como multas o amonestaciones, a diferencia de los PAS, sí cuentan con la facultad de reconocer indemnizaciones por daños y perjuicios causados a los consumidores (Ley 29571, 2010, art. 115.7).

Ahora bien, toda vez que el presente problema se centra en la inclusión de los programas de cumplimiento normativo y las consecuencias de ello en los procedimientos administrativos tramitados ante INDECOPI, se realizará, en primer lugar, una descripción de la evolución de la situación actual respecto a los procedimientos a cargo de INDECOPI incluyendo los reclamos, de forma que se pueda visibilizar de una mejor manera la problemática de protección al consumidor, en tanto la descripción de estos mecanismos permitirá determinar la eficacia de los mismos para la solución de los conflictos y los problemas y costos que en sí mismos reflejan o generan respecto al sistema de protección al consumidor y los agentes del mercado.

Así dado que la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor se remonta a setiembre del 2010, se considerará la data desde el año 2011.

3.3.1. Reclamos

En el año 2011, el Servicio de Atención al Ciudadano atendió un total de 17784 reclamos a nivel nacional, concluyéndose únicamente con conciliación – incluidas las conciliaciones

parciales – el 49.47% de los mismos, si bien el 23.97% del total de reclamos presentados fueron concluidos por abandono o desistimiento del consumidor, ello refleja una tasa baja de solución de las controversias por este mecanismo, aún si se considerase el 13.40% correspondiente al desistimiento del consumidor, únicamente a favor del consumidor por haber arribado a un acuerdo fuera del proceso de reclamo con el proveedor, ya que bajo este supuesto nos encontraríamos únicamente ante un 62.87%, siendo que si bien el INDECOPI reporta una tasa de reclamos conciliados del 86.37% en dicho año, es mandatorio indicar que este porcentaje se obtuvo del número de casos conciliados en relación al total de casos considerando únicamente los casos conciliados y no conciliados, sin considerar la otras formas de conclusión (INDECOPI, 2012, pp. 35-41).

En el año 2012, en el cual INDECOPI inauguró 11 oficinas regionales adicionales a las que ya operaban en el país y ejecutó un convenio bilateral para atención de reclamos con su par de Chile, el SERNAC, su Servicio de Atención al Ciudadano (en adelante, el SAC) atendió un total de 24 640 reclamos presentados, siendo que de los reclamos concluidos durante dicho año únicamente se concilió el 52.51%, mejorando únicamente en 3% el porcentaje de conciliación, lo que constituye una tasa baja de solución del conflicto, siendo que aún de considerarse el desistimiento del reclamo únicamente en favor del consumidor, es decir entendiéndose que ello ocurrió por conciliación extra reclamo, el porcentaje ascendería únicamente a 66.42% (INDECOPI, 2013, pp. 26-33).

En el año 2013 a su vez el SAC de INDECOPI atendió incrementado la cantidad de solicitudes con campañas de difusión como INDECOPI a tu alcance, un total de 31 352 reclamos presentados, siendo que de los reclamos concluidos durante dicho año únicamente se concilió, incluyendo conciliaciones parciales, el porcentaje de 51.52%, es decir, si bien la cantidad de reclamos presentados aumentó en aproximadamente 7000 unidades, la tasa de conciliación descendió en aproximadamente 1%, no obstante si se considerase el 17.23% correspondiente a los desistimientos de reclamo en favor de las conciliaciones, el porcentaje ascendería a 68.75%, significando ello un aumento en la tasa de aproximadamente 2% (INDECOPI, 2014, pp. 25-32).

En el año 2014, la cantidad de reclamos presentados ante el SAC de INDECOPI ascendió a 41 177 reclamos, producto de actividades de difusión como Indecopi a tu alcance e Indecopi en tu ciudad y la inauguración de tres puntos de atención al ciudadano, no obstante el porcentaje de reclamos conciliados en ese año solamente ascendió a 49.93% registrando un nuevo descenso respecto al año anterior de aproximadamente 1.5%, sin embargo de considerarse favorable a las conciliaciones los desistimientos de reclamo, el porcentaje ascendería a 69.12%, manteniéndose relativamente estable en comparación al año anterior (INDECOPI, 2015, pp. 10-31).

En el año 2015, la cantidad de reclamos que se presentaron en el SAC ascendieron a un total de 48 482, ascendiendo nuevamente, no obstante, la tasa de reclamos concluidos con conciliación descendió significativamente a 43.86%, es decir, aproximadamente un 6%, siendo que en esta oportunidad aún agregando el 16.95% de reclamos desistidos, se asciende únicamente a 60.81% (INDECOPI, 2016, pp. 9-31).

En el año 2016, el SAC recibió la cantidad de 56 103 reclamos continuando en ascenso, sin embargo, el porcentaje de reclamos conciliados fue de 41.47% registrando un cuarto descenso anual consecutivo, esta vez cercano al 2.5%, manteniéndose el descenso, incluso de sumarse los reclamos desistidos ya que así se arrojaría un total de 55.48% (INDECOPI, 2017, pp. 18 -31).

Durante el 2017 el número de reclamos presentados ante el SAC a nivel nacional ascendió a 61 298 registrando nuevamente un incremento, sin embargo, el porcentaje de conciliación, incluyendo esta vez a la mediación, desciende nuevamente a 38.27%, manteniéndose el descenso aún considerando los reclamos desistidos con su tasa de 11.69%, ya que se obtiene únicamente un 49,96 % (INDECOPI, 2018, pp. 17 -23).

Finalmente durante el 2018 se registró por primera vez un descenso en el número de reclamos presentados ante el SAC, ya que se registró únicamente 59 500 reclamos presentados, de los cuales fueron conciliados, incluyendo la mediación, únicamente el 34.80%, descendiendo aproximadamente 4 puntos porcentuales, manteniendo incluso la caída con la suma del desistimiento del reclamante a la cantidad de 47.97%, ello pese a que incluso se sumaron módulos de atención como el Módulo Macmype de Arequipa (INDECOPI, 2019, pp. 13 -24).

Número de Reclamos

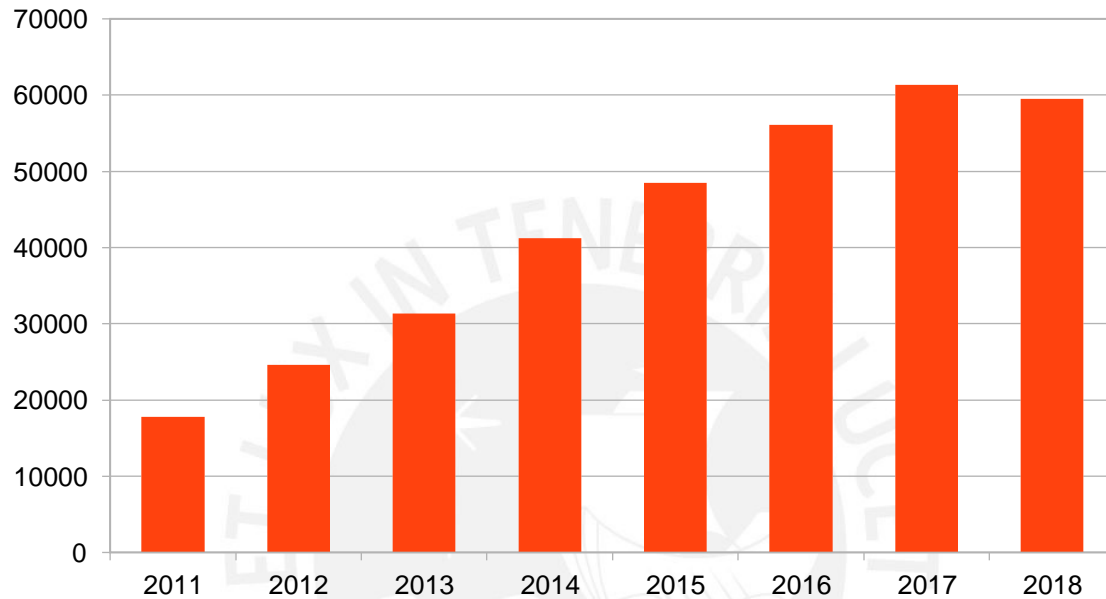


Figura 1. Número de Reclamos

Conforme a la evolución de número de reclamos tramitados por el SAC de Indecopi desde el 2011 al 2018 que de 17 784 reclamos presentados en el 2011, aumentó al 2018 al número de 41 716 , se puede concluir que se produjo un aumento del 234%, lo que se podría atribuir a causas internas de gestión de la autoridad de consumo como el aumento de la presencia de infraestructura tecnológica y servicios de INDECOPI, pero también a factores externos como el aumento de transacciones comerciales, el aumento de los conocimientos de los consumidores sobre sus derechos – causas que transparentarían el volumen de los conflictos de consumo - o el propio incumplimiento normativo de los proveedores – que develaría la necesidad de impulsar los *compliance programs* - y el desconocimiento de consumidores y proveedores de los derechos de los consumidores y sus correspondientes obligaciones – que indicaría una ineffectividad de la política educativa como factor preventivo - generando estos factores externos, en definitiva, el aumento de conflictos de consumo que requieren de un reclamo ante INDECOPI para solución, el

cual resulta un indicador de que: i) los mecanismos de autocomposición directa no han sido eficaces en tanto no han logrado una reducción de los conflictos de consumo que requieren reclamos ante INDECOPI, ello en perjuicio del sistema de protección al consumidor mismo; ii) falta impulsar la prevención y gestión realmente oportuna de los riesgos de incumplimiento normativo en materia de consumo; iii) se requiere incentivar la formación y educación en los agentes de mercado como política preventiva; iv) en la medida que el mercado se expanda, los reclamos tramitados ante INDECOPI aumentarían, con los costos que ello demanda.

Ahora bien respecto a la tasa de conciliación se puede concluir que este mecanismo de solución de conflictos no ha resultado del todo eficaz toda vez que de un 49.47% en el 2011, luego de ascender a un pico de porcentaje en el 2012 de 52.51%, la tasa descendió hasta el 34.80%, es decir que experimentó una caída sostenida en el tiempo de 17.71% de eficacia, reproduciéndose dicha caída incluso al utilizar en forma referencial los desistimientos de reclamos a favor de las conciliaciones, ya que los desistimientos pudieren deberse a una conciliación fuera de proceso, lo que implicaría que: i) la eficacia de la participación de INDECOPI en una solicitud de conciliación o mediación del proveedor para el arribo a un acuerdo también experimentó un descenso, que implica una subsistencia de conflictos de consumo que requerirán PAS y generarán costos para los agentes de mercado; ii) la falta de apuesta de los proveedores por la gestión oportuna de los incumplimientos normativos que pudieren solucionarse a través de estos mecanismos; iii) la falta de eficacia de la estrategia educativa para los agentes del mercado.

Cabe señalar que no se tomó en consideración la tasa de abandono como referente ya que, conforme al anuario del 2018, dicha forma de conclusión habría incluido tanto inasistencias de ambas partes – que podrían tener un trato favorable a la solución del conflicto – como inasistencias del reclamante, que implica participación del proveedor y por ende desdeña una posible inclinación a la solución del conflicto fuera del reclamo. Sin embargo, aún considerando este dato a favor de la solución de conflictos, brevemente podríamos concluir que de alcanzarse un 73.44% en el 2011, se obtuvo un pico de 79.37% en el 2014, para posteriormente descender sostenidamente hasta un 63.98% en el 2018.

Cabe acotar que la caída del porcentaje de conciliación, en esta vía (SAC), pudiere deberse al impulso de determinadas medidas legislativas que favorecían la no participación en dicho mecanismo de solución como la introducción como causal de improcedencia de la denuncia la subsanación de la conducta antes de la notificación imputación de cargos o la aceptación del allanamiento y reconocimiento con la exoneración de multa y del pago de costos correspondientes (Decreto Legislativo 1308, 2016, art.1).

3.3.2. Procedimientos Administrativos Sancionadores

Los procedimientos administrativos sancionadores de protección al consumidor tramitados ante INDECOPI se inician tanto por iniciativa de la autoridad como a instancia de parte y en ese sentido se procederá en el presente acápite a realizar un análisis de la situación de este mecanismo de solución de conflictos, tanto a nivel de procedimientos ordinarios, aquellos tramitado en primera instancia ante las Comisiones de Protección al Consumidor (en adelante, las CPC), como a nivel de procedimientos sumarísimos, es decir, aquellos tramitados en primera instancia por los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos (en adelante, los ORPS), centrando el análisis de los procedimientos sancionadores en las denuncias tanto de parte como a instancia de la autoridad, por cuatro motivos esenciales: i) ser una mayoría significativa del total; ii) porque en ellas se discuten los derechos “de fondo” del consumidor, es decir las infracciones a sus derechos materiales, como información, idoneidad, o no discriminación; iii) los incumplimientos de medidas correctivas y liquidación de costas y costos son contingentes, pues suelen seguir el destino de la denuncia principal y además fueron objeto de controversia en la administración sobre su calidad de procedimientos sancionadores o medidas de ejecución; iv) hasta el 2016 la estadística considera denuncia también a los procedimientos sancionadores por iniciativa de la autoridad.

En el año 2011, se observa que la institución contaba con un total de 16 ORPS a nivel nacional, las cuales iniciaron un total de 6117 PAS, de las cuales un 31.82% fueron declaradas fundadas, no obstante, ello puede deberse a variables como una mala defensa del denunciante. Asimismo, las conciliaciones ascendieron al 8.09% y los acuerdos extra-proceso ascendieron al total de 0.78%, lo que sumado al porcentaje de desistimientos de 7.19% apunta a un 16.06% de

denuncias que habrían sido solucionadas con métodos autocompositivos, mostrando ello una baja tasa de solución de conflictos de consumo a través de estas vías (INDECOPI, 2012, pp. 69 -76).

En dicho año, asimismo las Comisiones a nivel nacional iniciaron un total de 3994 expedientes por denuncias resolviendo como fundadas un 48.94% del total. Asimismo, las conciliaciones ascendieron a un 6.87%, lo que sumado a los desistimientos por 6.71% y al 0.69% de los acuerdos extra-proceso, otorgan un total de 14.27% de denuncias solucionadas por métodos autocompositivos, ratificando un porcentaje aproximado al del ORPS de casos en que los agentes económicos optaron por esta solución intermedia (INDECOPI, 2012, pp. 122 -127).

Es decir, en el 2011, conjuntamente los ORPS y las Comisiones iniciaron un total de 111 PAS por denuncias, y acumulando el número de denuncias fundadas de ambos órganos resolutiveos en dicho año se obtiene un 40.03% del total.

En el año 2012, entre los ORPS y las Comisiones a nivel nacional iniciaron un total de 15 427 PAS por denuncias, mostrando un incremento del número de denuncias.

Los ORPS a nivel nacional resolvieron un 31.46% de denuncias fundadas, y sumando las conciliaciones (7.77%), los desistimientos (7.58%), y los acuerdos extra-proceso (1.06%), se arriba a un porcentaje de únicamente un 16.41% de denuncias que se habrían solucionado por métodos autocompositivos (INDECOPI, 2013, p. 67).

Las Comisiones por su parte durante dicho año resolvieron un 61.31% de denuncias fundadas, concluyendo los PAS en un 3.44% por conciliación, 3.70% por desistimiento y 0.55% por acuerdo extra-proceso, lo que da cuenta de únicamente un 7.69% de denuncias en que se utilizaron los métodos autocompositivos (INDECOPI, 2013, p. 111).

En ese sentido, en el año 2012 entre ambos órganos resolutiveos un 46.42% de PAS por denuncia fueron declarados fundados, mostrando ello un crecimiento de más del 5% a comparación del año previo. Asimismo, el porcentaje de expedientes de denuncia concluidos con acuerdo asciende únicamente a 12.04%

En el año 2013 se iniciaron 18 402 PAS por denuncia de infracciones a los derechos del consumidor entre los ORPS y CPC a nivel nacional, observándose un nuevo incremento del número de denuncias en el orden de 2975 nuevas denuncias.

En dicho año, los ORPS resolvieron un 29.65% de denuncias fundadas, mientras que sumadas las conciliaciones en un 9.50%, los desistimientos en 10.30% y los acuerdos extra-proceso en 0.85%, se obtiene un 20.65% de denuncias solucionadas por métodos autocompositivos (INDECOPI, 2014, p. 67).

Por su parte, las CPC a nivel nacional alcanzaron un 58.94% de denuncias fundadas, así como un 3.80% de denunciadas concluidas por conciliación, un 4.01% de denuncias concluidas por desistimiento y un 0.34% por acuerdo extra-proceso, lo que determina un monto de 8.15% de denuncias que habrían sido solucionadas mediante transacción, mediación o conciliación (INDECOPI, 2014, p. 115).

En ese sentido, en el año 2013, las CPC y los ORPS en conjunto resolvieron fundados un 42.87% de los expedientes de denuncia, y los casos que se habrían solucionado por métodos autocompositivos suman un 15.01%, de lo que se puede concluir que, si bien hubo un retroceso en el número de casos fundados respecto al año anterior, en relación con el 2011 la cifra aún continúa en aumento. Asimismo, se aprecia una mejora respecto al porcentaje de expedientes resueltos mediante acuerdos.

En el año 2014, entre ambos órganos resolutivos de protección al consumidor iniciaron un total de 19 089 denuncias, mostrando ello un ligero incremento de 682 unidades respecto al año 2013 (INDECOPI, 2015, p. 172).

Asimismo, los ORPS y las CPC conjuntamente, declararon fundados un 44.72% de los expedientes iniciados como denuncia, lo que implica un nuevo repunte de la cantidad de infracciones verificadas del 1.85%. Asimismo, estos órganos resolutivos concluyeron por conciliación el 2.75%, por desistimiento el 2.72% y por acuerdo extra-proceso el 0.23%, lo que

implica que únicamente un 5.7% de dichos casos habría sido resuelto mediante métodos autocompositivos, reflejando ello una caída significativa (INDECOPI, 2015, p. 178), hecho que pudiese estar relacionado con las medidas orientadas a reforzar el carácter puramente sancionador del procedimiento que fueron adoptadas durante dicha época.

En el año 2015, entre ambos órganos resolutivos iniciaron un total de 21 297 expedientes por denuncia, de lo que se desprende un nuevo incremento de 2208 nuevos expedientes por denuncia respecto al año 2014 (INDECOPI, 2016, p. 198). Cabe precisar sin embargo que durante este año se produjo la creación de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 de la Sede Central.

Asimismo, cabe precisar que en dicho año las denuncias fundadas manifestaron un declive porcentual de 6.76% toda vez que alcanzaron el 37.96%, su puntuación más baja desde el 2011 hasta ese momento. En cuanto a los expedientes concluidos con métodos autocompositivos ascienden a la suma de tasa de conciliación de 2.52%, desistimiento de 1.85% y acuerdo extra-proceso de 0.14%, por el total de 4.51% registrándose nuevamente un descenso en dicha tasa (INDECOPI, 2016, p. 207).

En el año 2016, los ORPS y las CPC iniciaron la cantidad de 21 673 expedientes por denuncia, mostrando ello un ligero incremento de tan solo 376 expedientes respecto al año pasado (INDECOPI, 2017, p. 98).

Asimismo, la cantidad de denuncias declaradas fundadas equivale al 37.97%, incrementando tan solo un 0.01% respecto al año anterior. Asimismo, el porcentaje de los expedientes concluidos mediante método autocompositivo asciende a 2.52% por conciliación, 1.87% por desistimiento y 0.24% por acuerdo extra-proceso, sumando un total de 4.63% registrando un ligero aumento respecto al año anterior (INDECOPI, 2017, p. 102).

