

# AVANCES Y ORIENTACIONES DEL NUEVO CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

---

MARCO ANTONIO VILLOTA CERNA<sup>♦</sup>

## Resumen

*El presente artículo aborda los avances y novedades del Código de Protección y Defensa del Consumidor contenidos en su Título Preliminar, que explican el fundamento y muchas de las normas previstas en aquél. Se parte por analizar el marco constitucional de la protección al consumidor y su incorporación como un principio rector de la política social y económica del Estado, para conocer cuáles son los alcances de este principio rector, sus manifestaciones, la relación con las libertades económicas y cómo abordar las situaciones de conflicto con éstas. Se analiza también la finalidad del Código a la luz de las normas del derecho comparado y se plantea la inquietud sobre si el criterio de asimetría informativa es suficiente para proteger a los consumidores frente a otras situaciones de desequilibrio relevantes para la relación de consumo, como en el caso de la contratación masiva (prácticas y cláusulas abusivas). Se examinan también los principios del Código, la orientación de cada uno ellos, cómo se manifiestan éstos en normas concretas, y cómo se complementan entre sí. Finalmente, se analiza la noción del consumidor en el Código, a la luz de sus antecedentes en la legislación y en la jurisprudencia, la incorporación de la persona jurídica como consumidor y su protección en cualquier etapa de la relación de consumo, sobre todo en la etapa previa al denominado consumidor potencial o aparejado.*

## I. Introducción

El Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC), Ley N° 29571, contiene avances en materia de protección al consumidor que se encuentran

---

<sup>♦</sup> Abogado, Magíster y doctorado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex-Secretario de confianza de la Corte Suprema y Secretario Técnico del Congreso de la República. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor.

contemplados sobre todo en su Título Preliminar, a través de una serie de objetivos, principios y políticas públicas que le sirven de fundamento y explican muchas de las normas contenidas en él. Gran parte de estas ideas han sido recogidas de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, de la legislación europea en materia de consumo y la de ciertos países de América.

Uno de estos avances es la incorporación de la protección al consumidor como un principio rector de la política económica y social del Estado, que fuera extraído por el Tribunal Constitucional a partir de la interpretación del artículo 65° de la Constitución Política del Perú<sup>1</sup>. Este principio tiene una serie de manifestaciones y de mandatos para los poderes públicos, y se inspira en el régimen de economía social de mercado, que reconoce libertades económicas pero a su vez principios sociales. Ello plantea las siguientes interrogantes: ¿en qué consiste este principio rector?, ¿cuáles son sus manifestaciones? y ¿cuál es su relación con las libertades económicas?

Otro de los avances se vincula con la finalidad del Código, la cual no se limita a que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y a reducir la asimetría informativa, sino también a que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, y a que el Estado prevenga, corrija y elimine las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. Esto, por su parte, plantea las siguientes cuestiones: ¿cuál es el fundamento de la protección del consumidor?, ¿es suficiente el criterio de la asimetría informativa? y ¿qué se entiende por legítimos intereses de los consumidores?

Una tercera línea de avances son los principios del Código, que recogen algunos de los ya esbozados por el Tribunal Constitucional (Exp. 3315-2004-AA/TC) y recogidos por el Anteproyecto de Código de Consumo de la Comisión Gutiérrez<sup>2</sup>, y otros desarrollados por el INDECOPI y recogidos en el Proyecto del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>, los que fueron sistematizados. Asimismo, se les incluyó otros principios adicionales, buscando conjugar aquellos que inciden en la libertad del consumidor, como el de soberanía del consumidor y el de transparencia, con otros

<sup>1</sup> Expediente N° 0008-2003-AI/TC.

<sup>2</sup> La Comisión Consultiva encargada de formular el Anteproyecto de Código de Consumo fue creada por Resolución Suprema N° 200-2009 y estuvo presidida por el doctor Walter Gutiérrez Camacho. La versión de este Anteproyecto fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de octubre de 2009.

<sup>3</sup> El Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 3954, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

que tengan un rol tuitivo como el principio *pro consumidor* o el de corrección de la asimetría. Destacan también principios novedosos como el de protección mínima y otros ya conocidos como el principio de la buena fe.

Otro avance está vinculado con la inclusión de políticas públicas, que han sido por primera vez consideradas dentro de un texto normativo como un conjunto de acciones de los poderes públicos, destacando las políticas de prevención, de protección y de promoción de los derechos de los consumidores, no solamente para prevenir las situaciones de conflicto sino también tutelar los derechos de los consumidores y que éstos tengan una participación individual o colectiva en la defensa de sus derechos.

