

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Existencia de armonización entre la Política Nacional de Indecopi y las decisiones de sus órganos resolutivos en materia de discriminación en el consumo

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Autora:

*Marisol Villegas Angeldonis*

Asesora:

*Wendy **Rocio** Ledesma Orbegozo*

Lima, 2023

## Informe de Similitud

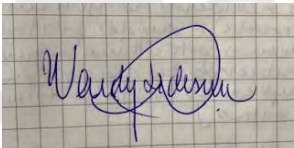
Yo, WENDY ROCIO LEDESMA ORBEGOZO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Existencia de armonización entre la Política Nacional de Indecopi y las decisiones de sus órganos resolutivos en materia de discriminación en el consumo”, del autor(a) MARISOL VILLEGAS ANGELDONIS, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/12/2023.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

|  |  |
|--|--|
| <u>LEDESMA ORBEGOZO, WENDY ROCIO</u>   |  |
| DNI: 10803344  | Firma:   |
| ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-5290-8868">https://orcid.org/0000-0002-5290-8868</a> |  |

## **RESUMEN**

El presente trabajo versa sobre el planteamiento de la posibilidad de que exista una armonía y/o interconexión entre todo lo que se dispone en la Política Nacional de Protección al Consumidor de la cual el Indecopi como rol de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor es responsable de las decisiones que los órganos resolutores, es decir, la Sala y la Comisión de Protección al Consumidor determinen al momento de resolver los diversos procedimientos administrativos sancionadores sobre el asunto de discriminación en las relaciones de consumo. Ello, en tanto estas decisiones de los órganos resolutivos deben ser consideradas como una manera en que las políticas públicas dictaminadas por el Estado se materializan.

En este trabajo se analizará, además, cómo ciertos principios estipulados en la Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 permiten que exista esta armonización, puesto prevén que exista un cierto grado de previsibilidad y coherencia de cara a que el consumidor pueda obtener una respuesta acorde a las diversas normativas del sector, pero también acorde a las disposiciones de las políticas públicas.

Finalmente, luego de una completa indagación, será posible evidenciar que con el cumplimiento de esta armonización no se pone en riesgo la autonomía e independencia que ostentan los órganos resolutores a la hora de resolver y además podremos determinar que el Indecopi cumple con su función protectora hacia el consumidor cada que sus órganos resolutores actúan alineados con las disposiciones de su propia política pública.

### **Palabras clave**

*Políticas públicas, derecho administrativo, previsibilidad, discriminación, consumidor función administrativa.*

## **ABSTRACT**

This work deals with the approach of the possibility of there being a harmony and/or interconnection between everything that is available in the National Consumer Protection Policy of which Indecopi as the National Consumer Protection Authority is in charge. and the decisions that the resolution bodies, that is, the Chamber and the Consumer Protection Commission determine when resolving the various administrative sanctioning procedures on the matter of discrimination in consumption. This, while these decisions of the decision-making bodies must be seen as a form of concretization of the public policies dictated by the State.

This work will also analyze how certain principles stipulated in the General Administrative Procedure Law – Law No. 27444 allow this harmonization to exist, since they provide for a certain degree of predictability and coherence so that the consumer can obtain a response in accordance with the various regulations of the sector, but also in accordance with the provisions of public policies.

Finally, after a complete investigation, it will be possible to show that compliance with this harmonization does not put at risk the autonomy and independence that the decision-making bodies have when making decisions and we will also be able to determine that Indecopi fulfills its protective function towards the consumer whenever its decision-making bodies act in line with the provisions of its own public policy.

## **Keywords**

*Public policies, administrative law, predictability, discrimination, consumer administrative function.*

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN .....  | 1  |
| 1. Alcances preliminares de la organización y competencia de Indecopi .....   | 2  |
| 1.1. Organización de Indecopi .....   | 2  |
| 1.2. Competencia de Indecopi .....  | 3  |
| 1.3. Rol de Indecopi .....  | 4  |
| 2. Alcances de las políticas públicas:.....   | 6  |
| 2.1. Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor:.....   | 6  |
| 3. ¿Debe existir una armonización entre lo que dispone la política pública y lo que resuelve Indecopi, específicamente respecto de la materia de discriminación en el consumo?..... | 9  |
| 3.1. ¿Cómo están relacionadas las políticas públicas con la administración pública? ¿específicamente con la función de resolver PAS – Potestad sancionadora? .....                  | 9  |
| 3.2. ¿Debe existir o no una armonización? .....   | 12 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....  | 15 |
| RECOMENDACIONES.....  | 16 |
| BIBLIOGRAFÍA .....  | 17 |

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo versa sobre el análisis y estudio de la interconexión que existe entre lo dispuesto en la Política Nacional de Protección al Consumidor de la cual el Indecopi como Autoridad Nacional de Protección al Consumidor es responsable con las decisiones finales que toman la Sala y la Comisión de protección al consumidor al resolver cualquier controversia de la cual ostenta competencia.

En este trabajo se plantea la lógica de que las resoluciones dictaminadas por los la Comisión y el Tribunal son medios por los cuales se concretiza y materializa las disposiciones emitidas en las normas del sector, directivas, etc. y también de las disposiciones de las políticas públicas.