En el año 2017, las dos primeras instancias resolutivas de protección al consumidor iniciaron el total de 22 856 expedientes por denuncia, mostrando ello un nuevo incremento de 1183 expedientes respecto al año anterior (INDECOPI, 2018, p. 102).

Asimismo, la cantidad de denuncias – incluyendo los procedimientos sancionadores por iniciativa de la autoridad conforme a la información de los anuarios precedentes – declaradas fundadas asciende a un 32.3% alcanzando el nuevo pico más bajo desde el 2011. Asimismo, el porcentaje de conciliaciones de 3.5%, de desistimiento de 6.3% y de acuerdos extra-proceso de 2.47% aportando un 12.27% de casos resueltos con métodos autocompositivos, significando ello un nuevo repunte, producto de las modificaciones legislativas introducidas a fines del 2016, dentro de las que se incluía formalmente a la conciliación, transacción y desistimiento como formas de conclusión del procedimiento administrativo sancionador de protección al consumidor (D.Leg. 1308, 2016, art.1).

En el año 2018, las CPC y los ORPS a nivel nacional iniciaron un total de 23 856 denuncias incluyendo los procedimientos sancionadores por iniciativa de la autoridad, produciéndose un incremento de 1000 nuevos procedimientos, alcanzándose el pico más alto desde el 2011 (INDECOPI, 2019, p. 51).

El reporte estadístico para el 2018 muestra una particularidad respecto al realizado en años anteriores consistente en que el reporte de conclusión, no se otorga por expediente sino por la cantidad de hechos denunciados, considerando que en un expediente suele haber más de un hecho infractor denunciado. En ese sentido pues un total de 47684 hechos denunciados, de los cuales el 28.29% fue declarado fundado, y de ellos 11.36% fueron resueltos por métodos autocompositivos, producto de un 5.11% de desistimientos, 4.63% de conciliaciones y un 1.62% de acuerdos extra-proceso (INDECOPI, 2019, pp. 49-56).

Performance de Denuncias

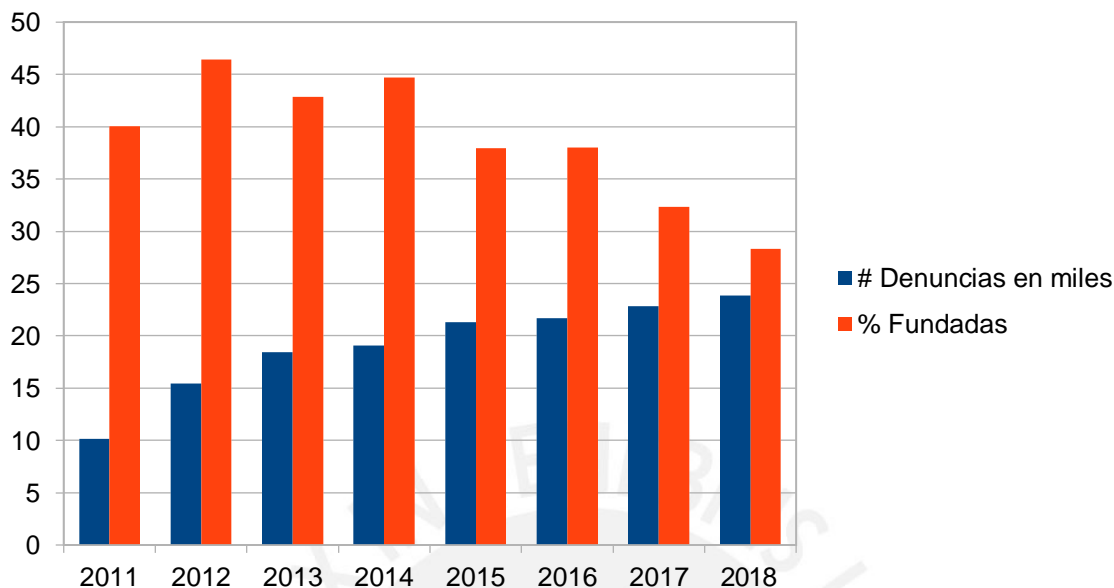


Figura 2. Performance de Denuncias

En conclusión pues el análisis de los datos del 2011 hasta el 2018 evidencia que los procedimientos administrativos sancionadores por denuncias incluyendo las realizadas por iniciativa de la autoridad, en ocho años aumentaron en un 135%, en una curva ascendente continua, lo que demuestra que pese a los esfuerzos de la administración por reducir este número, a través del impulso de medidas como la creación a nivel nacional de nuevos Servicios de Atención al Ciudadano que faciliten la conciliación y mediación, e incluso el impulso del arbitraje de consumo, los conflictos de consumo que requieren de un PAS para obtener una solución continúan en ascenso en desmedro de las estrategias de persuasión o blandas como los métodos autocompositivos vigentes, hecho que da cuenta de: i) una falta de incentivos suficientes al proveedor para adoptar estrategias que lo lleven a prevenir, detectar y solucionar conflictos en forma célere y oportuna, como son los programas de cumplimiento normativo; ii) la falta de eficacia de la estrategia persuasiva actual, toda vez que los métodos autocompositivos como los reclamos ante el SAC o ante los defensorías gremiales, no lograrían solucionar los conflictos de consumo, como se ha reflejado en el subtítulo anterior; iii) la falta de eficacia de la educación al consumidor y proveedor como estrategia preventiva de conflictos de consumo que afecta al sistema; iv) que, a medida que se incrementen el volumen de transacciones de consumo, el número

de denuncias – así como de los reclamos – se incrementará con los costos que ello implica, pese al desarrollo de las estrategias vigentes, develando la necesidad de abordar e impulsar nuevas medidas, como los programas de cumplimiento normativo.

Asimismo si bien el porcentaje total de casos fundados se ha reducido con claridad desde el 2015, el mismo aún bordea el 30%, lo que da cuenta de una proporción considerable de infracciones cometidas y sancionadas, más aún si se toma en consideración que alrededor de un aproximado del 12% de dichos casos se solucionan aún mediante métodos autocompositivos ya sea dentro del PAS o fuera de éste pero estando en trámite el mismo, por lo que existe una alta probabilidad de que dicho porcentaje pudiere haber acarreado una sanción hacia el proveedor o cuando menos un castigo moral del público, que lo lleva a adoptar en el medio de un PAS la estrategia autocompositiva, existiendo por tanto una alta probabilidad de que el porcentaje del 30% sea mayor, indicando ello un porcentaje aún más considerable de infracciones por incumplimientos normativos y/o contractuales del proveedor, en perjuicio de los derechos de los consumidores. En este punto es importante destacar pues que la estrategia disuasiva y persuasiva manejada en el marco de los PAS, en el sentido que busca una reducción de las infracciones sancionadas sí estaría logrando avances en tanto se experimenta un descenso de las infracciones verificadas, no obstante, aún hace falta evaluar la eficiencia, en términos costo-beneficio de la estrategia actualmente vigente, y aún más no se debe pasar por alto que este porcentaje de infracciones resulta aún cercano a la tercera parte del total de conflictos de consumo que requieren un PAS para su solución, por lo que cabe preguntarse si dicho porcentaje acaso no podría reducirse si se impulsaran de mejor modo los programas de cumplimiento normativo que promulgan tanto la prevención como la gestión oportuna de estos conflictos de consumo, y si esta medida acaso no sería más eficiente, dados los costos y beneficios que demanda un conflicto de consumo que requiere llegar hasta un PAS para su solución.

Asimismo, la tasa de solución mediante métodos autocompositivos en el medio de un PAS indica un bajo porcentaje de solución de casos mediante este método, lo que devela que: i) aún los agentes económicos del mercado, no cuentan con suficientes incentivos para optar por una forma autorregulada de solución, ocasionando ello que se continúen con los PAS con los correspondientes costos que generan para ambas partes y el propio Estado; ii) la estrategia

educativa de prevención de conflictos no está siendo eficaz; iii) los métodos en sí mismo no alcanzan el objetivo de solución de controversias.

Ahora bien, respecto a los recursos de revisión en los procedimientos sumarísimos conviene tener en consideración que, durante el año 2011, la otrora Sala de Defensa de la Competencia N° 2, encargada de resolver los recursos de revisión, recibió la cantidad de 306 recursos (INDECOPI, 2012, p. 169).

En el año 2012, la data estadística analizada de la Sala Especializada en Protección al Consumidor arroja que ingresaron a dicho órgano 774 recursos de revisión, incrementándose por ende en un 152.9% en comparación con la cantidad de recursos ingresados el año previo (INDECOPI, 2013, p. 151).

En el año 2013, la Sala registra un ingreso de 991 recursos de revisión, produciéndose un incremento de 28.04% respecto al año anterior. Asimismo, en este año la data estadística permite determinar que solamente el 11.29% de los recursos revisión fueron declarados fundados (INDECOPI, 2014, pp. 153-154).

En el año 2014, la Sala registró 1045 recursos de revisión ingresados, generándose un incremento de 5.45%. Asimismo, este año únicamente el 13.21% de los recursos fueron declarados fundados (INDECOPI, 2015, pp. 189-191).

En el año 2015, 1218 recursos de revisión ingresaron a la Sala, incrementándose por ende en 16.56% respecto al año anterior, sin embargo, el porcentaje de recursos fundados en ese año tan solo ascendió a 12.84% registrando un ligero descenso respecto al año anterior (INDECOPI, 2016, pp. 221-223).

En el año 2016, ingresaron 1398 recursos de revisión a Sala, produciéndose un incremento de 14.78% respecto al año anterior, declarándose fundado únicamente el 11.24% de los recursos, produciéndose el pico más bajo de porcentaje desde el 2013 (INDECOPI, 2017, p. 107).

El 30 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1308, el cual derogó el recurso de revisión en los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor, alegando que las tres instancias restaban la celeridad propia de la naturaleza de este tipo de procedimientos y sustentando que entre enero y octubre del 2016 el 85.98% de los recursos fueron declarados improcedentes o infundados, por lo que se concluyó que en la práctica dichos recursos de revisión confirmaban los pronunciamientos de las instancias previas (D.Leg. 1308, 2016, Exposición de Motivos).

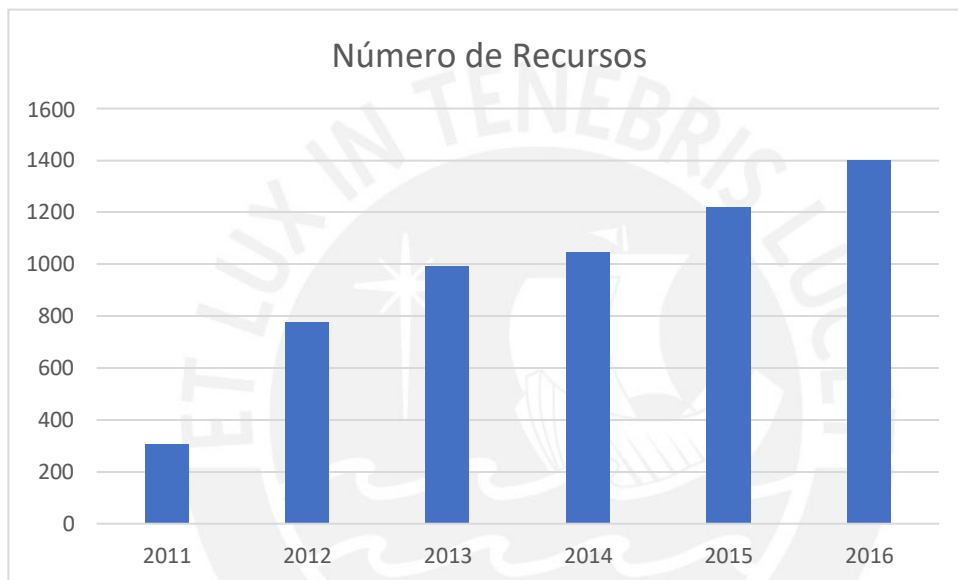


Figura 3. Número de recursos de revisión interpuestos

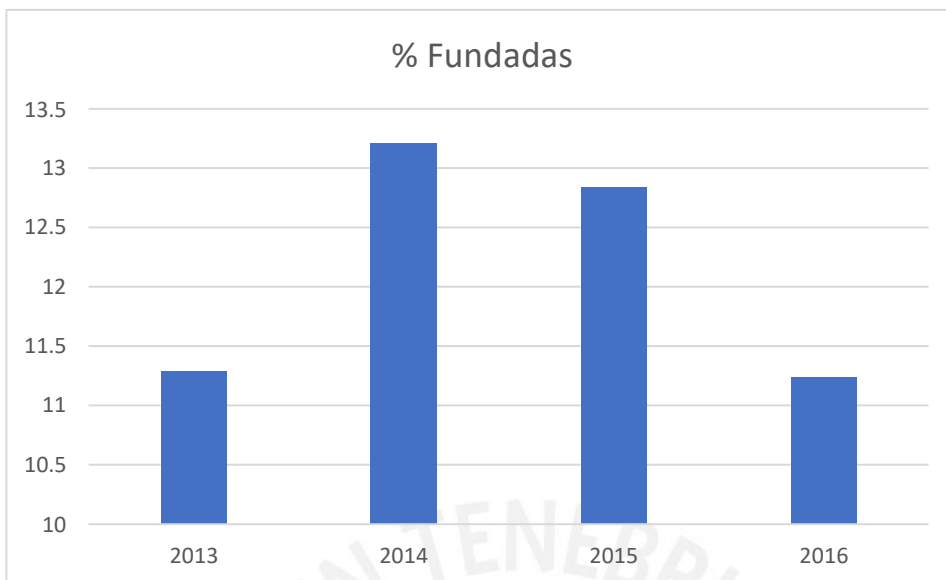


Figura 4. Porcentaje de recursos de revisión fundados

Como se puede apreciar de los gráficos anteriores, el número de recursos de revisión que se interpusieron durante la vigencia de dicho recurso, mostraba un incremento continuo progresivo, reflejando la falta de incentivos de consumidores y proveedores para adoptar estrategias de solución de conflictos de consumo céleres, redundando ello en incremento de costos de tramitación y de oportunidad para las partes, así como en un incremento de los costos en los que incurría la administración para la tramitación de los mencionados procedimientos, perdiendo eficiencia en la solución de conflictos de consumo.

De igual modo, el bajo porcentaje de los recursos de revisión fundados, denotaba la aversión de las partes de una relación de consumo a adoptar estrategias céleres de solución de conflictos, prefiriendo agotar hasta tres instancias en un reclamo, lo cual denotaba la falta de incentivo de mecanismos de prevención de conflictos, que permitan identificar y mitigar oportunamente los riesgos, de forma que no sea necesario recurrir a la última instancia de la vía administrativa, y que el impacto negativo causado al consumidor disminuya de forma tal que éste no prefiera impulsar procedimientos largos al conseguir un resarcimiento oportuno.

3.4. Problemas de los Mecanismos actuales de Solución de Conflictos de Consumo de INDECOPI

La poca efectividad de métodos como la conciliación y mediación en el SAC de INDECOPI así como el aumento sostenido no solo de los reclamos sino también de las denuncias ante los ORPS y las CPC, con los correspondientes índices bajos de solución anticipada de los PAS por conciliación o acuerdo extra-proceso, generan costos al sistema de protección al consumidor al derivar en la tramitación de PAS que implican, tanto inversión de tiempo para la solución de conflictos, como gastos para la tramitación del expediente (de tasas administrativas para la interposición de denuncias, honorarios para peritaje y de asesoría legal para las partes), así como finalmente pérdidas económicas reflejadas en la imposición de sanciones, como amonestaciones y multas, las que vienen acompañadas de pérdidas de reputación dependiendo de la magnitud e impacto de la infracción cometida. En este punto, cabe precisar en torno a los gastos para la tramitación del expediente, que si bien no existe defensa cautiva en los procedimientos de protección al consumidor, y por ende los gastos de honorarios de abogados no son obligatorios, producto de la asimetría informativa misma a la que se encuentran sometidos los consumidores, que la contraparte suele tener una estructura jurídica incorporada y dependiendo del grado de afectación y tipo de perjuicio sufrido por éstos – que incluso determina la competencia entre procedimientos sumarísimos y ordinarios - los mismos cuentan con incentivos para incurrir en honorarios de abogados, a los que se debe sumar los costos operativos en los que incurrirán los proveedores en tanto sus abogados *in house* deberán incrementar los nuevos conflictos de consumo a sus labores previas, pudiendo en caso de no manejarse adecuadamente los riesgos de la empresa – objeto de los programas de compliance - verse en la necesidad de recurrir a la contratación de abogados externos. Asimismo, si bien la tasa de interposición de denuncias es baja, es un costo obligatorio e ineludible que deben asumir los consumidores para acceder a los procedimientos administrativos de protección al consumidor. Finalmente, cabe señalar que respecto a los gastos de peritaje, en los casos de productos defectuosos de determinado nivel de desarrollo tecnológico, como son los equipos celulares o automóviles, así como en los casos relacionados a la probanza de la transmisión de determinada información o contratación de productos o servicios, las partes se encuentran suficientemente incentivados a recurrir a un especialista técnico que acredite el defecto del producto, o la existencia o no de firma que acredite la celebración de un contrato o la recepción de información, a fin de acreditar el defecto o desvirtuar su responsabilidad.

Así pues, en este apartado se describirá los problemas que generan actualmente los métodos de solución de conflictos bajo tutela de INDECOPI, es decir, los problemas de tiempo que generan éstos, así como los problemas económicos reflejados en las multas impuestas y otros costos.

3.4.1. Problemas de Tiempo

Al respecto cabe señalar que conforme a la teoría económica la realización de determinada actividad implica un costo de oportunidad consistente en aquello que se debe sacrificar para obtener el producto de dicha actividad (Mankiw, 2017, p.52). Así pues, el tiempo que se invierte en la tramitación de un reclamo o una denuncia implica un costo de oportunidad caracterizado por aquello que deja de realizar el consumidor o el proveedor para la interposición del reclamo/denuncia o la defensa de este.

No obstante, dado que los proveedores se encuentran en una posición de ventaja respecto al consumidor por la asimetría informativa que existe entre ambos del producto o servicio materia de conflicto, los primeros podrían optar por ejercer una defensa propia, a través de sus departamentos legales, o contratando asesores legales externos que se encarguen de los aspectos puramente jurídicos de la controversia, lo que en definitiva también se podría reflejar en el costo de oportunidad consistente en la inversión de dinero que se deja de realizar a otros proyectos para contratar asesores externos o en las oportunidades de agregar valor desde los proyectos legales que los abogados *in house* dejan de desarrollar.

Por el contrario, los consumidores, dada esta misma situación de asimetría informativa, desfavorable para los mismos, y considerando que sobretodo en un PAS el INDECOPI debe actuar como un tercero imparcial entre las partes, en búsqueda de la verdad material del procedimiento administrativo, los mismos se encuentran incentivados a contratar asesoría legal especializada, con los correspondientes costos por honorarios profesionales - que si bien pueden ser resarcidos por el denunciado, deben ser desembolsados en un primer momento por el consumidor denunciante – o a invertir tiempo destinado a otra actividad para la interposición y tramitación del reclamo o denuncia correspondiente, con el correspondiente costo de oportunidad que ello demanda tanto

por aquello que deja de hacer el consumidor en el tiempo invertido para la tramitación de su conflicto, como por el dinero que deja de invertir en otros fines para la contratación de una defensa.

En ese sentido pues, se debe tener en consideración que conforme al Informe Anual del Estado de la Protección de los Consumidores 2018, la tramitación promedio de un reclamo en el 2018 duraba aproximadamente 10.5 días hábiles (INDECOPI, 2019, p.21), mediante una conciliación, o mediante una mediación en la que se traslada la postura y propuesta del proveedor, y el respectivo seguimiento de cumplimiento del acuerdo (INDECOPI, 2019, p.28).

