

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO
ASUNTO	:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY N° 6129/2023-CR, QUE INCORPORA EN EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY N° 29571 - CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, INCENTIVOS ECONÓMICOS AL DENUNCIANTE
FECHA	:	2 de noviembre de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA EN TELECOMUNICACIONES	SEBASTIÁN JÁUREGUI VALENZUELA
	ABOGADO ESPECIALISTA EN TEMAS REGULATORIOS	CLAUDIA SILVA JÁUREGUI
REVISADO POR	SUBDIRECTORA DE COMPETENCIA	CLAUDIA BARRIGA CHOY
	DIRECTOR DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	CARLOS GILES PONCE
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CÓRDOVA



1. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 6129/2023-CR (en adelante, el Proyecto de Ley) denominado “Proyecto de ley que incorpora en el artículo 110 de la ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor, incentivos económicos al denunciante”, iniciativa legislativa presentada por el señor Congresista Luis Raúl Picón Quedo.

2. ANTECEDENTE

Mediante el Oficio PO N° 061-2023-2024-CODECO/CR, recibido por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) el 18 de octubre de 2023, el señor Wilson Soto Palacios, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, solicitó a este Organismo emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

3. ANÁLISIS**3.1 CUESTIÓN PREVIA**

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer que los consumidores o usuarios perciban un porcentaje de las multas administrativas impuestas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y/o los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

En esa línea, a través de la modificación del artículo 110 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se prevé la posibilidad de que los consumidores o usuarios puedan acceder –como máximo– al cuarenta por ciento (40%) de las multas impuestas por las instituciones antes mencionadas, frente a infracciones administrativas.

Al respecto, previamente a emitir opinión en relación a la propuesta normativa, corresponde indicar que el Osiptel se ha pronunciado en anteriores oportunidades sobre proyectos de ley con contenido similar, según el siguiente detalle:

Proyecto de Ley	Informe
4089/2018-CR	N° 099-GAL/2019
1025/2021-CR	N° 017-OAJ/2022
1051/2021-CR	N° 033-OAJ/2022
3209/2022-CR	N° 287-OAJ/2022

En dichos informes sobre proyectos de ley referidos a que los usuarios se hagan acreedores a un porcentaje de las multas administrativas impuestas, el Osiptel ha manifestado su opinión recomendando evaluar con mayor profundidad el impacto de la propuesta, en tanto la misma implicaría la disminución de recursos con los que cuenta el Programa Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, PRONATEL)



para el logro de sus objetivos, como es la expansión de los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales y con ello, el cierre de la brecha de acceso.

Sobre la base de lo descrito, se procederá a efectuar comentarios específicos sobre la fórmula legal propuesta y los efectos potenciales derivados de la implementación del Proyecto de Ley.

3.2 COMENTARIOS

La modificación al artículo 110 de la Ley 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor, planteada en el Proyecto de Ley materia de análisis, incorpora lo siguiente:

“Artículo 110. Sanciones administrativas e incentivos al denunciante (...)

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI o cualquier otro organismo regulador incentiva las buenas prácticas del consumidor posterior a las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 y finalizado el procedimiento administrativo sancionador, el denunciante se hará acreedor de un porcentaje del total de la multa resarcida contra el proveedor que establece INDECOPI o cualquier otro organismo regulador mediante incentivo económico. Este monto dinerario es de carácter notificadorio y no indemnizatorio ni resarcitorio. las cuales son establecidos según el siguiente condicionamiento:

- a. *Para las infracciones leves, con una multa de hasta cincuenta (50) UIT, obtiene un incentivo de 40% del total de la multa.*
- b. *Para las infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT, obtiene un incentivo de 30% del total de la multa.*
- c. *Para las infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT, obtiene un incentivo de 20% del total de la multa.”*

a) Fundamento de la propuesta

Del sustento expuesto en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se observa que éste no plantea adecuadamente el problema ni justifica la propuesta, sino que sólo se limita a establecer una medida por considerarla una buena práctica.

Ahora bien, cabe señalar que una buena práctica es un conjunto de procesos y acciones vinculado a un objetivo y cuya implementación ha obtenido resultados en el control y resolución de determinada problemática; sin embargo, la replicabilidad, por ejemplo, para el caso de sanciones administrativas, requiere una evaluación



completa de la metodología de referencia y su adaptación al contexto, pasos que no se habrían llevado a cabo en este caso particular.

b) Destino de las multas del Osiptel

El artículo 35 de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Osiptel, establece que las multas impuestas por este organismo son destinadas al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (en adelante, FITEL), tal como se detalla a continuación:

“Artículo 35.- Destino de las multas

El monto cobrado por concepto de multas administrativas corresponderá al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)”.

Cabe precisar que a través del Decreto Supremo N° 018-2018-MTC se dispuso la fusión del FITEL en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la creación del PRONATEL. Así, se tiene lo siguiente:

“Artículo 4.- Creación del Programa Nacional de Telecomunicaciones

Créase el Programa Nacional de Telecomunicaciones - PRONATEL, en el ámbito del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dependiente del Viceministerio de Comunicaciones.”