En ese sentido, debe existir una coherencia o armonización entre lo dispuesto en la política pública de Indecopi y lo que sus órganos resolutores terminan decidiendo, puesto que esta decisión es una forma de materialización de lo que representa el Indecopi como Autoridad Nacional. Se estudiará además que esta coherencia no puede ser tomada como una intromisión a la autonomía e independencia que ostentan estos órganos resolutores, puesto que su discrecionalidad al momento de resolver no se verá afectada con el planteamiento del presente trabajo.

Finalmente, en los casos en los que los órganos resolutores se ven imposibilitados de seguir el mismo lineamiento dado por la Política Nacional de Protección al Consumidor, en este trabajo, se plantea la posibilidad de una gestión de cooperación entre el órgano resolutor y la Dirección de la Autoridad de Consumidor para poner en la agenda estos casos que por diversos motivos, y siempre respetando la autonomía del órgano resolutor, no se considera adecuado seguir el lineamiento dado por la política nacional.

## **1.Principales lineamientos en la organización y competencia de Indecopi**

La autora del siguiente trabajo considera conveniente que la primera sección del dicho trabajo tenga la finalidad de analizar y detallar la organización interna de Indecopi; determinar el ámbito de competencia, funciones y rol que tiene dicha institución como entidad creada para la salvaguarda de los derechos del consumidor y como Autoridad Nacional. Con ello podremos abrirnos paso a determinar, en el siguiente capítulo, en primer lugar, cuál es la relación que tiene con sus políticas públicas y, en un segundo lugar, analizar cuáles son las implicancias de que Indecopi resuelva conforme a lo dispuesto en su propia política pública - Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante política pública).

Así, cuando se finalice, este capítulo terminaremos planteando la prevalencia de una interconexión entre lo establecido por Indecopi como Autoridad Nacional en su Política Pública con las decisiones emitidas por su propio órgano resolutor en los procedimientos administrativos, ya que con estas resoluciones impactan y materializan los objetivos de su propia política pública, en temas de igualdad, y en general en todas las materias.

### **1.1. Organización de Indecopi**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual tiene un su organigrama diversos órganos administrativos que tienen competencias, reconocidas por Ley, para tomar conocimiento de las diversas formas de incumplimiento de lo normado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante el Código). De manera consecuente, si lo considerasen conveniente, tienen competencia, para amonestar, sancionar e imponer medidas correctivas, claramente después de una gestión investigación de los casos en concreto.

Para el presente estudio, es de suma relevancia poder estudiar de manera sucinta la organización jerárquica de Indecopi.

En esa línea, en primer orden jerárquico Indecopi tiene como cabeza de la pirámide a los Órganos de Alta Dirección, conformados por el Consejo Directivo, el cual tiene como función principal la supervisión de las actividades de la entidad. Asimismo, no participan en la toma de decisiones que emiten los órganos resolutivos<sup>1</sup>. Está integrado por la Secretaría General, la misma que tiene como función de vigilar la forma de trabajo de los organismos que tienen obligaciones administrativas internas que forman parte del Indecopi.

Como segundo orden jerárquico encontramos al Órgano Consultivo, el cual tiene como función principal ser el órgano de consulta del instituto. En el tercer orden jerárquico, se tiene al órgano de control institucional que tiene encargado primordialmente determinar el control de la institución de manera interna.

---

<sup>1</sup> Artículo 4- Decreto Supremo Nº 009-2009-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de Indecopi.



En el cuarto orden, podemos encontrar la estructura orgánica resolutoria constituida mediante los órganos resolutorios, los mismos que a su vez están encontrados segmentados. En primer lugar, tenemos al Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante el Tribunal) que está compuesto por 5 Salas, cada una dividida en la materia que le compete resolver.

Las Salas resolverá todas las controversias que hayan sido apeladas por alguna de las partes en primera instancia al no haber estado de acuerdo con la resolución. El caso en concreto será revisado por 5 vocales que son quienes integran cada Sala y de acuerdo con la materia es que se elegirá una u otra Sala.

En segundo lugar, encontramos a los Órganos de Defensa de la Competencia, los cuales están constituidos por Comisiones, cuyo encargo principal es decidir en primera instancia toda controversia administrativa. Al igual que con las Salas cada una de las comisiones tiene asignada una materia específica.

Para los fines del presente trabajo, nos abocaremos en la Comisión de Defensa del Consumidor y la Sala Especializada en Protección al consumidor, puesto que son los órganos a los que se les ha encargado el pronunciamiento de los casos que incumplen lo estipulado en el Código.

Considero importante traer a colación que únicamente en materia de consumidor se cuenta con el órgano resolutorio de procedimiento sumarísimo que resuelve en primera instancia ciertos casos que son determinados por cuantía y/o materia en discusión.

Como quinto nivel de este organigrama se encuentra la estructura orgánica administrativa compuesta por los órganos de asesoramiento y en un sexto y último orden jerárquico se tienen a los órganos de línea, los cuales están compuestos por la Gerencia de promoción y difusión, Gerencia de supervisión y fiscalización, Gerencia de oficina regulares y la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

## **1.2. Competencia de Indecopi**

Después de haber estudiado de manera concisa la organización jerárquica del Indecopi, es de suma relevancia poder conocer y delimitar el ámbito de la competencia que esta entidad ostenta. En ese sentido, es importante acotar que el Indecopi *"es un organismo adscrito a la presidencia de ministros y tiene competencia en materias como la eliminación de trabas burocráticas, la protección de la iniciativa privada, la supervisión de la libre competencia y la protección de los consumidores"*<sup>2</sup>.