Asimismo cabe precisar que si bien en cuanto a los PAS, los mismos tienen una duración de 30 días hábiles en procedimientos sumarísimos y 120 días hábiles en procedimientos ordinarios, se debe tener en consideración que dichos plazos corren desde el día siguiente de la notificación de imputación de cargos, dichos plazos cuentan para la primera instancia, pero en ambos casos se duplican para la tramitación en segunda instancia y se contabilizan desde que el expediente ingresa válidamente a la misma, a lo que se debe agregar también que ambas instancias cuentan con un plazo de 10 días hábiles para la notificación de la resolución final.

Es decir, en un procedimiento sumarísimo que, en teoría, tiene un plazo de tramitación de 30 días hábiles por instancia, se debe agregar el plazo de 2 días hábiles para la subsanación de requisitos formales de la denuncia, luego del requerimiento realizado en el mismo día de la interposición, pudiendo incluso extenderse a 3 días hábiles el tiempo para la verificación de la denuncia, es decir en este punto en caso de subsanada la denuncia podrían haber transcurrido 5 días hábiles o más dependiendo del tiempo en que la administración tarde en notificar el requerimiento de subsanación y trasladar el expediente al ORPS al que se encuentra dirigida la denuncia. En caso de calificar la denuncia para inicio, la resolución de inicio debe darse dentro de los 5 días hábiles de la denuncia o de su subsanación, por lo que contando que podrían haber transcurrido 7 días hábiles en el supuesto que el ORPS al que se envió la denuncia requirió su subsanación en forma inmediata, se podrían agregar a los 30 días hábiles un mínimo de 7 adicionales, sin contar con el tiempo de la notificación de imputación de cargo. A dichos 37 días hábiles, se deberá agregar los 10 días hábiles para notificar la resolución final más los 15 días hábiles con que se cuenta para interponer recurso de apelación, llegando a 62 días hábiles hasta la

fecha de interposición de recurso de apelación, a lo que se sumará los 3 días hábiles para la evaluación del recurso, su respectivo tiempo de notificación, y retorno de cédulas, más los 3 días hábiles para elevar el expediente, sumando 68 días hábiles hasta que el expediente llegue a segunda instancia, en la que se deberán agregar 30 días hábiles de la instancia más los 10 días hábiles para la notificación de la resolución final, dando un total de 108 días hábiles aproximados, sin contar con posibles suspensiones, que equivalen a un aproximado de 5 meses (Resolución 75-2017-INDECOPI-COD, 2017), en los que en diferentes momentos, el denunciante incurrirá en costos de oportunidad, como trabajo, estudios, entretenimiento, familia, salud, entre otros, así como el denunciado respectivamente también lo hará conforme a lo desarrollado previamente.

Asimismo, en el procedimiento ordinario que tiene una duración de 120 días hábiles por instancia, se deben agregar los 3 días hábiles con que cuenta desde la recepción de la denuncia para la verificación de requisitos de la misma, el tiempo de notificación de la misma, y el plazo de 2 días hábiles en que se debe producir la subsanación, y los 20 días hábiles para realizar la resolución de inicio de procedimiento más el tiempo que tome notificar dicha resolución, sumando un aproximado de 145 días hábiles para la emisión de la resolución final, a lo que se agregarán los 10 días hábiles de notificación y los 15 días para interponer recurso de apelación, sumando un total de 170 días hábiles hasta el recurso de apelación (Resolución 76-2017-INDECOPI-COD, 2017). Cabe precisar además que no existe legislación específica que precise el plazo para evaluar la admisibilidad del recurso ni elevarlo a la Sala Especializada, toda vez que en la Ley N.º 27444 de aplicación supletoria tampoco se hace mayor alusión a ello, estableciéndose únicamente un plazo de elevación pero aplicable a procedimientos trilaterales, y no sancionadores, lo que constituye un riesgo legal por existir un vacío normativo, no obstante las Comisiones suelen proceder con inmediatez y brevedad. A los 170 días hábiles se les deberán agregar los 120 días hábiles de tramitación de la segunda instancia y los 10 días hábiles de notificación de la imputación de cargos, sumando en total 300 días hábiles, sin contar el plazo de elevación y el de evaluación de admisibilidad del recurso de apelación, no regulados.

Evidentemente, estos 300 días hábiles que se aproximan a un año y tres meses de tramitación, más los tiempos otorgados para el cumplimiento de medidas correctivas en favor del consumidor – que también deben contabilizarse en el caso de los procedimientos sumarísimos –

generan diversos costos de oportunidad, que por la larga duración del mismo, se multiplicarán en relación a los incurridos en el procedimiento sumarísimo, demandando también este tiempo de tramitación tanto el procedimiento ordinario como en el procedimiento sumarísimo, costos de oportunidad para el propio Estado – quien en vez de tramitar PAS pudiese enfocarse en una labor educativa o en reforzar el cumplimiento de la norma mediante actividades de supervisión, orientación, arquitectura regulatoria, o en elevar la eficacia de los métodos autocompositivos de solución de conflictos, entre otros - más aún si se tiene en cuenta la ausencia de plazos de preclusión, y la primacía del principio de verdad material, con la consecuente inversión en recursos de infraestructura, tecnología, papel, planillas de personal, etc., que pudieren ser invertidos en otras necesidades públicas.

Cabe agregar además que en el análisis de los PAS como medidas regulatorias vigentes se encuentra la consideración como atenuante de sanción de los programas de cumplimiento normativo eficaces, por lo que debe considerarse como costo de dicha medida, en tanto mantiene la imposición de una sanción - ya sea multa o amonestación - el costo de oportunidad que implica la ejecución coactiva de la multa impuesta que pudiere ser reenfocado por el Estado en otras actividades como las descritas en el párrafo previo, así como el costo de oportunidad que demanda el tiempo invertido en las segundas instancias, ya que de no subsistir multa o amonestación con los programas de cumplimiento eficaces, se reduciría los incentivos de impugnación administrativa y contencioso administrativa, además de otros costos de oportunidad ligados al tiempo invertido en el desarrollo de la fundamentación de la graduación de la sanción tanto por los equipos resolutivos de INDECOPI, como por su gerencia de estudios económicos y áreas de desarrollo de tecnología de información para la creación de aplicativos sobre el particular.

3.4.2. Problemas Económicos

A efectos de describir los problemas económicos que generan para el actual sistema de protección los mecanismos vigentes de protección al consumidor, se centrará el análisis en el elemento de mayor relevancia, constituido por el monto de multas impuestas a consecuencias de PAS por denuncias ya sea de parte o por iniciativa de la autoridad, al ser el principal elemento que puede medirse objetivamente, ya que si bien en definitiva se generan costos económicos al

consumidor en una denuncia, el único costo obligatorio para ellos equivale a un monto de S/ 36.00 por tasa para denuncia, siendo que los montos por costos procesales como los honorarios por abogados son sumamente variables, dependiendo del precio en el mercado, y además pueden ser objeto de reembolso por el proveedor infractor a través de una solicitud de liquidación de costas y costos. Respecto al consumidor además se debe considerar que la tramitación de PAS genera no solo los costos de oportunidad descritos en el subtítulo anterior, sino también costos directos e indirectos, producto de una autodefensa como la inversión de papel, energía eléctrica, equipo de cómputo, fotocopias y otros gastos operativos, así como gastos de movilidad.

En el caso de los proveedores, además los costos pasan por la defensa de la denuncia, que es asumida por el departamento legal de la empresa, o por asesores externos, conforme al valor del mercado, no obstante incide en este costo en definitiva la cantidad de denuncias que deban ser atendidas en esta vía, que se ha demostrado, continúa en aumento, por lo que desde este punto de vista resultaría relevante minimizar la cantidad de denuncias, mejorando tanto la prevención como la mitigación inmediata mediante la atención de casos en vías previas y los programas de cumplimiento normativo, constituyendo por ende un costo mismo la no implementación de programas de cumplimiento normativo. Otros costos relacionados al proveedor consisten en los gastos operativos como papel, energía eléctrica, internet, telefonía, infraestructura, movilidad.

Asimismo, los mecanismos de solución de conflictos como los reclamos interpuestos en el libro de reclamaciones y ante el SAC resultan gratuitos para el consumidor, y en el caso de sectores regulados como el sistema financiero, su mecanismo de atención de reclamos se entiende como el libro de reclamaciones conforme a ley, por lo que la implementación del libro de reclamaciones y su atención no demandaría para este sector un costo diferente, más allá de algunas adecuaciones, debiendo sin embargo considerarse claramente como un costo el dinero que demanda para los sectores que no tenían un sistema de atención de reclamos previamente regulado, ya que ello no demanda únicamente la implementación de libros de reclamaciones físicos o virtuales, sino también la gestión de los mismos y su correspondiente respuesta que debe ser notificada por medios escritos necesariamente conforme a ley. Ahora bien, respecto a los costos que demanda la atención de reclamo, éstos se asemejan a los descritos para la denuncia, por lo que resulta importante para los proveedores reducir el número de reclamos interpuestos, mejorando

los sistemas de prevención y atención previa, ya que aún cuando no resulta obligatoria la participación, la no colaboración en la mediación o conciliación generada representa un costo para la reputación elaborado por la transmisión de esta “mala experiencia” del reclamante, costo que se reduciría si a través de un programa de cumplimiento normativo se detecta y gestiona oportunamente el conflicto, incluso antes de que se plasme en reclamo o aprovechando la tramitación del mismo.

Conforme a los Informes Anuales Estadísticos de INDECOPI del 2015, 2016 y 2017 – en el 2018 no se ofrece el dato - los sectores económicos con más denuncias concluidas han sido:

i) sistema financiero; ii) educación; iii) seguros; iv) construcción; v) telecomunicaciones; vi) transporte terrestre; vii) ventas y reparación de vehículos; viii) transporte aéreo; ix) servicios varios y; x) servicios profesionales y técnicos.

Sector Telecomunicaciones

En ese sentido, cabe precisar que el sector de telecomunicaciones ha mostrado un crecimiento continuo, puesto que en el 2018 su valor agregado bruto creció un 5.5% respecto al 2017 (INDECOPI, 2019, p. 131), y a su vez en dicho año creció 11.1% respecto al 2016 (INDECOPI, 2018, p.85). Asimismo, la cantidad de usuarios aumentó en el 2016 en 7% respecto al 2015 (INDECOPI, 2017, p. 128), en el 2017 este valor creció en 3.7% respecto al 2016 (INDECOPI, 2018, p. 85), aumentando en el 2018 en 7.5% hasta alcanzar los 49.6 millones de usuarios en este año (INDECOPI, 2019, Estado, p. 132)

En ese sentido, cabe precisar que las multas impuestas por el INDECOPI en el sector telecomunicaciones únicamente se encuentran ligadas esencialmente a la idoneidad de los equipos adquiridos y atención de reclamos puesto que los temas relativos al servicio se encuentran bajo la supervisión de OSIPTEL.

Así las multas impuestas durante el 2017 por INDECOPI a empresas del sector telecomunicaciones ascendió a 192.3 UIT, es decir, a S/ 778 815.00 (INDECOPI, 2018, p. 96), mientras que en el 2018, las multas impuestas ascendieron a 294.9 UIT correspondientes a S/ 1

223 835.00 (INDECOPI, 2019, p. 149), creciendo en un 57.14%, debiendo tenerse en consideración que existirá siempre una tendencia al crecimiento del monto de las multas en tanto las infracciones resulten comunes, debido a que la reiterancia y la reincidencia son factores agravantes de la sanción impuesta.

Sector Financiero y de Seguros

El mercado de servicios de intermediación financiera también ha presentado un incremento toda vez que del 2013 al 2018 la ratio de depósito sobre PBI se ha incrementado de 35.91% a 38.62%, mientras que en el mismo período la ratio de crédito sobre PBI también manifestó una elevación de 33.60 al 40.56%, incrementándose la cantidad de deudores del sistema financiero en aproximadamente 1.2 millones de usuarios en el mismo período, y la cantidad de cuentas de depósito en 26 millones (SBS, 2019, pp.3-7).

Por su parte el mercado de seguros se ha mostrado estable puesto que la tasa de penetración de seguros, que mide el peso de las primas sobre el PBI ha variado de 1.65 a 1.74 entre 2013 y 2018, con pico en el 2015 de 1.93% (SBS, 2019, pp.4-30).

A nivel de INDECOPI, encargado de imponer sanciones por infracciones específicas a consumidores - ya que las infracciones al cumplimiento de la normativa y al sistema financiero y de seguros, incluyendo las denuncias residuales del sistema pensionario, en sí se encuentra a cargo de la SBS – en el 2017 se impusieron 2696.8 UIT en multas equivalentes a S/ 10 922 040.00 (INDECOPI, 2018, p.150), mientras que en el 2018 se impusieron 2758.4 UIT equivalentes a S/ 11 447 360.00 (INDECOPI, 2019, p.215), mostrando un incremento del 4.8%.

Sector educativo

El mercado de servicios educativos en el 2018 cuenta con 111 414 instituciones educativas tanto de educación básica como superior, en sector público y privado, concentrándose en el sector privado 91 universidades y 84170 colegios, con 9.8 millones de alumnos matriculados en el sector educativo (INDECOPI, 2019, pp. 224-230).

En ese sentido, en el 2017, INDECOPI impuso 1228.1 UIT de multa equivalentes a S/ 4 973 805.00 (INDECOPI, 2018, p. 169), mientras que, en el 2018, se impuso como multa 2340 UIT correspondientes a S/ 9 711 000.00 (INDECOPI, 2019, p. 235), implicando un incrementándose en un 95.24% en el último año.

Sector Inmobiliario

El mercado inmobiliario y de construcción mostró un crecimiento en función del PBI entre 2007 y 2018 de un 5.4% (INDECOPI, 2019, p. 236).

Así, en el 2017 INDECOPI impuso 1773.6 UIT de multa ascendentes a S/ 7 183 080.00 (INDECOPI, 2018, p. 175), y en el 2018 las multas correspondieron a 798.5 UIT ascendentes a S/ 3 313 775.00 (INDECOPI, 2019, p. 242) reduciéndose en 53.87% en el último año.

Sector transporte aéreo

El mercado de transporte aéreo en el año 2018 experimentó un crecimiento ya que en este año registró un tráfico de pasajeros de 24.6 millones, incrementándose en 8.4% respecto al año anterior (INDECOPI, 2019, p. 251).

Así en el 2017 INDECOPI sancionó con 435 UIT a proveedores de este servicio correspondientes a S/ 1 761 750.00 (INDECOPI, 2018, p. 175), mientras que en el 2018 se impuso 1186 UIT equivalentes a S/ 4 921 900 (INDECOPI, 2019 p. 254), incrementándose en un 179.38% respecto al año anterior.

Sector transporte terrestre

El mercado de transporte terrestre en el año 2018 experimentó un crecimiento sostenido en tres frentes: i) parque automotor; ii) cantidad de pasajeros transportados; iii) número de proveedores (INDECOPI, 2019, p. 256).

En el año 2017, INDECOPI impuso multas por 896.8 UIT o S/ 3 632 040.00 (INDECOPI, 2018, p. 193), y en el 2018 las multas en este sector ascendieron a 1480.6 UIT ascendente a S/ 6 144 490 (INDECOPI, 2019, p. 267) incrementándose en un 69.17% respecto al año anterior.

Sector Automotriz

En el año 2018, este sector sufrió una contracción de 7.3% en el registro de venta de vehículos nuevos, imponiendo INDECOPI multas por 321.9 UIT o S/ 1 335 885.00 (INDECOPI, 2019, pp. 273-274)

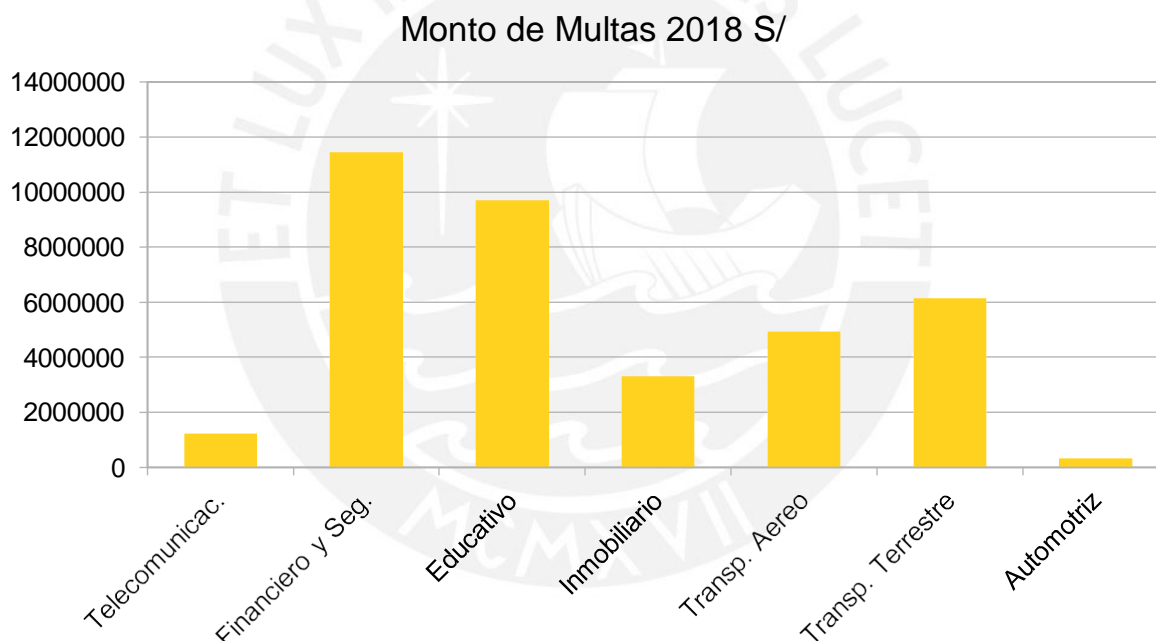


Figura 5. Monto de Multas impuestas en el 2019 en Soles

De ello se desprende que las consecuencias económicas de los PAS, adicionales a las medidas correctivas impuestas, se reflejan en multas que constituyen importantes sumas de dinero, sector por sector, sumando un total de S/ 58 137 350.00 en el 2018 de costo al sector empresarial, que podrían ser disminuidos drásticamente si se otorga un carácter de exoneración de sanción a la implementación efectiva y certificada de programas de cumplimiento normativo, sin

que los proveedores se vean obligados a incurrir en prácticas como el traslado de estos costos a los consumidores a través del precio de sus productos o servicios – que se mantiene, junto al impacto económico de las multas, al considerar únicamente como atenuante los programas - ni se descuiden los derechos de los consumidores puesto que en principio los PAS aún determinarán el derecho de los consumidores a las medidas correctivas que los afectan directamente, y aún más la propuesta se enmarca en una estrategia de regulación responsiva que permitiría que el factor disuasivo de la multa siga aplicándose cuando los programas no cumplan con los estándares de eficacia, todo ello sin perjuicio de la mejora en los mecanismos de prevención que implican en sí mismos los *compliance programs* que se verán promovidos realmente a través de la exoneración, con la correspondiente reducción de casos que deriven en reclamos y denuncias, así como la atención oportuna de estos casos podrán a su vez reducir el incremento de ambos métodos de solución de conflictos, dicha falta de prevención y sus consecuencias de reducción de reclamos y denuncias y sus correspondientes costos, constituyen pues también un costo de mantener únicamente como atenuante de sanción a los programas de cumplimiento normativo eficaces.