A través de dicho cuerpo normativo, se asigna al PRONATEL los recursos que por ley correspondían al FITEL, disponiéndose –además– que dicho programa tenga como objetivo la provisión de acceso universal de servicios de telecomunicaciones, el desarrollo de la Banda Ancha en su ámbito de intervención, la promoción de servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales y la reducción de la brecha de infraestructura de comunicaciones a nivel nacional, en coordinación con las entidades públicas, en el marco de sus competencias y bajo los lineamientos que apliquen.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2018-MTC, el ámbito de intervención del PRONATEL es de alcance nacional, especialmente en áreas rurales y zonas de preferente interés social.

En ese sentido, las multas que impone el Osiptel a las empresas que prestan servicios públicos de telecomunicaciones y que son transferidas al FITEL (ahora PRONATEL) están destinadas a promover el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social, bajo los parámetros establecidos por este Organismo y sus reglamentos, contribuyendo al desarrollo socioeconómico del país.

Siendo así, si bien el Proyecto de Ley propone que los usuarios puedan acceder – en diferentes porcentajes– como máximo al 40% de la multa que sea impuesta,



consideramos que dicha disposición afectaría los recursos con los que cuenta, actualmente, el PRONATEL para el logro de sus objetivos estratégicos.

Finalmente, cabe indicar que, de la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley alcanzado, no se advierte el análisis del posible impacto de la propuesta respecto del Indecopi ni de los organismos reguladores de los servicios públicos; es decir, no se habría efectuado un análisis costo - beneficio respecto de cómo su aplicación afectaría los ingresos de las entidades receptoras de estos montos como, por ejemplo, el PRONATEL.

Asimismo, de los datos expuestos, se ha identificado que, más allá de consideraciones metodológicas (diferencia temporal de los datos y criterios para su elección – denuncias de diferente naturaleza -), el nivel de denuncias y el ratio de las mismas respecto a la población es mayor en el Perú en comparación con los Estados Unidos de América, país que cuenta con sistema de recompensas; es decir, sin necesidad del referido sistema, nuestros usuarios ya tendrían los incentivos y las vías idónea para interponer sus denuncias y reclamos.

c) Posible naturaleza indemnizatoria de la propuesta

De la revisión del Proyecto de Ley, se tiene que la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor busca que los denunciante (consumidores o usuarios) reciban una “bonificación” o “incentivo” proporcional a las multas (leves, graves o muy graves) impuestas por los órganos competentes del Indecopi y/o de los Organismos Reguladores.

Siendo así, aun cuando la propuesta normativa indica que el mencionado incentivo no tendría naturaleza indemnizatoria o resarcitoria, sino que tendría carácter “notificatorio”, el cuerpo legal en sí mismo no permite conocer el alcance de dicho término o si es que el mismo quiso hacer referencia – más bien- a un carácter “bonificatorio”.

En cualquier escenario, se sugiere ajustar la redacción a fin de que del tenor de la modificación planteada no se interprete un incentivo de carácter indemnizatorio, dado que los consumidores o usuarios que se vean afectados o potencialmente afectados por el comportamiento de algún proveedor de servicio, estarían habilitados a hacer la denuncia respectiva haciéndose acreedores – en consecuencia- al incentivo económico creado. Ello, en la práctica, estaría trasladando una función indemnizatoria propia de los órganos judiciales a las decisiones administrativas a cargo del Indecopi y de los Organismos Reguladores, cuando lo que el Proyecto de Ley pretendería – en principio- es bonificar la interposición de denuncias por parte de los usuarios.

En línea con lo señalado previamente, no se debe perder de vista que, de los datos incluidos en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se puede concluir que lo que se busca es generar incentivos para que consumidores y usuarios denuncien la



comisión de infracciones administrativas; asumiendo – sin sustento alguno- que los consumidores afectados actualmente carecen de incentivos para reclamar o denunciar ante el Indecopi o ante Organismos Reguladores, que ya cuentan con las vías para ello (vg. reclamos o denuncias) y también con los conceptos (vg. devoluciones o compensaciones) que pueden ser exigidos frente a la vulneración de sus derechos.

Sobre el particular, cabe señalar que, de manera general, un sistema de recompensas busca incentivar el despliegue de una determinada conducta; de esta forma, el desarrollo de la misma será efectivo siempre que se haya realizado un adecuado diseño del incentivo o estímulo. Ahora bien, los reclamos o denuncias presentados por los usuarios ante el Indecopi o los organismos reguladores tienen como incentivo que los problemas derivados de una prestación de bienes y/o servicios no idónea sean atendidos, así como también el derecho a una indemnización o compensación por parte de los proveedores o vendedores; mientras que, por otro lado, los proveedores o vendedores tienen el incentivo de dar la atención debida a los referidos reclamos o denuncias con el fin de que no se afecte su reputación ni se les sancione. En este sentido, el establecimiento del incentivo al denunciante que plantea el Proyecto de Ley carece de racionalidad económica ya que el mecanismo otorga una recompensa sin que medie objetivo alguno, ni tome en cuenta los efectos negativos que se generarían en el bienestar en general derivados de malas prácticas.