Es de suma relevancia poder determinar cuál es la competencia que ostenta y hasta dónde llega la misma en materia de consumidor. En ese sentido, es de suma importancia traer a colación lo estipulado en el Decreto Legislativo N° 1033 específicamente en el literal d, artículo 23 el cual precisa que la función de esta agencia

---

<sup>2</sup> Decreto Legislativo No 1033



es proteger y vigilar los derechos de los consumidores y evitar la discriminación en materia de consumo.

Ahora bien, también es de suma relevancia acotar que el artículo 135 del Código menciona que el Indecopi ostenta el papel de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, por lo que tiene como tarea principal realizar todas las gestiones pertinentes que concreten como ultimo fin el cumplimiento de lo estipulado en el Código., tomando en consideración las disposiciones prescritas en su política pública.

Sin embargo, en este punto es importante acotar que la competencia para resolver los procedimientos administrativos sancionadores en materia de consumo, solo se le ha sido otorgado por ley a sus órganos resolutorios (el Tribunal y las Comisiones) quienes cuentan con autonomía e independencia para hacerlo.

Lo anterior es fundamental porque, si bien el órgano de resolución tiene autonomía e independencia para decidir sobre casos de incumplimiento de lo dispuesto en la normativa, cabe señalar que los casos que resuelve el órgano de resolutor del Indecopi deben estar alineados con las disposiciones desplegadas como Autoridad Nacional en su política pública. Es decir, lo que ejecuta los diversos organismos que pertenecen al Indecopi tienen que estar alineados con lo estipulado en las normas, principios, políticas nacionales, etc. referidas a la defensa del consumidor.

las acciones de los distintos organismos pertenecientes al Indecopi deben estar alineadas con las diversas normas, principios, directivas, tecnologías, políticas nacionales, etc. referidas a la protección al consumidor.

### **1.3. Rol de Indecopi**

Después de haber estudiado de manera concisa la competencia que ostenta el Indecopi, es de importante conocer y delimitar el rol que esta entidad ostenta. En esa línea, conviene resaltar lo estipulado en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú respecto de la defensa de los consumidores y usuarios de acuerdo con lo siguiente:

*“El Estado defiende los intereses de los consumidores y usuarios. Para ello, garantiza su derecho a obtener información sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado. También vela específicamente por la salud y la seguridad de la población”.*

Este mandato hace referencia a un principio general del régimen económico establecido en nuestra Carta Magna, dentro de los cuales se puede encontrar la libre iniciativa privada y la libre competencia de los agentes económicos, los mismos que deben realizarse siempre bajo lo contemplado por la economía social de mercado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 58, 61- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

En esa línea, se tiene que nuestra Carta Magna protege, de un lado, a los agentes económicos que tienen como principal función realizar la oferta de servicios o productos en el mercado peruano y, por otro lado, tiene el encargo también de proteger a los consumidores que son quienes finalmente generan la demanda de lo que termina ofreciendo los agentes económicos/proveedores.

Siguiendo esta lógica, la salvaguarda de los consumidores es liderada por el Indecopi<sup>4</sup>, entidad que, siguiendo el papel de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, ostenta competencia que tiene como fin cotejar el cumplimiento de lo establecido en el Código<sup>5</sup>.

Desde el 15 de marzo de 2012, se decidió que la Autoridad Nacional cuente con el soporte de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección para las coordinaciones e implementación de todas las acciones necesarias que tenga como fin el cumplimiento de lo que se le ha delegado.

También es de suma importancia acotar que, conforme con lo establecido en el Código, la salvaguarda de los derechos de los consumidores en nuestro país es transversal, es decir, es importante el acompañamiento e involucramiento de todos los agentes del Estado y la propia sociedad<sup>6</sup>.

Al respecto, la implementación de las labores de protección al consumidor otorgadas al Indecopi no afectará las facultades y autonomía de otras unidades que integran el sistema nacional integrado de protección al consumidor (en adelante “el sistema”).

Lo anterior posibilita a los lectores afirmar que el estado ostenta una responsabilidad que es dar garantía de que toda actividad económica que se realice en mercado peruano se dé preservando ciertos derechos de cara al consumidor y para ello se ha establecido que la entidad con tal obligación sea el Indecopi, catalogándola como autoridad responsable de la salvaguarda de los derechos del consumidor.

Tales obligaciones se ejecutarán siempre siguiendo los lineamientos establecidos en su propia política pública, siguiendo el lineamiento de 4 ejes estratégicos: a) educación, orientación y difusión; b) protección de la salud y seguridad de los consumidores; c) mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores; y d) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor<sup>7</sup>.

De todo lo acotado, tenemos que la Autoridad Nacional aplica su política pública, presenta la normativa sobre consumidores basándose en opiniones de las esferas de producción, servicios y consumidores, y formulan y aplican las medidas para defender y salvaguardar los derechos de todos los consumidores.

---

<sup>4</sup> Artículo 2. Funciones del Indecopi.- DECRETO LEGISLATIVO N° 1033

<sup>5</sup> Artículo 105.- Autoridad competente.- LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 135.- Autoridad Nacional de Protección del Consumidor  
El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, ejerce las atribuciones y funciones que le confieren las leyes para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Código, sin perjuicio de las atribuciones y autonomía de los demás integrantes del sistema.