Asimismo al mantener la estrategia atenuante, no solo se reflejan los costos de la multa a los proveedores, y se deja de promover la prevención, con los costos de denuncia y reclamos que ello conlleva para el sistema de protección al consumidor, sino que también, manteniendo la imposición de sanciones se generan costos directos como aquellos relacionados a la ejecución coactiva de la multa, las inversiones realizadas para la graduación correcta de sanción por los equipos de gerencia de estudios económicos y de tecnologías de información de INDECOPI, plasmadas en informes y aplicativos, así como, los costos de infraestructura, operativo y de personal que se generan al incentivarse la impugnación administrativa y contencioso administrativa de las resoluciones de primera instancia con la imposición de multas o amonestaciones, que se reduciría si únicamente se manejaran determinación de responsabilidades para el dictado o no de medidas correctivas.

Además la descripción sector por sector de la problemática nos permite clarificar que las consecuencias económicas de los PAS afectan a cada uno de los sectores económicos empresariales, aún cuando se muestren en desarrollo, estables o en contracción, y siendo que los empresarios como proveedores forman parte del sistema de consumo, las consecuencias

económicas que los PAS ocasionan a éstos, constituyen afectaciones al mercado, y al sistema de protección al consumidor mismo, puesto que finalmente destinan recursos a multas que pudieren ser invertidos en el desarrollo de la calidad de sus productos o servicios o en los propios programas de cumplimiento normativo que redunden en mejoras en la calidad y en la atención al público.

3.5. Mecanismos de Prevención y Solución de Conflictos a cargo de proveedores

Dentro del eje 3 de la Política Nacional se señala que forma parte de esta, el impulso de los mecanismos de solución del ámbito privado como son las iniciativas de las defensorías gremiales, Defensor del Cliente Financiero, AlóBanco, Defensoría del Asegurado, AlóSeguros, Defensor del Cliente Automotriz y AlóAuto

Asimismo se observa que si bien este eje de la política incluye tanto a mecanismos de prevención como a mecanismos de solución, los lineamientos estratégicos de ésta, únicamente hacen alusión a mecanismos de solución de conflictos, no obstante en el Plan 2017-2020, se señala como objetivo estratégico de este eje, el impulso de los programas de cumplimiento normativo dentro del marco de iniciativas del ámbito privado como los métodos autocompositivos privados de las defensorías gremiales para la solución de conflictos, es decir, se consideran a los programas de cumplimiento normativos, como mecanismos de solución de conflictos privados, sin resaltar la importancia de su función preventiva, la cual en general no es destacada en comparación a los métodos de solución de conflictos, pese a la importancia de la prevención para el sistema de protección al consumidor, y que requiere ir más allá de programas educativos a los agentes económicos como se postula en el eje 1. En ese sentido, se señala como actividad específica a ser medida dentro del eje 3, el impulso a la prevención mediante el incremento de prácticas aptas para participar en el premio otorgado por INDECOPI a los proveedores “Primero los clientes”, sin mayor mención a otras medidas que refuercen la prevención de conflictos de consumo (INDECOPI, 2017. pp. 53-59).

3.5.1. Mecanismos de Solución Privados

Como se ha mencionado anteriormente, existen seis iniciativas de los sectores privados que promueven los métodos de solución autocompositivos, AlóBanco, AlóSeguros, y AlóAuto que se dedican a la solución de reclamos contactando directamente con el proveedor o mediando con el mismo, y el Defensor del Cliente Financiero, la Defensoría del Asegurado, y el Defensor del Cliente Automotriz que resuelven conflictos como terceros imparciales.

Sin embargo, estos mecanismos privados tienen una poca participación, así las defensorías gremiales, en conjunto, en el 2018 han resuelto tan solo 514 reclamos, perteneciendo 292 al Defensor del Cliente Financiero, 207 a la Defensoría del Asegurado, y únicamente 15 al Defensor del Cliente Automotriz (INDECOPI, 2019, p. 15), lo que muestra una escasa utilización de dichos mecanismos si se le compara con el total de denuncias tramitados en dicho año por INDECOPI en dichos sectores, demostrando ello que no contribuyen en gran medida a la solución de conflictos de consumo.

Por otro lado, AlóBanco (7387), AlóSeguros (292), y AlóAuto (0) brindaron atención en el 2018 en conjunto a un total de 7679 reclamos (INDECOPI, 2019, p. 15), mostrando en conjunto una escasa participación en el sistema de solución de reclamo, si se considera que en el mismo año el SAC de INDECOPI recibió en el sistema financiero 22 629 reclamos, en el sector seguros 2061, y en la venta y reparación de vehículos automotores, 186 reclamos (INDECOPI, 2019, p. 15), debiendo distinguir sin embargo el sistema AlóBanco que sí demuestra una interesante porcentaje de acopio y tramitación de reclamos.

Sin embargo, en términos generales el escaso nivel de utilización de estos métodos privados de solución de conflictos conlleva a un nivel bajo de eficacia de estos para la solución de conflictos, en tanto no contribuirían en gran medida a ello.

3.5.2. Mecanismos de Prevención Privados

Como se ha señalado anteriormente, el Plan Nacional 2017-2020 contempla el impulso de la prevención a través del Premio Primero los Clientes, no obstante, éste en el 2018, los premios otorgados estuvieron vinculados a la simplificación de entrega de información (Hidrandina),

atención de reclamos – a través de la implementación de la Defensoría del Asegurado – consumo responsable (Wins Perú H2O y Jacarandá Global) y temas de género (PROASSA), mas ninguno reconoció alguna buena práctica propia de la prevención de conflictos de consumo mediante el cumplimiento normativo desde el sector empresarial (INDECOPI, 2019, p. 39), siendo el mayor avance sobre el particular la publicación y aprobación del Reglamento de Programas de Cumplimiento Normativo en el 2019.

Además cabe precisar que conforme ha destacado la doctrina, el reglamento actual sobre *compliance programs* en protección al consumidor si bien acierta al otorgar una base sólida a este mecanismo, en tanto reproduce los elementos de eficacia que la doctrina internacional considera necesarios para que un programa de cumplimiento funcione óptimamente, erra al carecer de algún tipo de regulación que incentive la masificación de los mismos, resultando poco innovadora sobre el particular, más aún la ausencia de elementos o parámetros para la inclusión de un *compliance officer*, para la atenuación misma, o para la determinación de cuando una infracción constituiría un caso excepcional que no afecte la calificación de eficaz del programa, constituyen elementos que pudieren desincentivar su implementación en el sistema ya que, el empresario, ante la falta de parámetros de la norma, al asumir la decisión de implementar o no un *compliance officer* o el propio programa de cumplimiento mismo, asumirá un riesgo de tal magnitud que pudieren conllevarlo a desdeñar la inversión en el programa dada la falta de seguridad jurídica sobre si su implementación conllevará o no un atenuante y en que proporción máxima o mínima se daría esto, más aún si se tiene en cuenta que estos programas atravesarán transversalmente el sector comercial de la economía e incluso el productivo, por lo que el esfuerzo del Estado en este punto debe orientarse a encontrar un camino por el cual pueda establecer o favorecer la generación de ciertos parámetros o estándares de mayor especificidad, adecuados a las circunstancias particulares de cada sector económico o empresa, que permita al empresario realizar una valoración más sencilla sobre su decisión de implementar el programa o no, dotándolo a la vez de un adecuado nivel de certeza sobre la consecuencia de su decisión y limitando la posibilidad de arbitrariedades de parte de la autoridad administrativa.

En dicha línea de análisis pues, el sistema de protección al consumidor no ha incidido en los métodos de prevención de conflictos, lo que se refleja también en la prácticamente nula

aplicación de los programas de cumplimiento normativo como atenuante de la sanción, habiéndose encontrado en la Búsqueda de Resoluciones de INDECOPI, tan solo una en la cual se valoró el criterio atenuante por la aplicación de programa de cumplimiento normativo.

En ese sentido como conclusión del presente capítulo podemos señalar que la estrategia plasmada por la autoridad de consumo, en la teoría promueve la prevención y gestión oportuna de conflictos de consumos, no obstante, en la realidad las acciones concretas no reflejan ello, avocándose sobretodo a la solución y no a la prevención.

Así, los mecanismos de prevención y solución de conflictos que actualmente integran el sistema de protección al consumidor – es decir los reclamos tramitados ante INDECOPI y las defensorías gremiales o las propias empresas, así como las denuncias que generan PAS – se han mostrado poco eficaces respecto a la solución de conflictos de consumo, esencialmente desde la estrategia autocompositiva, dada la baja participación de los mecanismos de las defensorías gremiales, el descenso de las tasas de conciliación en los reclamos tramitados ante INDECOPI, y el bajo porcentaje de autocomposición como medio de conclusión de los PAS iniciados. Asimismo el aumento del número de reclamos y denuncias da cuenta no solo de la falta de eficacia en la solución de conflictos de los mecanismos más blandos sino también de: i) una falla en la vía educativa como estrategia preventiva debido a que el aumento del número puede deberse a consumidores o proveedores que desconocen sus derechos y obligaciones; ii) una falta de prevención, detección y gestión oportuna de las infracciones, ya que el aumento se puede deber a incumplimientos normativos del proveedor; iv) que, a medida que las transacciones comerciales aumentan, se incrementarían también la cantidad de reclamos y denuncias, demandando ello una serie de costos para consumidores, empresas y el propio Estado.

Esta falta de eficacia respecto a una prevención o solución oportuna de los conflictos de consumo que conlleva la utilización de mecanismos de solución más duros como los reclamos de INDECOPI o las denuncias que generan PAS, a su vez genera que tanto consumidores como proveedores y la propia administración pública incurran en costos tanto de oportunidad como directos e indirectos, como son las tasas administrativas, los honorarios de abogados, gastos operativos, de infraestructura, multas y costos de reputación, todos ellos integrantes del costo de

no implementación de los programas de cumplimiento normativo eficaces que permitirían una prevención y gestión oportuna de estos riesgos.

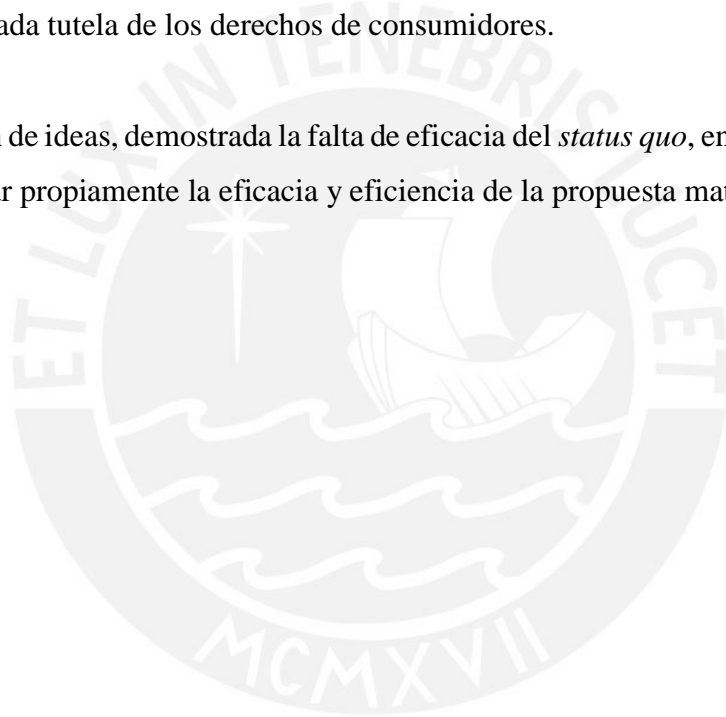
La falta de impulso de estos programas de cumplimiento normativo - con el mero incentivo de atenuar la sanción correspondiente - diagnosticada en el anterior capítulo, por la falta de innovación e incentivos de la regulación sobre el particular que se refleja en la casi nula aplicación del atenuante en la jurisprudencia de INDECOPI, desdeñando una estrategia responsiva que pudiere más bien exonerar de sanción a los proveedores que implementen *compliance programs* eficaces genera también sus propios problemas para los agentes del mercado, los que esencialmente se traducen en: i) los costos y problemas anteriormente descritos de la no implementación de estos programas; ii) el impacto económico que supone al sector empresarial las multas dictadas aún cuando se esfuercen en apostar por prevención y gestión oportuna; iii) los costos de ejecución de las multas; iv) los costos que supone la tramitación de una segunda instancia administrativa e incluso la vía judicial, toda vez que la imposición de una multa o amonestación supone un fuerte incentivo para la impugnación de resoluciones, si se tiene en consideración que las medidas correctivas no siempre resultan considerables; v) los costos de oportunidad ligados a los tres anteriores.

Un problema adicional a tener en consideración con la medida atenuante para el impulso de los programas de cumplimiento normativo es que ésta conlleva una mayor inseguridad jurídica sobre los efectos concretos que generaría la implementación de los programas de cumplimiento, toda vez que el porcentaje de reducción de sanción o la imposición de amonestación quedarían sometidos a la consideración del juez, no siendo siempre ello predecible, lo que a su vez desincentiva la implementación de programas de cumplimiento.

Así pues, si bien el *status quo* de los mecanismos de solución de conflictos vigente - que incluye la permanencia de la multa o amonestación, aún en el supuesto de implementación de programas de cumplimiento eficaces - supone beneficios propios de la estrategia disuasiva, y ello implica ingresos para el Estado bajo ningún supuesto se puede perder de vista que la estrategia disuasiva de imposición de sanciones aún mantiene un porcentaje de denuncias sancionadas del alrededor del 30%, siendo que durante casi una década este porcentaje ha rondado entre el 30% y

40%, por lo que no se puede concluir que la misma hubiere conllevado un impacto significativo, por el contrario, el enfoque preventivo y de gestión oportuna de riesgos, en el marco de una estrategia de regulación responsiva, apunta a cumplir eficazmente el objetivo de solución oportuna de los conflictos de consumo, alcanzándose ello además mediante una medida que guarda armonía y concordancia con los principios y libertades del régimen económico establecido en la Constitución, que propugna la eficiencia económica a través de las decisiones libres e informadas, reservando el Estado su intervención a un papel orientador y regulador de condiciones mínimas, por lo que medidas que supongan menos restricción o intervención del Estado, como medidas no sancionatorias se entenderán más eficientes para el sistema de protección, siempre que cumplan a su vez con la adecuada tutela de los derechos de consumidores.

En ese orden de ideas, demostrada la falta de eficacia del *status quo*, en el siguiente capítulo corresponde analizar propiamente la eficacia y eficiencia de la propuesta materia de hipótesis.



CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN

Evidenciado el problema actual en el sistema de protección al consumidor, en el presente capítulo se desarrollará y demostrará la idoneidad y eficiencia de la propuesta bajo el esquema resumido para el Análisis de Impacto Regulatorio de la OECD (2008, pp.22-23)

4.1. Objetivo

El objetivo de otorgar la exoneración de sanción y reducción del tiempo de registro de la infracción en el RIS de INDECOPI, a aquellos proveedores que acrediten certificadamente contar con un programa de cumplimiento normativo eficaz, consiste en brindar un incentivo adecuado e idóneo a los empresarios para implementar los *compliance programs* en sus organizaciones, y permitir una estrategia de regulación responsiva que suponga una reducción de sanciones y los costos derivados de éstas para las empresas y los demás agentes del mercado.

En ese orden de ideas, el objetivo de la implementación de dichos programas radica en impulsar los mecanismos de prevención de solución de conflictos de consumo, así como la promoción de mecanismos de solución que sean efectivamente céleres, teniendo en consideración que los programas de cumplimiento normativo eficaces tienen dentro de su funcionalidad y finalidad la detección oportuna de riesgos de incumplimiento ya sea normativo o contractual, que permita una adecuada gestión de los mismos, orientada tanto a la prevención de los propios riesgos y su concreción, así como a la adopción de medidas que mitiguen inmediata y eficazmente las consecuencias ocasionadas.

A su vez el objetivo del impulso de mecanismos de prevención y solución de conflictos eficaces y eficientes consiste en la reducción de los conflictos de consumo como manifestación de una adecuada protección de los derechos del consumidor, con la consecuente reducción de los costos que implican para los agentes económicos del mercado el incurrir en mecanismos de solución de conflictos poco eficaces y eficientes, en detrimento de la inversión por parte del proveedor de dichos costos en el desarrollo de la calidad de los productos, la atención al público, la situación

económico-financiera de la empresa, y en perjuicio de la asunción de costos que demanda para el Estado el asumir procedimientos largos de resolución de conflictos de consumo. Asimismo, el objetivo del impulso de estos programas de cumplimiento normativo se encuentra orientado a la generación de una cultura de cumplimiento dentro de la organización que aporte valor en sí mismo a través de su capital humano, la producción con eficiencia y el agregado de reputación ante el público, impulsando la competencia entre empresas bajo estos términos.

Asimismo un objetivo de la propuesta consiste en garantizar un adecuado nivel de protección a los consumidores, mediante la evaluación y acreditación de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo, que a su vez otorgue un mayor nivel de seguridad jurídica, a través de una certificación técnica otorgada por un tercero imparcial mediante la intervención de un organismo técnico autónomo como el INACAL, estableciendo además la propuesta de exoneración de sanción, en el marco de una regulación responsiva, que permita aplicar medidas sancionatorias a aquellos proveedores que no cuenten con programas de *compliance*, o cuya eficacia no sea suficientemente demostrada.

En síntesis, pues el objetivo central de la propuesta radica en implementar una acción estratégica de regulación responsiva que a través de la exoneración de sanción impulse los programas de cumplimiento normativo y de este modo, eficientemente beneficie al sistema de protección al consumidor mismo - al procurar una tutela adecuada y oportuna de los derechos de consumidor - reduzca costos a los agentes del mercado, y a su vez les genere valor y beneficios, ello en armonía con la Política y el Plan Nacional de Protección al Consumidor 2017-2020.

4.2. Problema

Sintetizando el problema que presenta la actual política y regulación del sistema de protección al consumidor descrita y evidenciada en el capítulo previo, podemos señalar que el mismo consiste, a nivel de Política y Plan Nacional, en la falta de desarrollo real de acciones estratégicas que en efecto promuevan mecanismos de prevención de infracciones a los derechos del consumidor así como de conflictos de consumo, lo que se concretiza a nivel de la regulación, en tanto la misma no ha establecido ni promovido mayores mecanismos de prevención de conflictos, centrándose

esencialmente en desarrollar y diversificar mecanismos de solución de conflictos o en simplificar los mismos, a fin de que terminen de forma más célere, no obstante optar por priorizar la solución y no la prevención de conflictos, implica una renuncia a una de las primeras líneas que se debe atender en la problemática de protección al consumidor.

Así pues en el Plan Nacional, si bien se aborda como primera línea la educación tanto al consumidor como al proveedor, y ello implica un primer esfuerzo por la prevención de los conflictos de consumo, con excepción de la reciente aprobación del Reglamento de Programas de Cumplimiento Normativo, no se han desplegado ni incentivado estrategias que antes de trabajar en la solución y resolución conjunta – entre consumidores y proveedores – de las controversias, busque prevenir las infracciones y conflictos de consumo, descuidándose esta segunda línea, que debiera poner el foco en la gestión de riesgos de incumplimiento normativo y contractual desde y por las empresas, pese a que es en su seno en el cual surgen las infracciones y parte de los conflictos, por lo que resulta indispensable que juntos a los programas de difusión y capacitación de derechos a consumidores y proveedores se impulsen programas de prevención y cumplimiento normativo empresarial en materia de protección al consumidor, abordando eficazmente de este modo la problemática de la falta de prevención de conflictos de consumo, en tanto esta medida permitiría complementar el conocimiento teórico alcanzado por los proveedores mediante los programas educativos con la puesta en práctica de los mismos, radicando en el aspecto práctico de estos conocimientos la verdadera protección, dado el carácter eminentemente fáctico de las relaciones de consumo.