Como antecedente de mala práctica, el Osiptel detectó la intervención de terceros ajenos al procedimiento, quienes encontraron formas de obtener ventajas indebidas de los reclamos mediante el abuso del procedimiento establecido. En este sentido, la referida medida podría generar incentivos perversos en los propios consumidores o terceros ya que podría incitar a que estos presenten múltiples denuncias con el objetivo de obtener un porcentaje de la multa. Así pues, este incremento de las denuncias generaría una afectación, por un lado, a la administración pública, debido al mayor requerimiento de recursos que se requerirían para dar atención a los trámites; y, por otro, a los consumidores, debido a que la sobrecarga de requerimientos incrementaría el plazo para la atención de los mismos.

En este punto – que será desarrollado en el ítem siguiente-, es pertinente recordar que en el vigente artículo 156 del Código de Protección al Consumidor, ya se establece la posibilidad de que las asociaciones de consumidores puedan acceder a un porcentaje de la multa (no mayor al 50% de la misma), justificando dicha disposición en las acciones que éstas pueden desarrollar para la promoción y defensa de los intereses de los usuarios, las cuales pueden incluir el incentivo a reclamar, interponer recursos administrativos o denuncias frente a la afectación de los usuarios por el incumplimiento de disposiciones administrativas.

Siendo así, se sugiere definir la naturaleza y los alcances de los incentivos económicos planteados para los usuarios e incluir el sustento correspondiente en la



Exposición de Motivos, con el objeto de que su aplicación por parte de la administración sea eficiente y logre la finalidad que se busca, esto es, detener comportamientos que infrinjan las disposiciones administrativas. Lo que se debe garantizar es que este esquema de beneficios no suponga un incentivo perverso que conlleve a que los usuarios denuncien conductas sin mayor motivación con el único fin de obtener la recompensa, dado que ello puede distraer recursos para la fiscalización que de por sí son limitados. Se recomienda entonces, incluir la posibilidad de que las denuncias que carezcan de sustento puedan ser rechazadas de plano por la autoridad respectiva.

d) Porcentaje de multas destinadas a Asociaciones de Consumidores

En principio, corresponde señalar que las Asociaciones de Consumidores son organizaciones que se constituyen con la finalidad de proteger, defender, informar y representar a los consumidores y usuarios; en ese sentido, están facultadas para presentar reclamos y denuncias, ya sea a nombre de sus asociados o de las personas que les hayan otorgado un poder para ello, estando también legitimados para defender intereses colectivos y difusos.

Entonces, pese a que el Proyecto de Ley está dirigido a que un porcentaje de las multas impuestas por Indecopi y los Organismos Reguladores se asignen a los denunciante de infracciones administrativas, no se debe perder de vista que, actualmente, el artículo 156 de la Ley N° 29571 reconoce la posibilidad de tales asociaciones de suscribir convenios de cooperación institucional con el Indecopi y los organismos reguladores de servicios públicos, a partir de lo cual dichas instituciones pueden disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores, les sea entregado. En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50%) de la multa impuesta y constituye fondos públicos.

Entonces, reiterando que las asociaciones de consumidores representan a éstos últimos y considerando que ya se encuentra legalmente estipulado que puedan percibir un porcentaje de las multas impuestas, la propuesta planteada en el Proyecto de Ley materia de análisis, ya contaría con un marco normativo de referencia que permite, de manera indirecta, acceso al incentivo económico al que se alude.

Sin perjuicio de ello, vale agregar que, sobre la base de la Ley N° 27846 publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 14 de octubre de 2002, mediante Resolución N° 104-2003- CD/OSIPTEL, el Osiptel emitió un Reglamento para la Celebración de Convenios de Cooperación Interinstitucional y la disposición de las multas administrativas a favor de las Asociaciones de Consumidores.



4. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes, este organismo emite **opinión desfavorable** respecto del Proyecto de Ley que busca generar incentivos económicos al denunciante.

Los argumentos que sustentan la referida conclusión son los siguientes:

- La normativa propuesta no cuenta con una justificación del objetivo que persigue con la intervención.
- La función indemnizatoria que se busca introducir reduciría los recursos que percibe el Estado, lo cual limitaría su capacidad para la consecución de objetivos estratégicos como el cierre de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones.
- La propuesta incentiva la interposición de denuncias por parte de los usuarios o de terceros, lo que podría generar incentivos perversos. Al respecto, el incremento de estas, requeriría una mayor inversión de recursos por parte del Estado para su debida atención, la cual, en el caso de no ser factible, ocasionaría una dilación de los plazos que afectaría, entre otros, la resolución de procesos debidamente sustentados.
- La función indemnizatoria es propia de los órganos judiciales, motivo por el cual no corresponde que esta se introduzca a las decisiones administrativas a cargo de los órganos del Indecopi y de los Organismos Reguladores.
- El marco normativo vigente ya cuenta con un mecanismo a través del cual las respectivas asociaciones que representan a los consumidores pueden acceder a un porcentaje de las multas interpuestas por estas.

5. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe al Congreso de la República, para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