<sup>6</sup> Ley N° 29571

<sup>7</sup> Política Nacional de

## **2. Alcances de las políticas públicas:**

Después de haber analizado y detallado la organización interna de Indecopi, en el primer capítulo, y haber logrado plantear la presencia de una relación entre lo establecido en la política pública diseñada por Indecopi como Autoridad Nacional y las resoluciones dictaminadas por sus propios órganos resolutivos. Resulta correcto poder detallar y estudiar, en este segundo capítulo, las implicancias de las políticas públicas en nuestro sistema jurídico y, específicamente, la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor.

Según se ha venido esbozando en el capítulo previo, Indecopi tiene el papel de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, con lo cual uno de su principal encargo es velar por los derechos de los consumidores, ejecutando para ello su Política Nacional.

Sobre el particular, es importante comenzar este capítulo definiendo y explicando cómo se ha conceptualizado a las políticas naciones y con ello, consecuentemente, se podrá definir qué es una política pública. En esa línea, Hebert Tassano menciona que “las políticas nacionales son un proyecto importante en el adecuado desempeño de las funciones estatales, ya que combina los objetivos, lineamientos y elementos clave de la política de Estado necesarios para asegurar el adecuado desarrollo de las actividades estatales y privadas” (2015, p.201).

En esa línea, según Roth Deubel, las políticas públicas “son un conjunto de elementos que adaptados con instituciones se juntan con el objetivo de mantener o cambiar activamente algún aspecto del orden social con el fin de abordar diversos problemas sociales. Consisten en estrategias diseñadas para lograr objetivos específicos” (2002, p.105).

De las dos citas previas podemos considerar que las políticas públicas son un medio insustituible en la implementación de cualquier política de Estado, en tanto brindarán métodos de solución a ciertas dificultades de orden público, los cuales habrán sido identificados de manera precisa mediante las líneas de acción trazadas por el Gobierno. Conforme a ello, el artículo 44 de la Ley Fundamental del Poder Ejecutivo dispone que el poder ejecutivo ostenta la autoridad para formular y supervisar la política estatal, cuya observancia debe ser asegurada por todas las unidades estructurales de los distintos sectores de gobierno.

### **2.1. Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor:**

Hebert Tassano comenta que, hace unos años, Indecopi se encontraba en busca de un cambio, en tanto quería encontrar mayor proactividad en sus labores, ser un órgano más activo incitando a tener una gestión de prevención frente a las infracciones al Código. Para ello, comenzaron a organizar capacitaciones a los consumidores y proveedores y a desarrollar herramientas que puedan ser utilizadas por instituciones y administrados (2015, p.199).

Para lograr concretizar esa proactividad, se consideró apropiado crear una política pública mediante la cual se estudie la situación real de los consumidores y, con los resultados que arroja el estudio, empezar un trabajo con miras de prevención y mejoras en la relación proveedor-consumidor. En esa línea, el 27 de enero de 2017 mediante Decreto Supremo N°006-2017-PCM se aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, principal herramienta de política pública mediante la cual se pretendía establecer un medio de salvaguarda a los derechos de los consumidores en nuestro país. La entidad encargada de diseñar los lineamientos de la política fue el Indecopi en su papel de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

El objetivo general de esta política pública es el garantizar de manera efectiva los derechos de los consumidores más vulnerados, velando por el cumplimiento de los mismos y educando a los agentes del mercado (consumidores y proveedores).

Para los fines del presente trabajo, es relevante acotar que la política pública se enmarca en seis principios rectores:

- Eficiencia y Eficacia: Alcanzar el propósito utilizando de forma racional los recursos, calidad de gestión y mejora continua.
- Transparencia: Desarrollo de responsabilidad, procedimientos y reglas en confiando en su cumplimiento por parte del Estado hacia los consumidores.
- Inclusión y enfoque intercultural: Políticas que responden a las exigencias y necesidades de los consumidores más vulnerados, respetar a los grupos étnicos.
- Protección: Condiciones para velar por la transparencia y la equidad del consumo.
- Defensa: Responder frente la transgresión de los intereses del consumidor.
- Igualdad y no discriminación: Garantizar relaciones de consumo sin distinción.

De los principios explicados podemos observar que existen principios básicos de igualdad y no discriminación. Ello da a entender que uno de los fines más importantes de la política pública es intentar adaptar esta política a las necesidades de los consumidores más vulnerables. Esto se obtiene promoviendo situaciones que garanticen la igualdad de trato en las relaciones de consumo y asegurando el desarrollo de estas relaciones sin discriminación (CNPC, 2017, p. 12). Esto significa que promover y garantizar la igualdad y la no discriminación son principios en la política pública de Indecopi.

Como ejes de la Política Nacional de Indecopi, se tiene:

1. Educación, orientación y difusión: Mejorar decisiones de consumo por medio de la divulgación de los derechos de los consumidores a los agentes del mercado. Los consumidores no tienen conocimiento de sus derechos, para ello se plantea:
  - Preparar a los agentes del mercado en temas de defensa del consumidor → capacitaciones a consumidores y proveedores, también dentro de las áreas curriculares del sector educación.
  - Instruir al consumidor facilitándole información en temas de protección.