Por otro lado, se evidencia también como un problema la prácticamente nula aplicación de criterio de implementación de programas efectivos de cumplimiento normativo como atenuante de sanción en la jurisprudencia de INDECOPI, lo que demuestra que el carácter únicamente atenuante de sanción no ha resultado un incentivo suficiente para los proveedores de cara a la implementación y desarrollo de dichos programas en protección al consumidor.

Asimismo se vislumbra como un problema de la actual regulación la falta de eficacia de los mecanismos de prevención y solución de conflictos evidenciada por: i) la baja tasa de utilización de los programas privados de autocomposición, con su correspondiente falta de eficacia respecto

a la solución de conflictos y el aumento de costos que implica el continuar con los mismos para proveedores y consumidores, así como para el Estado que asume costos a través de la tramitación de reclamos y denuncias en sede de INDECOPI; ii) la baja tasa de conciliación de los reclamos tramitados ante el SAC y durante el curso de los PAS ante los ORPS y las CPC, no alcanzándose niveles adecuados de solución célere de conflictos en detrimento de la protección oportuna de los derechos de los consumidores; iii) la tasa considerable (30%) de PAS declarados fundados, que junto a la tasa de expedientes concluidos por acuerdo demuestra un importante porcentaje de infracciones a los derechos de consumidor no resueltos célereamente y que generan costos a los agentes del mercado y al sistema, develando que la estrategia sancionadora no ha implicado un cambio significativo dado el porcentaje relativamente estable de PAS fundados de entre 30 y 40%; iv) el aumento sostenido de los reclamos y denuncias presentadas ante INDECOPI que da cuenta de: a) la falta de eficacia de los mecanismos más blandos en la solución de los conflictos de consumo, objetivo de los mecanismos de prevención y solución de conflictos; b) una falla en la vía educativa como estrategia preventiva debido a que el aumento del número puede deberse a consumidores o proveedores que desconocen sus derechos y obligaciones; c) una falta de prevención, detección y gestión oportuna de las infracciones, ya que el aumento se puede deber a incumplimientos normativos del proveedor;

Asimismo un problema de la actual regulación y en especial de los procedimientos administrativos sancionadores por denuncia, consiste en la falta de eficiencia de los mismos, debido a: i) los costos que genera la imposición de considerables sumas de dinero por concepto de multas a los proveedores, los cuales pueden incidir restrictivamente en algunos proveedores o sectores económicos al afectar su balance, en detrimento de la actividad económica misma, de la salud financiera de la organización o de la inversión en calidad, innovación y oferta y colocación de productos y servicios, así como de la propia atención al cliente y transparencia de la información brindada a éste. Dichos costos provenientes de multas en materia de protección al consumidor, además deben ser vistos en perspectiva respecto al panorama internacional, considerando que países vecinos no replican el mismo esquema sancionador administrativo para infracciones a la normativa de consumo de naturaleza particular, lo cual constituye una desventaja competitiva para la nueva inversión en sectores económicos ligados al comercio, y favorece conductas que puedan afectar la libre competencia por parte de los agentes que ya forman parte del mercado, conductas

que se pueden replicar dentro del mercado nacional mismo, en tanto un esquema de procedimiento sancionador por infracciones particulares favorece a aquellas empresas que cuenten con espaldas financieras suficientes para hacer frente a dichos costos, poniendo a las microempresas en situación de desventaja; ii) los tiempos prolongados de tramitación de los PAS tanto en vía sumarísima como ordinaria para obtener una decisión firme y eficaz, conllevan a proveedores y sobretodo consumidores a incurrir en costos de oportunidad para la defensa de sus intereses debido a la propia asimetría informativa en la que se encuentran, la cual demanda una mayor inversión de tiempo en el procedimiento. Dichos costos de oportunidad se replican también respecto a los reclamos tramitados aunque en menor medida que para los PAS; iii) los costos directos derivados de la tramitación de PAS para los consumidores como son las tasas administrativas, honorarios profesionales de abogados, peritos, gastos operativos de defensa propia, etc., y los costos consecuentes para los proveedores como la contratación de asesores legales externos, incremento de su planilla legal, gastos operativos, infraestructura, etc., los cuales se ven potenciados por la cantidad de denuncias recibidas y el tiempo de duración de las mismas, producto de la falta de inversión en prevención y cumplimiento normativo. Dichos costos se replican también en menor medida respecto a los reclamos; iv) los costos que acarrea a la administración pública el invertir en los PAS, nuevamente por la cantidad y duración de los mismos, especialmente dada la características de procedimientos sancionadores por infracciones de carácter particular que multiplica los gastos en planilla, infraestructura, operativos, etc. y constituyen un costo de oportunidad en tanto podrían estar reenfocados a la supervisión y sanción de infracciones de índole colectivo generando un mayor impacto en el comportamiento de los proveedores y en el mercado mismo, en beneficio de la economía y el bienestar general. Dichos costos se replican también en menor medida respecto a la tramitación de reclamos; v) costos directos y de oportunidad para la ejecución coactiva de la multa impuesta; vi) costos directos y de oportunidad para la tramitación de impugnaciones, ya que el mantenimiento de multa y amonestación incrementa el incentivo para recurrir administrativa o contenciosamente las resoluciones; vii) costos directos y de oportunidad por los esfuerzos desempeñados por las gerencias de estudios económicos y de TIC de INDECOPI para la graduación de sanción; viii) inseguridad jurídica que conlleva la atenuación de sanción por falta de predictibilidad.

Como se puede ver los costos identificados en los apartados i), ii), iii) y iv) se encuentran identificados con los problemas de la falta de prevención y gestión oportuna de conflictos de consumo, como consecuencia del no desarrollo de *compliance programs* en el marco actual, mientras que los apartados i), v), vi), vii) y viii) se encuentran relacionados más específicamente a la mera consideración como atenuante de sanción de los programas de cumplimiento normativo.

Ambos grupos se encuentran potenciados por el incremento de denuncias y reclamos que se ha mantenido sostenido y continuo, y que resultaría natural a la tendencia de incremento de transacciones comerciales.

Así pues, la falta de eficiencia queda patentada en que para conseguir el objetivo /beneficio de solución de conflictos de consumo, se incurren en grandes costos y recursos producto de la falta de impulso adecuado a la prevención y gestión oportuna que ahorrarían los mismos

Como se observa, la naturaleza del problema es eminentemente regulatoria en tanto a partir de un análisis económico de la normativa y políticas vigentes se puede observar las fallas de eficacia y eficiencia que han ocasionados éstas al sistema de consumo, perjudicando la adecuada protección de los derechos de los consumidores y asimismo afectando a los proveedores, con la generación de costos que terminan más bien afectando la calidad de los productos y servicios, como objetos de las relaciones de consumo, la competencia, y el mercado mismo, y sobrecargan la facultad supervisora y sancionadora de la administración pública en infracciones a menudo de escasa trascendencia colectiva, descuidando la protección de conductas de mayor impacto.

Es decir las fallas regulatorias de eficacia y eficiencia de la actual política y normatividad de los mecanismos de solución y prevención de conflictos constituyen su problema central y tienen un alcance jurídico y económico que afecta al sistema de consumo y de protección al consumidor mismo, en tanto no cumplen con su labor de tutelar adecuadamente los derechos de éstos y generan costos que afectan al empresariado, sus productos, las relaciones de consumo, la competencia y el mercado en general.

4.3. La propuesta regulatoria

La propuesta regulatoria del presente trabajo consiste en modificar la norma contenida en el artículo 112° del Código de Protección y Defensa del Consumidor que establece como un factor atenuante de sanción la implementación de programas efectivos para el cumplimiento de la normativa en protección al consumidor, reemplazándolo por una norma que ya no solo atenúe la sanción sino que además exonere de la misma al proveedor que acredite haber implementado un programa eficaz de prevención y cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor, el cual deberá ser sometido a una certificación por parte de un tercero imparcial que cuente con acreditación respectiva por el INACAL a fin de determinar su eficacia.

Asimismo, implica una modificación del artículo 119° del Código estableciendo que, en aquellos supuestos en los que se declare que el proveedor cometió una infracción, donde sin embargo se haya exonerado de sanción a éste por haber acreditado contar con un programa de cumplimiento normativo eficaz, proceda la cancelación anticipada del registro al producirse dos años de este.

Dicha propuesta regulatoria se plantea en el marco de una estrategia de regulación responsiva, permitiendo que se apliquen únicamente medidas correctivas a aquellos proveedores que hayan implementado eficazmente los *compliance programs* e imponiendo sanciones a aquellos que hubieren cometido infracciones y no lo hubieren hecho o hubieren implementado programas de cumplimiento no eficaces.

La eficacia de los programas de cumplimiento normativo no corresponde a una obligación de resultados, sino más bien una de medios, conforme lo señala las instituciones especializadas en la implementación de estos y la doctrina.

Así respecto al primer grupo, KPMG – una de las denominadas *big four* – resalta que la función del compliance se constituye en una obligación de medios, a la que únicamente se le puede exigir garantizar determinados objetivos, como, por ejemplo, la formación o conocimiento de la organización, sin embargo, no se podría garantizar su aprovechamiento, ya que ello depende de factores como el perfil de los asistentes, entre otros (2020).

Por el lado de la doctrina especializada, la Asociación Española de *Compliance* señala que, a fin de procurar la eficacia de las herramientas de los programas de cumplimiento normativo, se debe velar porque éstas se apliquen consistente y uniformemente en la empresa, de tal manera que puedan *cumplir razonablemente* su función de prevenir, detectar y responder ante los riesgos (2017, p. 29)

A nivel de derecho comparado, la ley penal española admite la posibilidad de eximir de responsabilidad a la empresa en caso de que disponga de un programa de prevención de delitos, no obstante, no resulta fácil determinar, las oportunidades en las que el *compliance program* pese a su vocación, no ha logrado evitar la comisión del delito y deba ser calificado ex ante - ya que ex post, la comisión del delito parece arrojar un resultado desfavorable – como idóneo. Para ello, la regulación española reglamenta cuales son los requisitos que deben concurrir a fin de que el programa de cumplimiento sirva para lograr eximir de responsabilidad, estableciendo entre otros, que el consejo de administración resulta responsable de la implementación y ejecución del programa, la implementación de un *compliance officer* autónomo, existencias de protocolos, procedimientos de formación, canales de denuncia, sistema disciplinario, verificación periódica del modelo (Gomez & Navarro, 2016, pp.33-34)

En ese sentido, la existencia de algunas infracciones o riesgos concretados, pese a la implementación de un programa de cumplimiento normativo no determina necesariamente la falta de idoneidad o eficacia de este, debiendo evaluarse ello, en cada caso concreto, por los jueces especializados.

En dicha línea de análisis, la propuesta regulatoria de exoneración de sanción, reconociendo la naturaleza de obligación de medios de los programas de cumplimiento normativo, busca incentivar la implementación y ejecución de programas de cumplimiento eficaces, al dotar de mayores beneficios a los proveedores, como son el ahorro de multas, mayor seguridad jurídica, atracción de inversiones y mejor capital humano, etc., lo que redundará en diversos beneficios a los demás agentes del sistema de protección al consumidor, conforme se desarrolla en el apartado relacionado a los costos y beneficios de esta propuesta, de modo que se impulse la prevención de solución de

conflictos y su solución ágil, resultando ello más eficiente para el sistema de protección al consumidor.

Los programas de cumplimiento normativo materia de esta regulación deberán cumplir cabalmente con su funciones de detección, gestión y monitoreo de riesgos relativos a las infracciones a los derechos de los consumidores, con especial énfasis en los derechos de información, idoneidad de los productos y servicios, salud y seguridad, no discriminación, y atención de reclamos y requerimientos, a fin de que puedan contribuir eficazmente con la prevención de las lesiones a dichos derechos, así como con la mitigación oportuna de las consecuencias de los mismos, contribuyendo por ende a la solución celeré de los conflictos de consumo, para lo cual deberán contar con elementos mínimos, a saber: i) políticas o procedimientos específicos de prevención y cumplimiento normativo reflejados en: a) documentos que establezcan los principales riesgos de la actividad por área o responsabilidad, según las actividades económicas desarrolladas por cada empresa y procedimientos específicos a seguir para afrontarlos; b) códigos de éticas que establezcan el compromiso de la organización y de los principales directivos con la cultura de prevención y cumplimiento y determinen regímenes disciplinarios para los miembros de la organización; ii) establecimiento de un área o responsable del programa de prevención y cumplimiento normativo, con autonomía, en caso la estructura y volumen de la organización permita ello, a fin de diferenciar aquellas organizaciones empresariales que por su volumen o políticas de buen gobierno corporativo contemplan una separación de la administración y la propiedad de la misma, de aquellas que por su tamaño o características específicas no permitan dicha separación, ni la de la gerencia de la oficialía de cumplimiento normativo, lo que implica una modificación del Reglamento a efectos de especificar este elemento; iii) establecimiento de canales de denuncia internos, con garantía de confidencialidad e incentivos para los colaboradores que hagan uso idóneo de ellos; iv) programas de formación y capacitación al personal respecto a los riesgos identificados de las actividades y el funcionamiento mismo del programa de prevención y cumplimiento; vi) acciones retroalimentación, evaluación y monitoreo continuo del funcionamiento del programa.

Asimismo, la propuesta plantea que entidades certificadoras acreditadas ante INACAL, certifiquen la eficacia de los programas de cumplimiento normativo, ya que de este modo, a través

de la acreditación que brindaría una institución gubernamental técnica de la empresa que certifica y evalúa la eficacia de los programas de cumplimiento normativo se garantizaría en un mayor nivel la eficacia de los *compliance programs*, si bien la evaluación final de la eficacia siempre debiera ser realizada por la autoridad resolutoria administrativa, este elemento brindaría mayor seguridad jurídica, toda vez que las certificaciones, conllevarán a un proceso de estandarización y uniformidad de los programas basado en la calidad y acorde a cada sector productivo o comercial en el que se implemente y desenvuelva el programa de cumplimiento normativo, permitiendo que el “juez” administrativo pueda contar con estándares más específicos para la evaluación en el caso concreto de la eficacia, favoreciendo ello la predictibilidad de los criterios a considerar, de modo que también esta seguridad jurídica aliente la implementación de programas de cumplimiento normativo, ya que de cumplir los estándares del mercado, razonablemente se esperaría la exoneración, reduciéndose posibles arbitrariedades que conllevaría una mera atenuación.

Además, la uniformidad acorde a los estándares del mercado que trae la certificación, aunada a la necesidad de que esta certificación sea producto de una evaluación dinámica en el tiempo del programa de cumplimiento normativo brindaría un aporte significativo al análisis de cuando los incumplimientos califican como eventuales o reiterados, y de este modo evaluar de un mejor modo el criterio impreciso plasmado en la regulación vigente.

Para asegurar estos niveles de certificación de eficacia y seguridad jurídica se debe además constreñir a que el INACAL evalúe e impida que las empresas certificadoras guarden vínculo alguno con la empresa a la que se le implementa el programa de cumplimiento y con la empresa que lo implementó o desarrolló.

Esta regulación deberá ser propuesta por el INDECOPI en su calidad de autoridad nacional de protección al consumidor, e implementada por el Congreso Nacional de la República mediante una ley o por el Poder Ejecutivo mediante un decreto legislativo. Asimismo, la PCM, deberá incorporar modificaciones al actual Reglamento de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor, conforme a lo esbozado.

El INDECOPI, a través de sus órganos resolutivos (OPS, CPC y SPC) se encargará de la decisión de la imposición de la medida de exoneración de sanción, conforme a las características particulares del caso y a la acreditación de la eficacia del programa de cumplimiento normativo.

El INACAL a través de su Dirección de Calidad se encargará de la acreditación de la competencia de las entidades certificadoras de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo.

Los grupos que podrían verse afectados por la regulación propuesta son los siguientes:

* Proveedores/Empresarios: en tanto los mismos a efectos de beneficiarse de la exoneración de sanción y la reducción del tiempo de registro de la infracción en el RIS deberán de realizar una inversión para la implementación y desarrollo de los programas de cumplimiento normativo en su organización, no obstante el carácter de dicha medida resulta voluntario, por lo que cada empresa podrá determinar libremente si la implementación de la medida les resulta beneficiosa o no de acuerdo a la estructura de cada una, a los costos que pudiera demandar en su caso particular la implementación de un programa efectivo, y a los beneficios económicos, de reputación y de calidad que podría generar en la organización a partir de la generación de valor que en sí mismo aporta la cultura de cumplimiento normativo dentro de la organización, y el ahorro que implicará la exoneración de multas, amonestaciones, así como la reducción de costos en el departamento legal o la asesoría externa contratada producto también del mayor incentivo a no impugnar por reducción de perjuicio económico y a una mayor seguridad jurídica, permitiendo que se libere dicho presupuesto en beneficio de la organización y su actividad empresarial.

* Consumidores: los mismos se verán beneficiados de la medida en tanto los programas de prevención eficaces permitirán una reducción de las afectaciones a sus derechos como consumidores, con el correspondiente ahorro de los costos de oportunidad en los que incurrirían para la presentación y tramitación de reclamos o denuncias a fin de obtener una solución a su afectación particular, así como de los gastos que asumirían para los mismos, como tasas, honorarios profesionales de asesoría legal, pericias, etc. Asimismo, los mismos podrían considerarse afectados por la eliminación de la sanción al proveedor, observándolo como un

desincentivo para no incurrir en infracciones, no obstante, se debe hacer énfasis en la necesaria acreditación y certificación de la eficacia del programa, el análisis caso por caso que deberá realizar la administración, y la estrategia de regulación responsiva en la que se enmarca. Desde el punto de vista de los consumidores en el mercado, éstos también estarán exentos de la aplicación de posibles medidas de traslados de costos de multas al precio de los productos y servicios.

* Mercado: los ahorros de gastos y costos que demandan los mecanismos de solución de conflictos poco eficaces permite la inversión de las empresas en innovación y tecnología con el consecuente impulso de la calidad de los productos y servicios que ofrece, en beneficio de la competencia y finalmente del consumidor, facilitándose también la permanencia en el mercado de aquellos microempresarios que no tendrían que verse perjudicados por la imposición de multas que afecten su estabilidad económica. Así también, al exonerarse de sanción se incentivará el acceso de nuevos agentes económicos provenientes del extranjero en los sectores comerciales y de servicios, que suelen contar ya con programas de cumplimiento normativo, favoreciéndose la libre competencia.

* Estado: se verá afectado por los costos que demande la acreditación de las empresas certificadoras de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo, así como con la evaluación de los programas en los casos particulares dentro de la emisión de la resolución final correspondiente, no obstante se verán beneficiados con la tutela oportuna de los derechos del consumidor, y los beneficios que ello reporta a la competencia, así como son la reducción de costos operativos vinculados a la resolución de casos tramitados en PAS o reclamos, producto de la reducción de costos que implica la prevención y solución inmediata de los conflictos de consumo, pudiendo enfocar la estrategia a la supervisión ex ante de conductas riesgosas o infractoras de mayor impacto colectivo. Asimismo, a través de INDECOPI el Estado pudiere ver reducido el ingreso de multas debido a la exoneración de sanciones.

* Empresas de certificación: las mismas deberán invertir en los costos que demande la evaluación de los programas de cumplimiento normativo, así como la acreditación de sus estándares de evaluación de conformidad ante el INACAL, no obstante, podrán reflejar dichos costos en el precio de sus servicios.

La estrategia propuesta para garantizar el cumplimiento radica en el incentivo mismo que significa la exoneración de sanción de los procedimientos administrativos sancionadores, asimismo la eficacia del cumplimiento utiliza la acreditación y certificación de los *compliance programs* mediante la participación del INACAL como filtro de calidad de estos. Se propone considerar además también junto a la exoneración de sanción, un retiro anticipado de las infracciones registradas en el Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI como una medida complementaria en los casos en los que se acredite un programa de cumplimiento normativo efectivo, como una estrategia para incentivar el cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor a través de una reducción temporal del impacto sobre la reputación.