- Proporcionar a los proveedores información sobre protección al consumidor, enfatizar el uso de la tecnología → programas virtuales de atención e información, transparentar la información y aplicarla a grupos vulnerables (discapacitados).
2. Protección de la salud y seguridad de los consumidores: Acciones ex ante y acciones ex post para salvaguardar la salud de los consumidores, mediante:
- Diseño, creación e implementación del Sistema de Alerta de productos y servicios peligrosos para accionar de manera conveniente frente a ellos → alertas de Indecopi.
3. Mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores
- Facilitar los mecanismos de resolución de conflictos existentes.
  - Ejecución de mecanismos de solución de conflictos en el relacionamiento de consumo → juntar arbitrales, facilitar información actualizada de la solución de conflictos.
4. Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor
- Fomentar la ejecución de la norma en materia de protección del consumidor
  - Reforzar de manera constante las competencias de sus integrantes → todos los niveles de gobierno, sociedad civil, consumidores y miembros del Sistema.
  - Incitar la correcta gestión del Sistema para mejorar las políticas del Estado sobre la defensa del consumidor → diagnóstico situacional y propuestas de mejora.

Para poder implementar las condiciones adecuadas que busca esta política en la esfera del consumo, se llevó a cabo un trabajo de campo en el que se hizo diversas encuestas a diversos agentes de la sociedad. El objetivo era utilizar tales resultados para plasmar las necesidades y carencias en disposiciones a seguir en la política pública. Para ello, se tomó en consideración 5 premisas: i) hábitos y habilidades del consumidor, ii) conocimientos de sus derechos como consumidor, iii) experiencia de consumo y reclamo, iv) vulnerabilidad del consumidor y v) percepción de discriminación.

De ello, es sumamente relevante llevar nuestra enfoque a la quinta premisa: “percepción de discriminación”, puesto que en este punto se obtuvo que *“el 7.6% de los consumidores manifestaron que siempre o casi siempre habían sentido ser discriminados en diferentes actividades comerciales. De otro lado, el porcentaje ascendió a 12.7% al hacer referencia que habían sido, por lo menos una vez, testigos de actos discriminatorios en el consumo”* (CNPC, 2017, p. 23).

Se debe hacer énfasis en que del resultado que arrojó ese trabajo de campo es que a pesar de que existe una norma expresa que prohíbe la discriminación hacia los consumidores por cualquier casuística, los usuarios, en ese momento, tenían una visión

de que sí existía discriminación en la relación de consumo. Es decir, que la obligación contenida en una norma no se estaba cumpliendo. Indecopi con el afán de ser una entidad preventiva consideró relevante ser abordado esta problemática con esta Política Nacional.

### **3. ¿Debe existir una armonización entre lo que dispone la política pública y lo que resuelve Indecopi, específicamente respecto de la materia de discriminación en el consumo?**

Hasta el momento, hemos podido estudiar en los diferentes acápite puntos relevantes para poder dar una respuesta certera ante el cuestionamiento de si debiese o no existir una armonización entre lo dispuesto por su política pública y lo que lo Sala y la Comisión de Protección al Consumidor

Entonces, se tiene que Indecopi como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor ostenta como función principal velar y salvaguardar los derechos de los consumidores, organizando y ejecutando, actuaciones que tienen como finalidad ello. Esta entidad cuenta con su política pública, la cual tiene objetivo primordial velar, garantizar y defender los derechos de los consumidores, en especial, los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Esta política pública tiene, entre otros, el principio rector de igualdad y no discriminación.

Por otro lado, se tiene que la competencia para resolver casos de transgresión del Código está asignada por ley únicamente a los órganos resolutores (tribunales y comisiones) que tienen autonomía e independencia, es decir, que tiene plena discreción para determinar si un caso califica o no como infractora de lo estipulado en el Código.

#### **3.1. ¿Cómo están relacionadas las políticas públicas con la administración pública?**

Para Juan Carlos Morón *“la potestad sancionadora constituye la capacidad administrativa necesaria, complementada con las facultades de cesación y rectificación, para ejecutar plenamente las órdenes administrativas dictadas en la búsqueda del interés público. Tiene un doble significado porque, por un lado, es ideal para que la administración pública logre sus objetivos públicos, por otro lado, el mecanismo es un medio para brindar al ejecutivo las garantías necesarias para respetar sus derechos fundamentales”* (2005, pg. 5).

En esa misma línea, el mismo autor recalca que todas las entidades administrativas con capacidad para aplicación de sanciones sobre los administrados deben procurar ejercer esa potestad de manera democrática, previsible y no arbitraria.

En esa línea, según mi opinión, es correcto reconocer que las resoluciones finales emitidas por los órganos decisorios del Indecopi pueden influir, corregir y/o alcanzar objetivos de la política nacional. Por lo cual, el Indecopi debe intentar enviar un mensaje de armonización desde las funciones de cada institución que lo conforma. Siguiendo

esta línea, los órganos decisorios de la administración del Estado deben abordar cada caso individual, teniendo en cuenta las normas de orden interno y lo establecido en su propia política pública. Este supuesto se basa en que existe un vínculo entre las políticas nacionales formuladas por el Indecopi como institución pública y las decisiones tomadas por sus órganos resolutores.

De lo expuesto se tiene entonces que esta política pública sienta las bases para que todos los organismos que forman parte de la organización del Indecopi conduzcan su comportamiento conforme a sus reglas, por lo que las decisiones de los órganos resolutores deben corresponder al contenido de las declaraciones de la entidad. Por otro lado, estas decisiones no sólo sientan las bases para la concretización de esta política nacional, sino que también estas decisiones pueden determinar un mayor alcance en las mismas.

De esta manera, las decisiones de los órganos resolutores del Indecopi deberían ser consistentes y capaces de concretar lo que se determina en su política pública.

Como se desprende de los puntos anteriores, no es correcto que las decisiones tomadas por los órganos de decisión del Indecopi sean contrarias a lo establecido en su política pública, ya que como se explicó, las disposiciones deben ser consideradas por todas las entidades en todos los niveles de gobierno.

### **3.1.1. Sobre el principio de unidad y el principio de colaboración entre entidades**

Otro punto que se debe considerar es que la Ley de Procedimiento Administrativo General – LEY N° 27444 en su artículo 87 dispone que unidades que integran la administración del Estado están obligadas a coordinarse, cooperar y cooperar entre sí para evitar la superposición de funciones, la fragmentación de la supervisión y cumplir plenamente sus funciones (principio de colaboración)<sup>8</sup>.

“Se puede decir que el objetivo del principio de cooperación entre entidades de la administración estatal es lograr coherencia en el comportamiento de todas las unidades estructurales que forman la administración estatal y así evitar luego de la distribución funcional entre estas situaciones de descoordinación entre las mismas. después de la distribución de funciones” (Richard M. Martin, 2017, pg. 7).

Por tanto, siguiendo los principios de unidad y colaboración administrativa, la gestión común de la administración estatal debe estar guiada por una visión, misión y estrategias únicas. En la búsqueda de tener coherencia en la actuación administrativa, surge otro principio adicional que deriva del principio de cooperación administrativa y es el principio de coordinación.

De esta forma, los métodos de cooperación y coordinación cumplen un objetivo, que es lograr la coherencia del comportamiento de la administración pública, lo que sería, en nuestro ordenamiento, los principios de unidad en la actuación de la administración.

---

<sup>8</sup> Artículo 87 – Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N°27444



El relacionamiento entre las entidades debe ser efectivo y debe conducir a la unidad y coherencia en las actividades del Estado. Por lo tanto, las entidades deben utilizar mecanismos cooperativos que les permitan intercambiar información y servirse mutuamente.

Entonces, sí existe una regla en la Ley de Procedimiento Administrativo General que es poder lograr congruencia en la forma de actuar de las entidades que forman parte de la administración pública y así eludir una actuación descoordinada y orientarse a la unidad y coherencia. Tiene sentido que esa regla se pueda extender al supuesto en que los órganos resolutorios de una misma entidad decidan acorde a lo que su propia política pública, aprobada por la misma entidad, dispone.

En esa línea, por el principio de colaboración entre entidades y principio de unidad, es correcto afirmar que debería existir una armonización entre las resoluciones que emiten en el marco de un procedimiento administrativo sancionador los órganos resolutorios como son la Sala y la Comisión de Protección al Consumidor con lo que se dispone en la Política Nacional de Indecopi.

### **3.1.2. Sobre la afectación a la seguridad jurídica o principio de predictibilidad**

El numeral 1.5 de la Ley N° 27444 dispone que:

“(…)

**Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.**

*La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. **En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables**<sup>9</sup> (el subrayado es mío).*

De lo citado se desprende que el administrado espera un mínimo de predictibilidad y seguridad acerca de lo que puede esperar de las actuaciones de la administración pública.

Asimismo, este artículo reconoce que con base en las decisiones y actos que la Administración Pública ha tomado a lo largo del tiempo en la práctica, se genera en el administrado una expectativa legítima respecto al actuar que debe seguir la autoridad administrativa, puesto que en el ejercicio de su función prima lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico vigente.

La decisión en un procedimiento administrativo sancionador es el único medio por el cual la administración puede plasmar la forma en que interpreta esa normativa, adoptando criterios operativos uniformes, o en su caso apartarse de los mismos, al

---

<sup>9</sup> Numeral 1.5. de Ley de Procedimiento Administrativo General – LEY N° 27444

expresar por escrito las razones por las cuales tomó esa decisión (cambios organizacionales, nuevas tecnologías, etc.).

Recordemos que las normas legales, por muy precisas que quieran ser, siempre habrá un margen de discrecionalidad a la administración pública, puesto que el legislador no puede preverlo todo. Pero con este principio se trata de que esa discrecionalidad sea conocible para el administrado.

Es importante no dejar de lado el lazo que une al principio de predictibilidad o de confianza legítima con el principio de seguridad jurídica, cuyo contenido se conecta de manera directa con los derechos fundamentales, encontrándose implícitamente recogido en nuestra Carta Magna, al disponer que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer aquello que la ley no prohíbe. De ese principio de libertad personal, que es el primer derecho de todo ciudadano, se desprende, visto de otro lado, el de seguridad jurídica.

A diferencia de los ciudadanos, los funcionarios solo pueden hacer lo que la ley les faculta a hacer, de allí que su ejercicio de dichas facultades deba ser predecible y sujeto a la norma, con el debido control.

En este marco, es reconocido que el principio de predictibilidad o confianza legítima “recaería en una expresión del principio de seguridad jurídica; ello toda vez que, para un correcto y eficaz desarrollo de la sociedad y del derecho, resulta imprescindible que se tenga una garantía que, con base en el conocimiento del actuar y de la dirección de las decisiones de la autoridad, genere en el administrado una sensación de seguridad y certeza respecto a las consecuencias que ocasionan sus actos, así como en los mecanismos que pueden emplearse para ejercer una adecuada protección de sus intereses” (Martín Tirado, 2017, pg.27).