4.4. Análisis Costo Beneficio

A continuación, conforme a la metodología de la OCDE se procederá a realizar un listado claro y preciso de los principales costos y luego uno de los beneficios de cada uno de los protagonistas previamente identificados.

Así respecto a los costos se listarán tanto los costos directos de la propuesta regulatoria es decir aquellos impactos negativos o pérdidas que directamente se generarán a los regulados al cumplirse la medida regulatoria, y a la propia administración para que haga cumplir la misma, así como también se incluirán los costos indirectos (OCDE, 2008, p.7), es decir aquellos asociados a los primeros que producen un impacto en terceros, diferenciándose de los primeros donde se encontrarán los costos de cumplimiento de la regulación, costos financieros y de oportunidad (Congreso de la República, 2017, pp. 117-120)

Tabla 1
Costos de los Diversos Grupos Involucrados

Grupo Afectado	Costo Relacionado
Consumidores	*Pérdida de la sanción como incentivo para el cumplimiento de la regulación y el no incurrir nuevamente en violaciones a sus derechos, lo que constituiría un impacto negativo directo resultante de la implementación de la medida regulatoria propuesta.

	<p>No se observa que los consumidores asuman otro tipo de costo directo, puesto que no asumirá costos de adaptación a la medida, laborales, financieros o de <i>oportunidad (costo de la medida de exoneración de sanción)</i>.</p> <p>* Pérdida de información para nuevos consumidores de las infracciones que fueron retiradas anticipadamente del Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI respecto a los proveedores que cumplan con haber acreditado un programa de cumplimiento normativo eficaz que conllevó la sanción, lo que ocasionaría que nuevos consumidores no puedan acceder a dicha información para adoptar una decisión comparativa de consumo. Ello constituiría un costo indirecto, puesto que se encuentra relacionado a una segunda ola de exposición a los efectos de la regulación (<i>costo de la reducción del tiempo de registro</i>).</p> <p>* Posible aumento del valor del precio o servicio ofertado por la empresa que adopte el programa de cumplimiento normativo, producto de la inversión en el mismo, lo cual de suceder constituiría un costo indirecto (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p>
<p>Proveedores</p>	<p>* Costo que demandará el cumplimiento de la medida, es decir el valor del programa de cumplimiento normativo en la empresa, el cual constituye un costo directo, en el cual se deben considerar: a) el costo de la evaluación que realizará la empresa para determinar si adopta o no un programa de cumplimiento normativo; b) el costo que implicará el desarrollo o estructuración del programa de <i>compliance</i> en sí mismo, es decir la implementación de códigos de ética, disciplinario, implementación de canales de denuncia, programas de información y capacitación del personal, realización de auditorías internas del funcionamiento del programa, etc.; c) los costos de implementación del programa, los cuales incluirán: c.1) los costos laborales directos o remunerativos que implicará en sí la creación y funcionamiento de un área o responsable de cumplimiento normativo, y/o la correspondiente reasignación de funciones y responsabilidades dentro del personal ya existente en la empresa; c.2) costos de equipamiento y generales para el área de cumplimiento normativo, es decir inversión en equipos de computación, línea telefónica, internet, electricidad, u otros gastos operativos (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costo financiero que podría asumir la empresa a fin de dotarse del capital necesario para el desarrollo del programa de cumplimiento normativo, a través de préstamos bancarios u otras formas de financiamiento (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costo de la certificación de la eficacia del programa de cumplimiento normativo a cargo de una empresa acreditada por el INACAL y las necesarias evaluaciones periódicas del mismo (<i>costo de la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costos administrativos relacionados a la presentación y defensa de la eficacia de sus programas de cumplimiento normativo ante los órganos resolutorios de INDECOPI en el supuesto de verse inmersos en procedimientos administrativo-sancionadores (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costo de oportunidad por la implementación del programa de cumplimiento normativo en la empresa, es decir, aquello que deja de realizar por el costo que supone el programa de cumplimiento normativo, los cuales dependerán de cada</p>

	<p>empresa, pudiendo significar pérdidas referidas a nuevos proyectos, inversiones, entre otros (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costos indirectos, que podrían tener lugar en caso la inversión en el programa de cumplimiento normativo, encarezca el producto o servicio ofertado al mercado, conllevando ello una pérdida de clientes en favor de sus competidores, o el encarecimiento de los productos o servicios de sus proveedores, producto de exigir a los mismos determinados estándares relacionados al programa de cumplimiento normativo. (Congreso de la República, 2017, pp. 117-120) (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costos que supondría perder cuota de mercado para los proveedores que actualmente se encuentran el mismo, ya que la exoneración de sanción implicaría un incentivo para el ingreso de nuevos competidores del extranjero con programas ya implementados (<i>costo de la medida de exoneración de sanción</i>).</p>
Mercado (competidores, proveedores, de la empresa que opte por el programa de cumplimiento normativo)	<p>* No asumen costos directos, puesto que no recaen en ellos directamente costos relacionados al cumplimiento de la medida regulatoria propuesta, entendida como la implementación del <i>compliance program</i>, sin embargo, sí asumirían costos indirectamente.</p> <p>* Los proveedores de las empresas que adopten el programa de cumplimiento normativo incurrirán en costos de implementación de medidas referidas a estándares éticos o de cumplimiento normativo en su propia organización como exigencias de los <i>compliance programs</i> de las empresas a las que proveen productos o servicios (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Los competidores microempresarios podrían verse perjudicados si mantener el programa de cumplimiento normativo para competir en el mercado les resulta sumamente costoso, dificultando su permanencia en el mercado (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p>
Estado	<p>* Costos derivados de la evaluación de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo de los proveedores inmersos en procedimientos administrativo-sancionadores, entendidos como una mayor inversión en capacitación del personal de los órganos resolutivos de INDECOPI en esta materia, o el mayor precio del valor en el mercado de la remuneración de profesionales con dichas habilidades (<i>costo del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costos laborales, operativos y de infraestructura que asumiría el INACAL para la acreditación de las empresas certificadoras de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo (<i>costo de la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Pérdida de ingresos para el INDECOPI en tanto se produciría una reducción del monto de las multas impuestas, lo cual pudiese impactar en el desarrollo de las actividades de dicha agencia (<i>costo de la medida de exoneración de sanción</i>).</p>
Empresas Certificadoras	<p>* Aumento de los costos operativos para la evaluación de los programas de cumplimiento normativo de las empresas, producto del incremento de la demanda de sus servicios y de la necesaria evaluación en el tiempo de estos (<i>costo de la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Costos de acreditación ante el INACAL de la certificación ofertada (<i>costo de la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento</i>).</p>

A continuación, se procederá a realizar un análisis sobre los beneficios directos e indirectos de la medida, respecto a cada uno de los grupos afectados:

Tabla 2
Beneficios de los Diversos Grupos Involucrados

Grupo Afectado	Beneficio Relacionado
Consumidores	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción de las infracciones a sus derechos, producto de la función preventiva de los programas de cumplimiento normativo a través de la detección y reducción de los riesgos de las empresas (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>). * Mitigación oportuna de las infracciones de sus derechos, producto de la implementación de un sistema que facilita la detección de conductas no adecuadas al cumplimiento normativo, resultará más celeridad la detección de infracciones a los derechos de los consumidores, otorgando a la empresa la posibilidad de actuar de forma más pronta ante el daño causado, reduciendo el impacto de este en los consumidores (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>). * Generación y aseguramiento de valor y calidad en los servicios y productos, toda vez que el programa de cumplimiento normativo permite a la empresa responder de una manera proactiva a las exigencias legales, ello redundará en un incremento del valor del servicio o producto brindado a través de mejoras en la información e idoneidad de los productos y servicios, ello debido tanto al cumplimiento de los estándares legales que trastocan transversalmente la actividad empresarial, como al desplazamiento de la competencia a estrategias que superen dichos estándares una vez se masifique la implementación de los programas de cumplimiento normativo, producto del incentivo otorgado con la exoneración de sanción y cancelación anticipada del registro de las infracciones (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento y de la medida de exoneración de sanción</i>). * Reducción de la posibilidad de traslado de costos al consumidor por la imposición de multas, dada la exoneración de sanciones (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>).
Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> * Ahorro de costos consistentes en la asunción de partidas presupuestales para multas, producto de la exoneración de la sanción propuesta en la medida (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>). * Ahorro de costos de tramitación de procedimientos administrativo-sancionadores y reclamos de consumidores, como son honorarios de asesoría legal y gastos operativos ligados, a raíz de la reducción de los conflictos de consumo, como consecuencia del enfoque preventivo de los modelos de cumplimiento normativo (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>). * La liberación de dichas partidas económicas aportará una ventaja estratégica respecto a los competidores que no opten por adoptar los programas de cumplimiento normativo puesto que aquellas empresas que implementen eficazmente un programa de cumplimiento normativo podrán liberar

significativamente las partidas relacionadas a contingentes como la imposición de multas, pudiendo reinvertir dichas cantidades de dinero en desarrollo, innovación y tecnología de los productos ya ofertados, o una diversificación y ampliación de los mismos en el mercado, acceso a nuevos mercados, etc., lo que traerá como consecuencia la reducción de los costos de producción, o captación de mayor demanda, mejorando los márgenes de ganancia de la empresa de modo eficiente (*beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento y de la medida de exoneración de sanción*).

* Ventaja competitiva en la organización misma, producto de un enfoque de cumplimiento normativo integral que abandone una visión reactiva de los asuntos legales en las que únicamente se preste atención a los mismos como un escollo para superar un problema, por una visión que entienda que el cumplimiento normativo, tanto de los asuntos legales como contractuales, se encuentra incorporado en cada una de las actividades de la empresa a lo largo del desarrollo de la misma, facilitando un accionar proactivo de los *compliance programs* que permita entender y estructurar los asuntos legales como oportunidades de negocio, por ejemplo al abordar preventiva y proactivamente los asuntos normativos relacionados a la responsabilidad por productos defectuosos se puede aportar valor para el desarrollo de nuevos productos para los consumidores (Peterson, 2012, pp.1030-1041) (*beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento*).

* Ventaja competitiva por la implementación del programa de cumplimiento normativo en sí mismo, en tanto un *compliance program* eficaz incorpora una cultura de cumplimiento no solo de leyes sino de valores éticos de la propia organización empresarial, que reforzará reputación de la compañía, generando confianza en los diversos involucrados con la organización, es decir, tanto en consumidores, a través de la confianza en la integridad de la organización y sus productos, como en trabajadores, por identificación con los valores de la empresa y la correspondiente elevación de los niveles de satisfacción e identificación con la organización, la atracción de talento respectiva, y finalmente también en los inversores, quienes a través de esta política de buen gobierno corporativo, contarán con mayores incentivos para apostar por la compañía, dado el mayor nivel de protección de su capital que garantiza un programa de cumplimiento normativo eficaz (Aznar&Vaccaro, 2015, pp. 27-30) (*beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento*).

* Ventaja competitiva relacionada por la mejora comparativa en la reputación, no solo por el valor de la cultura de integridad de la organización, sino también por el beneficio de la cancelación anticipada del registro de infracciones en el Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI de carácter público, lo cual disminuirá el impacto sobre la reputación en el público, aportando una oportunidad a la organización para captar clientes (*beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento y de la reducción del tiempo de registro*).

* Ahorro de la inversión en el trámite de denuncia en segunda instancia administrativa o proceso contencioso administrativo, dada la reducción de incentivos para impugnar debido a la exoneración de sanción y del costo de oportunidad que ello demanda

(*beneficio de la medida de exoneración de sanción*).

	<p>* Beneficio de seguridad jurídica que brinda la exoneración de sanción y la certificación de eficacia conjuntamente, respecto a los criterios de evaluación específicos que afrontara el juez dada la estandarización de programas por mercado, favoreciendo ello una mayor implementación de programas de cumplimiento (<i>beneficio la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento y de la medida de exoneración de sanción</i>).</p>
<p>Mercado (competidores, proveedores de la empresa que opte por el programa de cumplimiento normativo)</p>	<p>* Respecto a los competidores, y más precisamente a la competencia en general, se incentiva la entrada de nuevos rivales, especialmente del extranjero, debido a que las transnacionales suelen tener ya incorporados programas de cumplimiento normativo, lo que conllevaría una mayor probabilidad de competir en el mercado sin la imposición de sanciones, favoreciendo ello la inversión de sus capitales en el país. (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>).</p> <p>* Respecto a los competidores microempresarios, la propuesta regulatoria otorga el beneficio de poder decidir si de acuerdo con su estructura de costos le resultará o no eficiente el contar con un programa de cumplimiento normativo, siendo que además la propuesta contempla que el mismo sea flexible de acuerdo con las características de la organización como lo recomienda la literatura especializada. (<i>beneficio del enfoque responsivo de la medida de exoneración de sanción</i>).</p> <p>* Respecto a los proveedores microempresarios que pueden resultar afectados con la imposición de multas a las empresas que venden productos o servicios a los consumidores, los mismos reciben un impacto positivo en tanto la exoneración de sanciones elevadas ya no afectaría la cadena de pagos. (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>).</p>
<p>Estado</p>	<p>* Reducción de costos por la tramitación de reclamos y denuncias ante INDECOPI, debido al impulso de la prevención de conflictos o su mitigación célere, evitando que los consumidores acudan a la administración. (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Posibilidad de concentrar recursos en el análisis de conductas y procedimientos que involucren intereses colectivos o difusos, incluso ex ante, dada la reducción de las denuncias y reclamos particulares, generando mayor eficiencia en la agencia debido al mayor impacto en el mercado de los procedimientos sancionadores sobre intereses colectivos o difusos. (<i>beneficio del impulso e implementación de programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Incremento de recaudación de tasas y derechos cobrados por INACAL para la acreditación de las empresas certificadoras. (<i>beneficio la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento</i>).</p> <p>* Ahorro de los costos directos y de oportunidad derivados de la cobranza coactiva de las multas (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>).</p> <p>* Ahorro de los costos directos y de oportunidad derivados del desarrollo de proyectos para graduación de sanción de la gerencia de estudios económicos y tecnología de información (<i>beneficio de la medida de exoneración de sanción</i>).</p>
<p>Empresas Certificadoras</p>	<p>*Elevación de la demanda por el impulso generado para la implementación de programas de cumplimiento normativo eficaces, con el correspondiente</p>

incremento de los márgenes de ganancias, debido a la especialización de estas empresas y a los efectos en el precio de las leyes de la oferta y de la demanda.
(*beneficio la propuesta de eficacia de los programas de cumplimiento*).

4.5. Comparación de los costos y beneficios identificados

En este apartado, continuando con el esquema de Análisis de Impacto Regulatorio propuesto por la OECD se proceder a realizar una tabla comparativa de los costos y beneficios para cada uno de los agentes involucrados, a través de un análisis cualitativo del impacto total de las medidas propuestas, debido a la dificultad de cuantificar costos y beneficios, dado que debido a la reciente reglamentación de los programas de *compliance* para protección al consumidor no es factible obtener información sobre los costos de cumplimiento en caso de optarse por la implementación de los mismos, ni tampoco de los beneficios generados, debido a la ausencia de dichos programas enfocados en protección al consumidor, siendo además muchos beneficios y costos contingentes y relativos en torno a la estructura de la organización y el mercado que decida adoptar los programas de cumplimiento normativo, y a que finalmente la decisión de la implementación o no dependerá del análisis propio de cada empresa, por lo que analizar en términos cuantitativos el impacto en el mercado y en el Estado arrojaría apreciaciones parciales.

Tabla 3

Comparación de Costos y Beneficios por cada uno de los Grupos Involucrados

Grupo Afectado	Resultado de la comparación de costos y beneficios
Consumidor	<p>* Si bien por un lado se propugna que la exoneración de sanción, implicaría un relajamiento de la administración que perjudicaría el <i>deterrence</i> de las conductas y favoreciendo la comisión de infracciones a los derechos de los consumidores, el beneficio que constituye la contracara de este costo protege de un modo más eficiente los derechos de consumidores puesto que hace énfasis en la prevención y mitigación oportuna de los daños ocasionados, incentivada a través de la medida regulatoria propuesta, previniendo la comisión de infracción, es decir, alcanza el mismo objetivo que las sanciones persiguen, sin embargo lo hace de un modo más eficiente puesto que el consumidor y el mercado en general no tendrá que esperar que la empresa aprenda de una infracción de un derecho previo, es decir no modificará su conducta de modo únicamente reactivo, sino que preverá la no comisión de infracciones de modo proactivo, sin que exista un consumidor que tenga que servir de víctima ejemplo, ni que cada consumidor incurra en costos dinerarios y de oportunidad para ver resarcidos sus derechos ni protegidos a futuro mediante la imposición de una multa.</p>

	<p>* Igualmente el costo de pérdida de información por el retiro anticipado del Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI, que implicaría la pérdida de una importante herramienta para la toma de decisiones de consumo, se vería compensado y superado por la generación de valor y calidad en los productos y servicios ofrecidos por los proveedores que adopten programas de cumplimiento normativo, lo cual es finalmente el objetivo que persigue como herramienta dicho registro, es decir, la medida propuesta no pierde eficacia en torno al objetivo perseguido, sino que más bien se orienta a impulsar el desarrollo de productos que cumpliendo la normatividad supongan en sí ofertas atractivas a los consumidores.</p> <p>* Finalmente respecto al posible aumento del costo de los productos por la implementación de los programas de cumplimiento normativo, cabe precisar que la propuesta regulatoria permite a los proveedores evaluar la implementación o no de dichos programas por lo que los precios funcionarían de acuerdo también a la estrategia que decidan adoptar las empresas competidoras del mismo mercado, lo que regularía el incremento de precios. Más aún este aumento de precios por la implementación de los programas de cumplimiento traería aparejado un incremento de valor de los productos o servicios que impulsaría a la competencia a buscar estrategias para captar mayor demanda, por lo que también podrían adoptar alternativas respecto a precios.</p> <p>En conclusión, del análisis de los impactos negativos y positivos de la medida propuesta, se observa que, respecto al consumidor, los beneficios superan a los costos de esta.</p>
<p>Proveedores</p>	<p>* Los costos de implementación del programa de cumplimiento normativo en la empresa, de financiamiento y certificación del mismo, así como el costo de oportunidad, es decir aquello que deja de realizar la empresa por la implementación de los programas de cumplimiento se compensan con el beneficio de exoneración de sanciones y la propia reducción en sí misma de los conflictos de consumo así como con la reducción del impacto de las infracciones por una respuesta célere, ahorros que permiten redirigir tanto los presupuestos asignados a sanciones y gastos legales y operativos colaterales, al desarrollo en innovación y tecnología de los productos, con la consecuente ampliación de la oferta y reducción de costos operativos que implicarán un incremento positivo de los márgenes de ganancia para las empresas.</p> <p>* Los costos indirectos que podrían tener lugar en caso la inversión en el programa de cumplimiento normativo, encarezca el producto o servicio ofertado al mercado, conllevando ello una pérdida de clientes en favor de sus competidores – a raíz también del ingreso de nuevos proveedores - o el encarecimiento de los productos o servicios de sus proveedores, producto de exigir a los mismos determinados estándares relacionado al programa de cumplimiento normativo, así como los otros costos antes mencionados se compensan no solo con los ahorros descritos en el párrafo anterior sino también con las demás ventajas competitivas y estratégicas que produce la implementación de <i>compliance programs</i> eficaces, que generan valor agregado a la organización misma, como el incremento de la reputación de la compañía y sus productos y servicios, obteniendo una mayor demanda del mercado en detrimento de los competidores, así como el incremento de los niveles de eficiencia en el accionar de su capital laboral como consecuencia de la satisfacción de los empleados de laborar en una empresa con la que se identifican en valores, y la captación de personal con mayor talento que valore lo que la reputación de integridad de dicha empresa le puede aportar a su hoja de</p>