En líneas generales, la seguridad jurídica debe ser entendida como aquella posibilidad que contempla el consumidor sobre cual debiera ser la actuación del poder cuando aplica el derecho. Este principio encuentra asidero legal implícitamente en la Constitución, en los literales a) y b) del artículo 2 y el artículo 139.

Ahora bien, de ambos principios se desprende entonces que es factible si un ciudadano conoce sobre esta política pública y más aún, que esta se basa un principio rector de la no discriminación al consumidor y tiene una normativa que brinda muchos límites a la actuación de los proveedores siempre en resguardo del consumidor es previsible que espere que ante un caso de discriminación, la decisión del órgano resolutor, ya sea la Sala o la Comisión de Protección al Consumidor, esté alineada a lo que su regulación interna y su propia política pública establece, más allá de que el órgano resolutor tenga un ámbito de discrecionalidad.

### **3.2. ¿Debe existir o no una armonización?**

El propósito de esta sección es señalar que la función principal del Indecopi, como cualquier administración pública, es realizar actividades para cumplir las necesidades básicas de la sociedad y llevar a cabo sus funciones. Para lograr este objetivo el ejercicio de su función administrativa (en cualquiera de sus manifestaciones) debe tener una alineación o coordinación entre lo que se proclama en su política pública y las regulaciones internas de la propia entidad.

Es importante mencionar, como se ha hecho en los primeros acápite, que dentro de todas las manifestaciones de la función administrativa del Indecopi se encuentra el ejercicio de resolver en primera y segunda instancia los procedimientos administrativos sancionadores.

Siguiendo la lógica planteada, los órganos resolutores del Indecopi deberán resolver todos los casos atendiendo su normativa interna junto con lo establecido en su política pública, puesto que tales resoluciones no solo impactan el fuero interno, sino que son un ítem importante para corregir y materializar los objetivos de la política pública.

Siendo así, de todo lo estudiado en los acápite anteriores se debe afirmar que efectivamente prevalece una conexión entre la política pública diseñada por el Indecopi como Autoridad Nacional y las decisiones que emiten sus órganos resolutores.

La conexión se da puesto que de un lado la política pública diseñada por el Indecopi sienta las bases para que los organismos que forman parte de su estructura orgánica dirijan su ejercicio conforme a lo dispuesto en la misma, por lo cual, consecuentemente las resoluciones emitidas por los órganos resolutores deben ser congruentes con lo que la entidad, en su totalidad, dispone. Por otro lado, estas resoluciones sientan las bases para la materialización de lo dispuesto en la política pública.

Por consiguiente, para el presente trabajo, se debe señalar que las decisiones tomadas por los órganos de decisión del Indecopi no pueden entrar en conflicto con la política pública dictaminada por la misma entidad, y en general con las políticas públicas dictadas por diferentes entidades, porque como ya se explicó, por el principio de unidad todos los órganos en todos los niveles deben tener una misma visión lo cual implica que deben cumplir desde sus diferentes funciones lo dispuesto en las políticas públicas.

Es importante acotar que al ser la protección al consumidor un ítem que ayude a prevenir y cambiar los estereotipos de género, en lugar de perpetuarlos, resulta sumamente la forma en que la Comisión y el Tribunal lleven los casos de discriminación al consumidor.

Entonces, habiendo analizado las premisas más relevantes para el trabajo se puede afirmar que sí existe una conexión entre la política pública de Indecopi con las decisiones de sus órganos resolutores, puesto que estas decisiones son un medio para concretizar las disposiciones de su política pública. Es así que Indecopi hace realmente efectivo lo establecido en sus normas, directivas, políticas públicas.

Resulta importante acotar que si bien el planteamiento de este trabajo es debe existir una armonía entre la forma de resolver de los órganos resolutores de la administración y las políticas públicas que su propia entidad diseña, ello no puede significar de ninguna