	<p>vida, todo lo que redundaría en el aumento de la productividad de la empresa, y la mejor valoración que harán los inversionistas en términos de protección de su capital y generación de ganancias proveyéndola de un más amplio abanico de posibilidades de financiamiento.</p> <p>* El costo de la defensa de la eficacia del programa de cumplimiento en un procedimiento administrativo sancionador se compensa y supera con la exoneración de sanción y reducción del impacto en la reputación por el retiro anticipado de las infracciones del Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI, así como con el ahorro en la tramitación de impugnaciones y demandas contencioso administrativas y la seguridad jurídica que otorga la exoneración de sanción y la uniformidad del proceso de certificación que garantizan predictibilidad en la exoneración.</p> <p>En conclusión, se observa que los beneficios de la implementación de un programa de cumplimiento serían superiores a los posibles costos de la misma, ya que a los ahorros en sanciones, reducción de impactos negativos de infracción en el consumidor, y reducción de los costos de reputación que compensan éstos se debe sumar la ventaja competitiva que obtendrían en el mercado y la generación de valor en si mismo que supone una cultura de integridad y cumplimiento para la propia organización, mejorando las fuentes de financiamiento, la calidad de los productos y servicios, de los profesionales y técnicos que desarrollan el negocio, y de este modo la posición de la empresa en el mercado.</p>
Mercado	<p>*Respecto a los proveedores que incurran en costos para la homologación de estándares de cumplimiento normativo, los mismos indirectamente pueden ser beneficiados a nivel de reputación, como aliados de empresas con políticas de cumplimiento normativo que alcancen reputación social en el mercado, lo cual aportaría ventaja competitiva para la valoración de sus productos y servicios en el mercado, aún cuando no tengan que adecuar toda su organización a un programa de cumplimiento normativo.</p> <p>* Respecto a los competidores microempresarios o todos aquellos a los que les resulte sumamente costoso implementar un programa de cumplimiento normativo, cabe precisar que dicho impacto negativo cuenta a favor con la característica de la medida de ser facultativa dependiendo del análisis de cada empresa, por lo que dicho costo no perjudicaría necesariamente la permanencia en el mercado de dichos competidores, más aún si otra característica de la medida propuesta mantiene el carácter flexible del programa de cumplimiento normativo acorde a las necesidades y estructura de cada empresa, por lo que los costos podrían reducirse.</p> <p>* Respecto a la competencia en general se genera además una ventaja ya que se diversifican las opciones en el mercado a través del incentivo que supone la exoneración de sanciones administrativas por protección al consumidor para el arribo de nuevos capitales al país</p> <p>En conclusión, se observa que los beneficios para los proveedores de las empresas son claramente mayores que los costos que deben asumir, beneficiándose colateralmente de la reputación de la empresa a la que proveen. Asimismo, si bien se observa que algunos competidores microempresarios pudieren atravesar dificultades para la implementación del programa, ello no implica que dejen de generar valor a través del mismo, siendo además que la medida por el carácter facultativa y moldeable, permite el ahorro de costos en comparación con las grandes empresas, amortiguándose los costos que asumiría,</p>

	<p>por lo que aunado al ingreso de rivales del extranjero, la competencia en términos generales goza de un impacto positivo mayor.</p> <p>En este punto importante indicar que si bien se pudiere plantear que al producirse incremento de valor en todos los proveedores que conforman la competencia en un mercado -dado que todos contarían con incentivos para implementar programas de cumplimiento normativo – ninguno obtendría ventajas competitivas sobre el otro, lo que implicaría un impacto negativo para la propuesta, esta circunstancia llevaría a un escenario de aumento de calidad generalizado, que como se ha señalado pudiere beneficiar no solo a los consumidores dada la adopción de estrategias de precios e innovación, sino a los propios proveedores, ya que los mismos podrían adquirir grados de especialización que les permitan ingresar a otros mercados, pudiendo no solo diversificar sino también servir como oportunidad de incremento de exportaciones para la economía del país.</p>
<p>Estado</p>	<p>*Respecto al INDECOPI, la pérdida de ingresos por multas será compensada proporcionalmente con la reducción de costos por la tramitación de reclamos y denuncias ante INDECOPI, así como de impugnaciones y procesos de ejecución debido al impulso de la prevención de conflictos o su mitigación célere y la exoneración.</p> <p>*Asimismo el incremento de costos para la evaluación de la eficacia de los programas, deberá ser manejado proporcionalmente con un incremento de las multas impuestas por infracciones a intereses colectivos o difusos en los que se evidencie que los programas de cumplimiento normativo no resultaron eficaces a fin de coadyuvar al impulso de la implementación y eficacia de dichos programas y a la protección de los derechos de los consumidores, en un esquema de baja probabilidad de detección de la infracción/multa alta (Miller, 2014, p.11).</p> <p>Finalmente se debe tener en consideración que, si bien podría ocasionarse una reducción del INDECOPI, el criterio orientador del Estado debe incidir en el bienestar público del objeto de la agencia, por lo que los beneficios proporcionados a consumidores y proveedores en el mercado deben primar.</p> <p>*Respecto a INACAL, el incremento de los costos operativos para la atención de una mayor demanda de las empresas de certificación deberá ir aparejado del incremento de los ingresos por tasas y derechos producto de la misma demanda, por lo que no supondría mayor problema presupuestario</p> <p>En conclusión a nivel de Estado se puede concluir que cualquier desbalance presupuestario de una agencia específica debe ser justificado por el interés público que se persigue y compensado a través del impacto positivo en consumidores y proveedores que finalmente implica un beneficio para el mercado, la economía y el interés social, siendo factible también reajustarse los ingresos y coadyuvar al impulso de la medida a través de criterios de multa mayores a los actuales en supuesto de intereses colectivos o difusos.</p>
<p>Empresas Certificadoras</p>	<p>El pago de tasas a INACAL, así como el incremento de gastos por el aumento de la demanda, se verá reflejado en el aumento de ingresos por el mismo motivo, que aunado a la especialización de estas empresas permitirá el incremento de las ganancias de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda.</p>

En conclusión, de la comparación de los beneficios y costos atribuidos a cada uno de los diferentes agentes involucrados en la medida propuesta, se aprecia que la propuesta regulatoria resulta con un mayor impacto positivo en especial en consumidores y proveedores - los cuales constituyen los principales afectados con la medida regulatoria - en tanto la exoneración de sanción supone un mayor impulso a la prevención y la correspondiente reducción de costos de solución de conflictos que supone, además de la facilitación y generación de valor en sí mismo para la propia organización que implemente los programas de cumplimiento, viéndose beneficiado también el mercado de competidores y proveedores de las empresas en general, en beneficio de la competencia y la economía misma, dado el incremento de la calidad de los productos y servicios y de las propias organizaciones empresariales producto del incremento de la valoración de la empresa y de la liberación de partidas presupuestarias antes orientadas a sanciones.

Asimismo, si bien se observa que algunos competidores pequeños y el Estado pudieren experimentar problemas con los costos, la naturaleza moldeable y facultativa de la medida de implementación de programas de *compliance*, permite reajustar y justificar costos en beneficio del interés público.

En ese sentido, luego del análisis costo beneficio realizado podemos señalar que la medida planteada es eficiente para el sistema de protección al consumidor, en tanto la exoneración de sanción y reducción del tiempo de registro de la infracción en el RIS de INDECOPI, si bien supone esencialmente costos de implementación, de oportunidad, y de pérdida de disuasión, al liberar de costos a los proveedores - que le permitirán a éste redirigir dicho presupuesto a otras inversiones en búsqueda de mayores ganancias - impulsa en mayor grado la implementación de programas de cumplimiento normativo, lo que a su vez supone una protección más oportuna de los derechos del consumidor debido a la prevención y una nueva reducción de costos para las empresas, dada la mitigación inmediata y gestión oportuna de los efectos negativos de los conflictos de consumo – como son mayores reparaciones o mayores costos por tramitación de reclamos o denuncias - permitiendo además la implementación del programa en sí mismo la generación de valor a la organización a través de los efectos positivos de la buena reputación para el capital y la mano de obra de la empresa, ocasionando ello una mejora en la calidad no solo del producto o servicio ofertado sino de la propia organización fruto de la cultura de cumplimiento e integridad,

beneficiándose no solo consumidores y proveedores, sino el mercado en general con el incremento de nuevas alternativas de competencia impulsadas por la exoneración de sanción, mayor innovación, estrategias de competencia en base a precios, especialización, diversificación de carteras de negocio, producto del incremento de valor, e incluso implicando una oportunidad para el ingreso a nuevos mercados, beneficiándose además de estos agentes del mercado también el Estado ya que aún cuando pierde ingresos de las multas, el fin que perseguían éstas es cumplido no solo en mejores tiempos sino en más grandes proporciones al descentralizarse el control de los derechos de consumo a las propias empresas.

4.6. Identificación de alternativas

La primera alternativa identificada consistiría en mantener el *status quo*, ya que ello permitirá determinar si la medida propuesta supone un impacto positivo sobre el *status quo*, es decir si es necesaria una nueva regulación al identificarse un problema en la actual, y a partir de ello, si es efectiva, es decir si logra solucionar este problema y si lo hace efectivamente en términos de costo-beneficio.

La segunda alternativa consistiría en una de carácter no regulatorio que otorgue incentivos de orden fiscal y sobre la reputación (premios públicos) a los proveedores que implementen programas educativos y programas de cumplimiento normativo eficaces.

La tercera alternativa consistiría en una medida regulatoria que obligue la implementación de programas de cumplimiento normativo y premie la eficacia de estos con la exoneración de sanción.

4.7. Comparación de los costos y beneficios de las alternativas

Respecto a la alternativa de mantener el *status quo* incluyendo únicamente la atenuación de sanción para los *compliance programs*, conforme ha sido desarrollado a lo largo del capítulo previo y durante el desarrollo del problema en el esquema del RIA desarrollado en este capítulo, esta alternativa ha demostrado, que genera costos para el Estado en tanto la falta de incentivo de mecanismos de prevención como los programas de cumplimiento normativo ocasiona el

incremento de reclamos y procedimientos sancionadores, que demandan costos laborales, operacionales, de infraestructura, etc., sin que pese a ello se hubiere logrado disminuir significativamente las infracciones cometidas que en un período de casi 10 años se han mantenido cercanas a valores entre 30 y 40%, ni los mecanismos de solución existentes, especialmente las estrategias blandas, hubieren demostrado eficacia en su accionar conforme ha sido analizado en el capítulo precedente, generando además costos de oportunidad para el Estado dada la inversión otorgada al trámite de reclamos y PAS que pudieren haber sido redirigidas a otras estrategias o necesidades públicas. Asimismo, representa costos para los consumidores debido a la asunción de costos de asesoría legal y gastos que demanda un procedimiento administrativo, así como los costos de oportunidad que involucra un reclamo o la misma denuncia, o los posibles incrementos de precio que pudieren ocasionarse por traslado de costos o sanciones. Por el lado de los proveedores se observa la presencia de costos directos traducidos en sanciones, gastos de asesoría legal y operativos relacionados a trámite de reclamos, denuncias, impugnaciones y procedimientos administrativos, costos de reputación, etc., costos de oportunidad por las inversiones dejadas de realizar, y costos de la propia ausencia de programas de cumplimiento normativo, como el mayor impacto negativo de los efectos de los incumplimientos normativos que pudieren haber sido prevenidos o gestionados oportunamente. El mercado en sí mismo también se ve perjudicado con la imposición de multas a las empresas de diversos sectores económicos, pudiendo ello conllevar traslado de precios, reducciones en la calidad, entre otras estrategias que busquen incrementar las ganancias dejadas de percibir para cubrir dichas multas, algunas de ellas de corte ilícito como colusiones, u otras prácticas restrictivas de la competencia. Los beneficios de dicha propuesta radican en el mayor ingreso de multas que permitan el despliegue de las facultades de fiscalización de INDECOPI, reforzando de esta manera la protección ex post de los consumidores mediante el *deterrence* que proporciona la multa, asimismo el ahorro para el proveedor de los costos de implementación de los programas de cumplimiento normativo supondrá un impacto positivo para el consumidor en tanto no se le trasladarían los costos de la sanción impuesta.

Respecto a la alternativa consistente en el otorgamiento de incentivos de orden fiscal y sobre la reputación (premios públicos) para los proveedores que implementen programas educativos y programas de cumplimiento normativo eficaces, los costos de la alternativa propuesta se replican en su mayoría respecto a cada agente involucrado, sin embargo se debe reemplazar los costos de

evaluación que realizaría INDECOPI para la exoneración de sanción con el costo que la administración tributaria realice a efectos de otorgar el incentivo fiscal en caso no se opte por el sometimiento de esta última a la opinión que emita INDECOPI sobre el particular, en cuyo caso habría que agregar un costo por la necesaria colaboración entre ambas instituciones. También se debería reemplazar el costo de pérdida de cuota de mercado por exoneración de sanción que impulsa el ingreso de mayor competencia, por la pérdida de cuota de mercado por el ingreso de mayor competencia debido a los beneficios fiscales, así como también se debería producir el reemplazo de la pérdida de ingresos en INDECOPI al mantenerse la multa, por la pérdida que supone al fisco las exoneraciones de orden de fiscal que correspondan. Respecto a los beneficios, los mismos también se replican en gran parte, incluyendo las ventajas estratégicas y comparativas, sin embargo habría que agregar en esta alternativa el beneficio para los consumidores de mantener la imposición de sanciones a efectos de prevenir futuras infracciones, reemplazar los beneficios a los consumidores de evitar traslado de costos de las sanciones al precio del producto y el impulso de la competencia por la atracción de nuevos competidores por la exoneración de sanción, con el evitar el incremento de precios por el beneficio fiscal y la atracción de la competencia por los beneficios fiscales, así como restar como beneficio en esta alternativa el ahorro de costos de tramitación y de oportunidad de impugnaciones administrativas y procesos contenciosos administrativos, ya que el mantenerse la sanción en el PAS, continuará el incentivo para recurrir resoluciones. También correspondería restar como beneficio en esta alternativa el ahorro de costos de tramitación y de oportunidad por los procesos de ejecución coactiva de la multa al subsistir ésta, así como el ahorro de la inversión en esfuerzos para la graduación de sanción de la gerencia de estudios económicos y de tecnologías de la información.

La tercera alternativa consistente en constituir como obligación la implementación de programas de cumplimiento normativo y la eficacia de los mismos como exoneración de sanción implica costos de implementación para todos los proveedores, sin considerar las características de cada uno y de los posibles competidores replicándose – y magnificándose - por los demás los costos, y beneficios con excepción de que habría que eliminar el poder de decisión de los proveedores y sus rivales en el mercado, especialmente los microempresarios de optar por no implementar el programa de cumplimiento normativo.

4.8. Comparación de las alternativas con la medida propuesta

Al respecto se encuentra que la primera alternativa que contiene la opción atenuante, resulta inferior a la medida regulatoria propuesta puesto que contiene las fallas de eficacia y eficiencia descritos en el capítulo anterior (ver pp. 83-85) y en el desarrollo del problema en el esquema RIA (ver pp. 88-91) no logrando eficientemente el objetivo de solución oportuna de los conflictos de consumo, ni logrando incentivar la prevención y gestión oportuna de las infracciones a los derechos de los consumo, implicando costos tanto para los consumidores, como para proveedores y el Estado, siendo que por el contrario la medida regulatoria propuesta logra ser necesaria ya que añade valor en forma positiva al actual *status quo*, en tanto busca solucionar los problemas de eficacia y eficiencia del *status quo* relacionados esencialmente a la tutela adecuada y oportuna de los derechos de los consumidores en armonía con el marco constitucional económico establecido, que supone regulaciones menos restrictivas y más eficientes para los agentes del mercado, siendo además efectiva en tanto al brindar un mayor incentivo con la exoneración de sanción, impulsa la prevención y la solución y mitigación oportuna de las afectaciones a los derechos de los consumidores, y además proporcional o eficiente en tanto logra la protección de los derechos de los consumidores no solo en forma oportuna y más amplia, sino también ahorrando los costos que demandan los reclamos y PAS de la estrategia vigente para los miembros del sistema de protección al reducir la cantidad de conflictos vía prevención y exoneración de sanción, y generando valor tanto para consumidores, proveedores y el mercado en general, a través de la cultura de cumplimiento (ver pp. 105-106).

Además podemos señalar que, en lo referido específicamente a la comparación entre la atenuación de sanción y la exoneración de sanción con certificación de eficacia del programa y, el análisis de impacto regulatorio desarrollado, aporta un balance positivo para la exoneración de sanción, ya que esta alternativa no solamente tiene un mayor beneficio económico para el proveedor en términos de ahorro directo, y un impacto positivo mayor que la atenuación por todas las ventajas antes descritas que la estrategia preventiva supone al sistema y que el atenuante no ha logrado incentivar, sino que tiene en sí mismo dos beneficios de los que carece la atenuación que inclinan la balanza en su favor: i) la reducción de costo que suponen las impugnaciones - y procesos contencioso administrativos - que aporta al reducirse el impacto económico que supone

cada decisión administrativa, disminuyendo los incentivos para impugnar: ii) la mayor seguridad jurídica que se obtiene para el proveedor, ya que a priori una atenuación de sanción – sin mayores parámetros para el caso de los programas de cumplimiento – pudiere permitir arbitrariedades en la graduación final, sin embargo la propuesta reduce ello no solo con la consecuencia de la exoneración sino también con el aporte de los estándares técnicos sectoriales que brinda el modelo de eficacia certificada, resultando ello beneficioso para la asunción de riesgo del proveedor y para la autoridad administrativa misma.

Respecto a la segunda alternativa si bien la misma también calificaría como necesaria al aportar al actual status quo, a través del impulso de los programas de cumplimiento normativo y eficaz en tanto lograría el incremento de la prevención y solución oportuna de conflictos de consumo protegiendo en mayor grado los derechos de los consumidores, así como alcanzaría también objetivos como la reducción de costos que la proliferación procedimientos sancionadores y reclamos implican para consumidores y proveedores para el Estado, e incluso es eficiente al generar valor para el mercado y sus agentes de la misma forma que la alternativa propuesta, contiene elementos que reducen su eficiencia o proporcionalidad en términos comparativos, el primero se encuentra constituido por los costos de tiempo y dinero que supondría la necesaria intervención y coordinación con el INDECOPI que tendría que realizar la administración tributaria para el otorgamiento del beneficio fiscal, lo que no ocurre en la propuesta planteada, el segundo punto consistirá pues en que los beneficios fiscales suelen ser otorgados como crédito fiscal, por lo que en sí no liberan en forma líquida partidas presupuestales para una inversión efectiva en innovación y desarrollo, que reduzca costos operativos o amplíe la oferta del proveedor. Aunado a ello se debe tener en consideración el riesgo de que el beneficio fiscal sea asumido por la población de forma negativa ya que los tributos tienen una carga de índole distributivo para toda la nación, a diferencia de las multas que específicamente atañen a la función que se busca proteger, la tutela de los consumidores y el impulso de la competencia en el mercado, hecho que podría contrarrestar el beneficio sobre la reputación para la empresa obtenido por la implementación de un programa de cumplimiento normativo eficaz. Asimismo, en este punto es importante precisar que la propuesta no renuncia al *deterrence* puesto que no existe una exoneración total de sanciones, sino que se aplica una estrategia responsiva, por lo que no podríamos considerar que el beneficio disuasivo fuese único de esta alternativa. Finalmente se debe considerar que la propuesta es más

eficiente en tanto reduce costos de impugnaciones al reducir el perjuicio ocasionado con la imposición de sanciones, reduce costos de cobranza coactiva, y en tanto aporta seguridad jurídica con los elementos de certificación de la eficacia del programa conjuntamente con la exoneración de sanción, ya que garantizan a través de la estandarización una mayor predictibilidad de la decisión del juez de exonerar, lo que no se replica en esta alternativa ya que aún cuando se pudiere otorgar el beneficio tributario la atenuación de la multa pudiere resultar arbitraria y costosa para la empresa.

Respecto a la tercera alternativa propuesta, si bien esta también es necesaria en tanto aporta a mejorar el *status quo*, y es eficaz en tanto lograría el aumento de la prevención y solución oportuna de los conflictos con las correspondientes reducciones de costos, se incrementarían los costos de todas las empresas incluso de aquellas de pequeño tamaño, debido a la ausencia del carácter facultativo de la medida, circunstancia que aumenta los costos de esta alternativa, generando incluso el riesgo de expulsar a las microempresas del mercado en el que compitan, por lo que la medida sería restrictiva para la competencia en perjuicio de los consumidores que busca tutelar, perdiendo eficiencia en comparación con la medida propuesta.

Cabe señalar finalmente que, si bien en el esquema del RIA de la OECD se describe el proceso de consulta de los agentes involucrados, dicho punto es omitido en el presente trabajo debido al carácter meramente académico del mismo.

Así a manera de conclusión de este capítulo podemos sintetizar que la medida regulatoria propuesta de exoneración de sanción y retiro anticipado de la infracción del RIS de INDECOPI bajo estándares de certificación de calidad de los programas de cumplimiento normativo eficaces, es: i) una medida necesaria, ya que la actual regulación que no impulsa adecuadamente los programas de cumplimiento normativa presenta problemas de eficacia y eficiencia; ii) una medida eficaz, en tanto logra superar los problemas del *status quo*, alcanzando a través del impulso de la prevención y gestión oportuna de reclamos, el objetivo central de una tutela adecuada de los derechos de protección al consumidor armónica con los principios y valores de la constitución económica, lo que se reflejaría en la reducción de los conflictos de consumo que requiriesen reclamos y PAS, con la consiguiente reducción de costos, el incremento de eficacia de los métodos

autocompositivos vigentes dado que la gestión oportuna de los riesgos permitiría tomar mejores decisiones en dichas oportunidades a los proveedores, la reducción significativa del porcentaje de infracciones sancionadas y multas impuestas, fruto de la cultura de cumplimiento, e incluso coadyuvaría a una mejora de la estrategia educativa no solo desde el punto de vista del saber práctico del proveedor que en efecto aporta, sino también a través de un mejor traslado de información al consumidor; iii) una medida eficiente, en tanto no solo reduce costos con la propuesta de exoneración de sanción, y libera partidas presupuestales que permiten innovación o incremento de oferta, sino que además genera valor para las empresas a través del beneficio para la reputación y las consecuencias económicas de ello para la organización y para el mercado al aumentar el valor de productos, servicios y empresa, en beneficio del sistema de protección al consumidor mismo; iv) la medida que alcanza el objetivo de modo menos restrictivo a partir de la reducción de costos a los agentes del mercado y la mayor dotación de beneficios para el sistema.



Conclusiones y Recomendaciones

1. La tutela de los derechos de los consumidores constituye uno de los principios y libertades plasmados en la Constitución Económica, la cual al establecer el régimen de economía social de mercado define los valores que han de regir las relaciones económicas entre privados, y entre éstos y el Estado, propugnado un modelo en el que se privilegie la eficiencia económica a través de decisiones individuales y libres de los privados, y que se encuentre balanceada con valores de cariz social, dada la importancia para el bien común de la protección y generación de oportunidades de determinados sujetos, como el consumidor, el cual resulta ser el fin último de la economía misma, y de ahí, y de sus vulnerabilidades, la importancia social de éste.
2. Los programas de cumplimiento normativo constituyen un método de autorregulación propio de estrategias blandas de *enforcement*, que promueve la prevención, detección y gestión oportuna de las infracciones o riesgos de la organización, descentralizando el control normativo, anteriormente en manos del Estado a través de estrategias más duras. En aras de armonizar ambas estrategias, surge la denominada regulación responsiva que combina ambas estrategias dependiendo de la respuesta del regulado, estrategia que guarda congruencia con los valores individualistas y de orden social que el régimen económico constitucional ordena seguir para regir y regular las relaciones entre los agentes del mercado.
3. La política, legislación y reglamentación de protección al consumidor busca alcanzar una tutela óptima a partir del desarrollo de diversos métodos de resolución de conflictos, buscando promover la prevención, no obstante, en la realidad no se han desplegado acciones estratégicas que eficazmente impulsen ni la prevención ni la gestión oportuna de conflictos de consumo, dado que únicamente se les contempla como un criterio atenuante de sanción
4. En dicho panorama, los mecanismos de solución y prevención vigentes - reclamos y procedimientos administrativos sancionadores - se han venido desarrollando con fallas de eficacia y eficiencia, generando que la solución de conflictos se torne costosa y poco oportuna para los miembros del sistema de protección al consumidor haciendo más notoria la necesidad de una auténtica promoción de los programas de cumplimiento normativo, en pro de una tutela

adecuada de los derechos del consumidor y en armonía con los valores que la constitución económica consagra.

5. La exoneración de la sanción acompañada de una cancelación anticipada del registro de la infracción del Registro de Infracciones y Sanciones de INDECOPI por acreditar contar con un programa eficaz de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor resulta ser una medida más eficaz y eficiente para la protección de los derechos de los consumidores en tanto impulsa la prevención y solución oportuna de los reclamos, mediante el desarrollo de beneficios para los agentes del mercado involucrados en el sistema de protección al consumidor que contrarrestan los costos que pudiere demandar la implementación de dichos programas, cuya implementación logra superar los problemas de eficacia y eficiencia que afronta la actual regulación para la solución oportuna de los conflictos de consumo.
6. Dicha medida es eficiente para los proveedores puesto que les otorga ventajas estratégicas y competitivas por la implementación de los programas de cumplimiento normativo, generando valor a la organización y a sus productos fruto de la cultura de cumplimiento e integridad que fortalece la reputación en el mercado de éste y beneficia a la competencia a partir del incremento en la calidad de los productos y empresas
7. La propuesta de exoneración de sanción para la implementación de programas de cumplimiento normativo eficaces y certificados resulta menos restrictiva comparativamente que posibles alternativas y más beneficiosa que la mera atenuación de sanción, debido a que reduciría costos, e impulsaría con mayor intensidad el sistema preventivo, favoreciendo la generación de valor, aportando un mayor nivel de seguridad jurídica y reduciendo los incentivos para impugnar.
8. A fin de que la apuesta por los programas de *compliance* no termine desnaturalizando el fin principal de una mejor protección de los derechos de los consumidores, resulta necesario establecer garantías como la acreditación que brindaría el INACAL a empresas que certifiquen la eficacia de los programas de cumplimiento, favoreciendo la uniformidad y estandarización de la calidad de éstos, que contribuya a una mayor seguridad jurídica, velando porque no se termine incurriendo en prácticas perversas por incompatibilidades entre los certificadores de la

eficacia y las empresas. Asimismo, se debe tener en consideración que la certificación debe entenderse como una medida y obligación de medios y no de resultados, ya que no se debe concluir que la certificación por sí sola garantizará la eficacia del programa y por ende que indefectiblemente conllevará una exoneración de sanción, puesto que el análisis final deberá realizarse caso por caso a través de la autoridad administrativa.

9. A modo de recomendación para futuras investigaciones se plantea profundizar en la performance de este método de acreditación y certificación como mecanismo de estandarización que permita brindar mayores parámetros para el análisis de eficacia de cada programa de cumplimiento normativo conforme al sector productivo o comercial al que correspondan.



Referencias Bibliográficas

- Antich, J. (2017). *Compliance Program Penal y sus efectos en la exención y atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Tesis doctoral del Programa de Doctorado en Derecho Público y Filosofía Jurídico Política de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Aquise, C. (2019). Promoción de mecanismos de prevención y solución de conflictos para la eficacia en la protección de los consumidores. *Revista Ius et Praxis*, (48-49), 49-65
- Artaza, O. (2014). Programas de Cumplimiento. Breve descripción de las reglas técnicas de gestión del riesgo empresarial y su utilidad jurídico penal. En Mir, S. & Corcoy, M. & Gomez, V. (dirs.) *Responsabilidad de la empresa y compliance* (pp. 231-271) B de f.
- Asociación Española de Compliance (2017). *Libro blanco sobre la función del compliance*. Madrid
- Athayde, A. & Thomson, D. & Dias, L. (2016). Perspectives for the promotion of a competitive environment. Contribución Presentada en *Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection First Session*. Ginebra
- Aznar, E. & Vaccaro, A. (2015). La ética gana terreno en la empresa. Del director de cumplimiento normativo al de integridad. *IESE Insight*, (27), pp. 23-31
- Baldwin, R. & Black, J. (2007). *Really Responsive Regulation*. LSE Law, Society and Economy Working Papers. London School of Economics and Political Science.
- Blume, E. (1997). La constitución económica peruana y el derecho de la competencia. *Revista Themis*, (36), 29-37
- Carranza, C. (2017). De la tutela constitucional del consumidor al reconocimiento de su vulnerabilidad por el Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano. En Carranza, C. (Coord.) *Temas actuales de Derecho del Consumidor* (pp. 87-120) Ediciones Normas Jurídicas.
- Chanamé, R. (2013). Constitución Económica. *Revista Derecho & Sociedad*, (40), 43-63
- Clavijo, C. (2014). Criminal Compliance en el derecho penal peruano. *Revista Derecho PUCP*, 73, 625-647.
- Congreso de la República. (01,09,2010). Código de Protección y Defensa del Consumidor. [Ley 29571, 2010]. Diario Oficial El Peruano. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp

- Congreso de la República. (2017). *Manual de Aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley*. Lima
- Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria. (2019). *¿Que hacemos?* Recuperado de: <http://www.conarperu.org/sobre-conar/que-hacemos>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (29,12,1993). Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Coronado, J., Sánchez, J. y Fuentes, P. (2017). *Principios, Definiciones y Estándares del Análisis de Calidad Regulatoria – Documento de Trabajo N° 01-2017/GEE-INDECOPI*. Lima: INDECOPI
- Cruces, A. (2016). Principios de la Constitución Económica: Aproximación Inicial y Fuentes. *IUS Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, (11), 39-54
- Deloitte. (2020). *ISO 37301:2020 La nueva norma certificable sobre sistemas de compliance*. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/cl/es/pages/financial-services/articles/ISO-37301-2020-nueva-norma-certificable-sistemas-compliance.html>
- Diez, L. (1997). Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopólica. *Revista Themis*, (36), 39-63
- Gomez, V. & Navarro, J. (2016). La responsabilidad penal para personas jurídicas en el Código Penal Español: una visión panorámica tras la reforma de 2015. *Revista Aranzadi Doctrinal*, (1), pp. 23-44
- García, P. (2016). Las políticas anticorrupción en la empresa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XLVII, 2º Semestre 2016, 219 – 244.
- Goldman, H. (2018). Bases para el análisis económico de los sistemas de compliance penal. *Revista Ius et Veritas*, 57, 14-28
- Gomez, M. (2014). Compliance y derechos de los trabajadores. En Mir, S. & Corcoy, M. & Gomez, V. (dirs.) *Responsabilidad de la empresa y compliance* (pp. 421-458) B de f.
- Gonzales, J. & Manrique, V. (2018). Compliance en materia de protección al consumidor: importancia, objetivo y contenido. En Acosta, G. (Coord.) *Temas de Protección al Consumidor y Regulación Financiera* (pp. 170-183) Círculo de Derecho Administrativo.
- Gruner, R. & Brown, L. (1996). Organizational Justice: Recognizing and Rewarding the Good Citizen Corporation. *The Journal of Corporation Law*, 21, 732-765.

- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2012). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2011*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario2011.pdf/8cbf60e5-53e3-920e-edbb-fcbcee1cf86a>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2013). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2012*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario2012.pdf/9690db e0-85d0-d36e-f8c8-2bedd5e9a28b>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2014). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2013*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario2013.pdf/16fed5 8c-8ddb-fc8f-1991-a8b430460e42>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2015). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2014*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/2014.pdf/ee5df913-3db5-3118-f8ac-d00984de9387>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2016). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2015*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario+actualizado+20 15.pdf/c69d11e1-94ad-2ff6-9f19-4c9bfa2d056a>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2016*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario+Estad%C3%A Dstico+2016.pdf/89cd046d-d801-ec05-e0cb-38da9afa8bf9>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (24,04,2017). Directiva que regula el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Diario Oficial El Peruano. [Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI N.º 75-2017-INDECOPI-COD]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (24,04,2017). Directiva que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Diario Oficial El Peruano. [Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI N.º 76-2017-INDECOPI-COD]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú Informe Anual*

2016. Recuperado de
https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3749566/Informe_Anuual_Consumo_2016.pdf/cb04fb90-d8e2-e5f3-5a7d-3d985242e325

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor 2017-2020 Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020*. Recuperado de https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Pol%C3%ADtica_Plan_Consumo/9494a908-5d6b-4277-fa25-bef2ee7b4b3a

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2018). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2017*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario+2017+GEE.pdf/d4768d07-fb0e-47ea-1864-bc47e83b8f4c>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2018). *Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú Informe Anual 2017*. Recuperado de https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Informe_Anuual_Consumo_2017/c562f760-a197-ac4a-9c87-728eae3c20c8

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (24,01,2018). Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que promueve y regula la implementación de programas y productos de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2106891/Proyecto/325fa839-b56f-044a-d4f3-0bdde4ffba0a>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2019). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2018*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3405269/Anuario+2018+GEE+%281%29.pdf/687ebdbe-6e9c-9bbd-8d1a-53765bd4af5d>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. (2019). *Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú Informe Anual 2018*. Recuperado de https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Informe_Anuual_PC_2018_VF/2ab8e346-5339-686d-429d-6fa86bcf8f49

IsoTools Excellence. (2020). *¿Cuáles son los beneficios de ISO 37301?* Recuperado de <https://www.compliance-antisoborno.com/cuales-son-los-beneficios-de-iso-37301/#more-622>

Kresalja, B. & Ochoa, C. (2012). *El régimen económico de la Constitución de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

- KPMG. (2020). *Novedades de Compliance 2020: ISO 37301*. Recuperado de <https://www.tendencias.kpmg.es/2020/01/iso-37301-compliance-novedad-2020/>
- Mankiw, N.G. (2015). *Principios de Economía*. 7ª. Ed. México D.F. Cengage Learning Editores.
- Matus, J. (2013). La certificación de los programas de cumplimiento. En Arroyo, L. & Nieto, A. (dirs.) *El derecho penal económico en la era compliance* (pp. 145-154) Tirant lo Blanch.
- Miller, G. (2014). *An Economic Analysis of Effective Compliance Programs*. Law and Economics Researching Papers Series Working Paper N.º 14-39. New York University School of Law.
- Montoya, V. (2009). Principios Rectores de la Constitución Económica. *Foro Jurídico*, (09), 155-166
- Muñoz, M. (2013). Programas de Cumplimiento “Efectivos” en la experiencia comparada. En Arroyo, L. & Nieto, A. (dirs.) *El derecho penal económico en la era compliance* (pp. 211-230) Tirant lo Blanch.
- Neira, A. (2016). La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal. *Política Criminal*, 11, (22), Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000200005
- Nieto, A. (2015). Código ético, evaluación de riesgos y formación. En Nieto, A. (dir.) *Manual de cumplimiento penal en la empresa* (pp. 135-163) Tirant Lo Blanch.
- Ochoa, C. (2013). El control de barreras burocráticas por el INDECOPI y la tutela de derechos fundamentales económicos. *Revista Derecho PUCP*, (71), 413-442
- Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Revista Derecho PUCP*, (76), 151-180
- OECD (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>
- Ordinola, C. (2018). Directrices para la elaboración de un programa de compliance en Protección al Consumidor en el Perú. En Acosta, G. (Coord.) *Temas de Protección al Consumidor y Regulación Financiera* (pp. 184-194) Círculo de Derecho Administrativo.

- Ortiz, I. (2014). Responsabilidad penal de las personas jurídicas: The american way. En Mir, S. & Corcoy, M. & Gomez, V. (dirs.) *Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción penal*. (pp. 36-88) B de f.
- Patrón, C. (2011). Un acercamiento preliminar a la función económica de la protección al consumidor. En Sumar, O. (Ed.) *Ensayos sobre Protección al Consumidor en el Perú* (pp. 21-36) Universidad del Pacífico.
- Peterson, E. (2012). Compliance and ethics programs: competitive advantage through the law. *Journal of Management and Governance*, 17 (4), pp. 1027-1045
- Presidencia de la República. (29,12,2016). Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571. Diario Oficial El Peruano. [Decreto Legislativo 1308]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Presidencia de la República. (29,12,2016). Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. [Decreto Legislativo 1310]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Presidencia de la República. (27,11,2019). Reglamento que promueve y regula la implementación voluntaria de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial. Diario Oficial El Peruano. [Decreto Supremo 185-2019-PCM]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Quintana, E. (2011). Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos. *Derecho y Sociedad*, (36), 15-29.
- Ragués, R. (2014). El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: Whistleblowing interno vs. Whistleblowing Externo. En Mir, S. & Corcoy, M. & Gomez, V. (dirs.) *Responsabilidad de la empresa y compliance. Programas de prevención, detección y reacción* (pp. 459-485). B de f.
- Silva, J. (2013). Deberes de vigilancia y compliance empresarial. En Kuhlen, L. & Montiel, J. & Ortiz, I. (eds.) *Compliance y teoría del derecho penal*. (pp. 79-105) Marcial Pons.
- Sosa, J. (2011). Una mirada constitucional a la defensa del consumidor, con especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En Sumar, O. (Ed.) *Ensayos sobre Protección al Consumidor en el Perú* (pp. 143-280) Universidad del Pacífico.

- Soto, C. (2008). Tutela constitucional del contrato y los límites a la libertad de contratación. En Castillo, M. *Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi Volumen II*. (pp. 1357-1383) Marcial Pons.
- Sumar, O & Iñiguez, E. (2017). *Economía y Constitución. Las libertades económicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Themis Editorial Jurídica.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (18,08,2017). Reglamento de Gestión de Conducta del Mercado del Sistema Financiero. Diario Oficial El Peruano. [Resolución SBS 3274-2017]. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2018). Perú: Reporte de Indicadores de Inclusión Financiera de los Sistemas Financiero, de Seguros y de Pensiones. Recuperado de <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2018/Diciembre/CIIF-0001-di2018.PDF>
- Tribunal Constitucional. (11,11,2003). Sentencia 008-2003-AI/TC
- Tribunal Constitucional. (24,03,2004). Sentencia 0858-2003-AA/TC
- Tribunal Constitucional. (17,01,2005). Sentencia 3315-2004-AA/TC
- Tribunal Constitucional. (06,06,2005). Sentencia 001-2005-PI/TC
- Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Sala de Defensa de la Competencia N° 2. (26,01,2012). Resolución 243-2012/SC2-INDECOPI.
- Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Sala Especializada en Protección al Consumidor. (07,07,2014). Resolución 2217-2014/SPC-INDECOPI.
- Vilela, J. (2017). Panorama general del arbitraje de consumo en el Perú. En Carranza, C. (Coord.) *Temas actuales de Derecho del Consumidor* (pp. 247-262) Ediciones Normas Jurídicas.
- Wellner, P. (2005). Effective Compliance Programs and Corporate Criminal Prosecutions. *Cardozo Law Review*, 27:1, 497-528