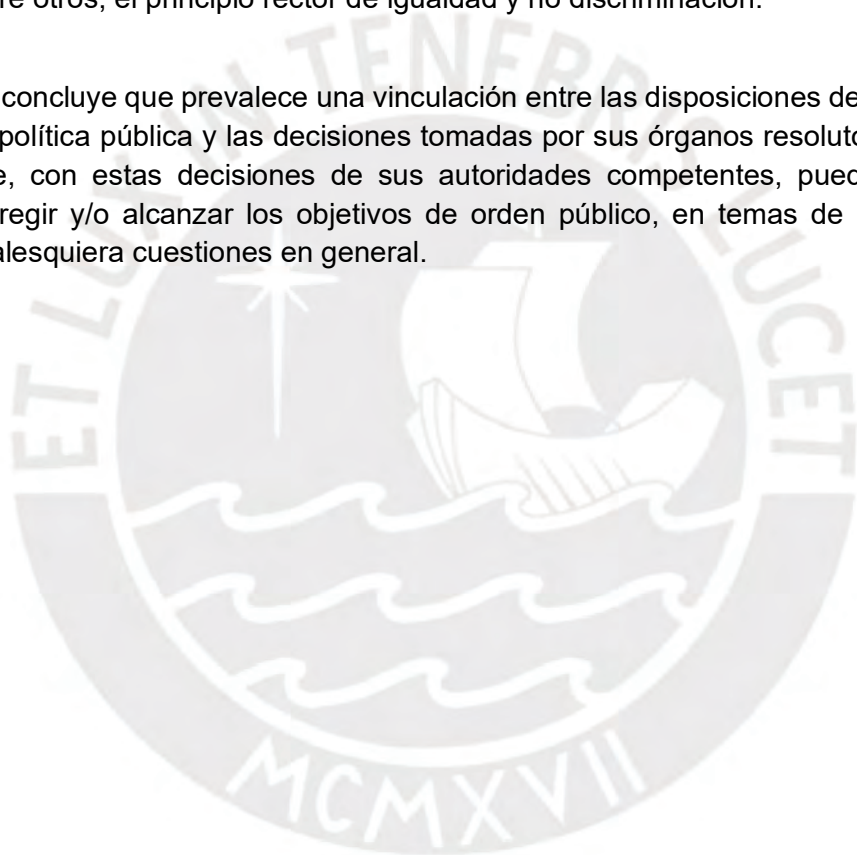
forma que con este planteamiento se afectaría la autonomía de los órganos resolutores. Puesto que, como se ha mencionado anteriormente, por mandato legal los órganos resolutores cuentan con autonomía e independencia en sus funciones, lo cual engloba la función resolutoria, ello les permite resolver con total discrecionalidad, pudiendo apartarse incluso de precedentes de observancia obligatoria, por lo cual de ninguna manera este trabajo plantea la existencia de una obligación que debería asumir el órgano resolutorio al momento de decidir, sino que plantea una conexión con la política pública y en base a esa armonía, conexión se propone que ellos órganos resolutores ejerzan su función considerando además de todas las fuentes de derecho lo estipulado en la política pública diseñada por su propia institución.

Por consiguiente, al tener los órganos resolutores autonomía e independencia al resolver se genera un posible riesgo de querer resolver en contra de lo dispuesto en su política pública. Ante ello, se plantea la posibilidad de que cada que la comisión prevea que resolverá de manera contraria a las disposiciones de la política pública genere una reunión de entendimiento con la Dirección de la Autoridad de Consumidor con la finalidad de coordinar y generar planes de trabajo para que las decisiones no terminen afectando la predictibilidad de la institución.



## CONCLUSIONES

- Indecopi como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor tienen el objetivo primordial de velar y salvaguardar los derechos de los consumidores, planificando, gestionando, acciones encaminadas a cumplir tal fin.
- El Indecopi como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor diseñó la “Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor”, la cual busca la defensa efectiva de los consumidores en el país, sobre todo a los que se encuentran en situaciones vulnerables. Esta política pública tiene como base, entre otros, el principio rector de igualdad y no discriminación.
- Se concluye que prevalece una vinculación entre las disposiciones derivadas de su política pública y las decisiones tomadas por sus órganos resolutores. Dado que, con estas decisiones de sus autoridades competentes, pueden incidir, corregir y/o alcanzar los objetivos de orden público, en temas de igualdad y cualesquiera cuestiones en general.





## RECOMENDACIONES

1. En aquellos casos en que las comisiones prevean de antemano que resolverán de manera contraria a las disposiciones de la política pública se genere una reunión de entendimiento con la Dirección de la Autoridad de Consumidor con la finalidad de disponer y generar mesas de trabajo para que las decisiones feneren una afectación a la predictibilidad de Indecopi.
2. En los supuestos en los que se verifique la existencia de más de 1 materia en controversia se tiene que hacer extensiva esta reunión de coordinación con las demás comisiones pertinente con la finalidad de obtener sus opiniones especializadas en el rubro y solicitar un informe de la postura de la comisión competente, el cual deberá ser considerado como una opinión especializada.
3. Estas recomendaciones se dan con la finalidad de que se instaure en Indecopi una coordinación entre los órganos resolutivos, más allá de que estos tengan materias distintas. Ello porque como se ha explicado Indecopi como unidad brinda un mensaje y sus órganos no pueden contradecirlo, ello en base al principio de predictibilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Protección del Consumidor (2017). *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor*. Lima

Gómez Apac, Hugo; Isla Rodríguez, Susan; Mejía Trujillo, Gianfranco (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor, pp. 9. Lima: Revista Derecho y Sociedad

Indecopi. ¿Qué es Indecopi y cual es su función? <https://indecopi.gob.pe/-/02-que-es-el-indecopi-y-cual-es-su-funcion->. Lima

MARTIN TIRADO, RICHARD (2017). *Reformas a los mecanismos de colaboración administrativa a propósito de los diez años de vigencia de la Ley 27444*. Lima

MINJUS. *Manual sobre la Protección y Defensa del Consumidor*. Tercera Edición Oficial. Lima

MORON URBINA, JUAN CARLOS (2005). *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*. Lima

TASSANO VELAUCHAGA, HEBERT EDUARDO (2014). *El Rol del Indecopi en la Economía Social de Mercado*. Lima

Roth Deubel, André Noel (2002). *Políticas Públicas – Formulación, Implementación y Evaluación*. Colombia.

Superintendencia Nacional de Registros Públicos, María Delia Cambursano Garagorr (2008). *Compendio de Precedentes de Observancia Obligatoria*. Lima