Finalmente, destaca la ampliación de la noción de consumidor y de la esfera de su protección, incorporando a las personas jurídicas que califiquen dentro del concepto de consumidor y protegiendo a éste no solamente en la relación de consumo, sino también en una etapa posterior o preliminar a ésta, desarrollando la noción del consumidor potencial o aparejado.

En las siguientes líneas vamos a tratar estos avances y otras novedades del CPDC, con incidencia en las preguntas que se han formulado.

## **II. La Protección al Consumidor como Principio Rector de la Política Social y Económica del Estado**

### **2.1. El régimen económico de la Constitución**

La Constitución establece en su artículo 58° que nuestro régimen económico es el de una economía social de mercado. Los profesores Baldo Kresalja y César Ochoa (2009) comentan sobre los orígenes y el contenido de este régimen económico, señalado lo siguiente:

*“Los orígenes de lo que hoy se denomina Economía Social de Mercado tuvieron lugar en los años 1930 por representantes de la Escuela de Friburgo, Alemania, vagamente inspirada en el concepto cristiano de orden (ordoliberalismo), la que propugnaba un Estado fuerte, capaz de implantar un marco adecuado para la libre competencia, pero al mismo tiempo buscando un equilibrio social. Buscaba lograr una síntesis entre la economía de mercado y la seguridad social, síntesis en la cual las fuerzas del mercado crean las bases del progreso*

*social y la seguridad social posibilita y garantiza la funcionalidad y persistencia del mercado (...)*<sup>4</sup>

Para el profesor César Landa Arroyo (2008) el término economía social de mercado consiste en lo siguiente:

*“La economía social de mercado es el modelo económico propio del Estado social de Derecho y busca integrar de manera razonable y proporcional dos principios aparentemente contradictorios: por un lado, el principio de libertad individual y subsidiariedad del Estado; y, por otro, el principio de igualdad y de solidaridad social”*<sup>5</sup>.

De acuerdo al Tribunal Constitucional, el régimen de economía social de mercado de la Constitución es representativo de los valores de la libertad y de la justicia y en éste imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado<sup>6</sup>, e implica el respeto de una serie de principios: libre iniciativa privada, la actuación subsidiaria del Estado, libertades patrimoniales que garantiza el régimen económico y derechos de los consumidores y usuarios. El Tribunal ha puesto en el mismo plano de importancia el respeto de las libertades económicas y la protección de los consumidores, expresando lo siguiente:

*“Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario”*<sup>7</sup>.

## **2.2. Antecedentes del Principio**

La protección del consumidor como un principio rector de la política social y económica del Estado tiene su antecedente constitucional en el artículo 81, literal

<sup>4</sup> Kresalja, Baldo y Ochoa, César (2009): “Derecho Constitucional Económico”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 351.

<sup>5</sup> Landa, César (2008): “Principios rectores y derechos fundamentales en el marco de la Constitución Económica de 1993”. En “Constitución Económica del Perú” (Foro Económico Asia – Pacífico APEC). Palestra Editores, p. 57.

<sup>6</sup> Expediente N°0008-2003-AI, Fundamento 16.

<sup>7</sup> Expediente N°0008-2003-AI, Fundamento 27.

m), de la Constitución Portuguesa de 1976, y más específicamente en los artículos 51 y 53 de la Constitución Española de 1978. El artículo 81 de la Constitución Portuguesa está ubicado dentro de las normas sobre la Organización Económica y establece como una misión prioritaria del Estado proteger a los consumidores, aunque no dice cómo, sino que únicamente señala, mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores. Por su parte, el artículo 51 de la Constitución Española está ubicado dentro del Capítulo III sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica y establece lo siguiente:

**“Artículo 51.**

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos en los términos que la Ley establezca (...).”

La propia Constitución Española establece en su artículo 53, apartado 3, una de las características de este principio rector, señalando que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (...).”* En el desarrollo de este principio rector es que en 1984 se dictó en España La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007<sup>8</sup>.

En el caso del Perú, la Constitución Política de 1979 estableció por primera vez, dentro del capítulo sobre principios generales del régimen económico, que *“El Estado defiende el interés de los consumidores”* (Art. 110), aunque no señaló la manera de llevarlo a cabo. La Constitución Política de 1993 recogió este mismo principio dentro del capítulo sobre régimen económico, reconociendo como

---

<sup>8</sup> El artículo 1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios reconoce el carácter de principio informador de la protección de los consumidores, señalando lo siguiente: *“Artículo 1. Principios generales. En desarrollo del artículo 51.1 y 2 de la Constitución que, de acuerdo con el artículo 53.3 de la misma, tiene el carácter de principio informador del ordenamiento jurídico, esta norma establece el régimen de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado” (...).*

derechos del consumidor a la información, a la salud y a la seguridad. El artículo 65° de la Constitución señala lo siguiente:

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

Esta norma tuvo desarrollo legal en la Ley de Protección al Consumidor (LPC), Decreto Legislativo 716, TULO aprobado por Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, cuyo artículo 2 establecía lo siguiente: *“La protección del consumidor se desarrolla en el marco del sistema de economía social de mercado establecido en el Capítulo I, del Régimen Económico de la Constitución Política del Perú, debiendo ser interpretado en el sentido más favorable al consumidor”.*

El Tribunal Constitucional tuvo la ocasión de pronunciarse sobre los alcances del artículo 65° de la Constitución y extraer a partir de dicha interpretación, como un principio rector para la actuación del Estado, la protección del consumidor (Expediente N°0008-2003-AI/TC), considerando lo siguiente:

*“La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor”<sup>9</sup>.*

(...)

<sup>9</sup> Expediente N° 0008-2003-AI, Fundamento 30.

A continuación, sobre la forma de llevar a cabo dicha protección, el Tribunal expresa lo siguiente:

*“Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, éstos no son los únicos que traducen real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. Es de verse que en la Constitución existe una pluralidad de casos referidos a ciertos atributos que, siendo genéricos en su naturaleza, y admitiendo manifestaciones objetivamente incorporadas en el mismo texto fundamental, suponen un numerus apertus a otras expresiones sucedáneas.*

*Así, el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de “nuevos derechos”, en función de la aplicación de la teoría de los “derechos innominados”, allí expuesta y sustentada”<sup>10</sup>.*

De acuerdo a la interpretación del Tribunal Constitucional la protección del consumidor es un principio rector de la actuación del Estado de carácter tuitivo, que se extrae de la misma Constitución y que fundamenta y orienta al Estado respecto de cualquier actividad económica. Es decir, lo que en la legislación española se conoce como Principio Rector de la Política Social y Económica del Estado. En virtud de ello, la protección al consumidor tiene la calidad de principio informador de la actuación de los poderes públicos. Pero no solamente eso, sino que además la protección al consumidor, según el Tribunal Constitucional, no se limita a los derechos que enlista el artículo 65° de la Constitución, sino que involucra una serie de otros derechos.

### **2.3. El principio rector de protección al consumidor en el Código y sus manifestaciones**

El artículo I del Título Preliminar del CPDC ha instituido como un principio rector de la política social y económica del Estado, la protección de los derechos de los consumidores dentro del marco del artículo 65° de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú<sup>11</sup>. Esto

<sup>10</sup> Expediente N° 0008-2003-AI, Fundamento 32.

<sup>11</sup> Este principio fue propuesto en el artículo 5.1 del Anteproyecto de Código de Consumo de la Comisión Gutiérrez y en el artículo 1° del Proyecto del Poder Ejecutivo, aunque el artículo 2° de dicho Proyecto enfocaba el desarrollo de dicho principio a un tema de asimetría informativa

fue hecho en desarrollo de la Constitución y en la línea del Tribunal Constitucional, respecto al reconocimiento del citado principio rector y de que nuestro régimen económico es el de una economía social de mercado, que implica no solamente el reconocimiento de libertades económicas, sino también la protección de los derechos e intereses de los consumidores. Ahora bien ¿cuáles son las manifestaciones de este principio rector?, ¿cómo este se manifiesta en la práctica?

A nuestro juicio el citado principio tendría las siguientes manifestaciones<sup>12</sup>, sin perjuicio de que puedan concurrir otras:

- i) Es un manifestación del Estado social democrático de derecho y en el campo de la economía de un régimen de economía social de mercado, que protege no solamente las libertades económicas sino también y, con el mismo énfasis, los intereses de los consumidores. Aunque este principio ha sido desarrollado legalmente en el CPDC, se deriva de la propia Constitución que establece expresamente que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios.
- ii) Es un mandato que vincula a todos los poderes públicos, en cualesquiera de los niveles de gobierno, sea Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; o en el ámbito del gobierno nacional, regional y local; o en los diversos organismos del Estado. Pero sobre todo vincula a aquellos organismos que tienen que ver directamente con la protección de los consumidores o con la regulación o supervisión del mercado, como el INDECOPI, los organismos reguladores, la SBS, entre otros.
- iii) Es un principio informador de la legislación positiva, de la práctica judicial o administrativa y de la actuación de los poderes públicos, en virtud del cual debe servir de fundamento y orientación a los mismos, sea cuando se dicta una norma, se interprete una ley y, en general, cuando se realice cualquier actuación que involucre a los consumidores. En cuanto al carácter obligatorio del citado principio, ya el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse en el sentido que los derechos constitucionales tienen una dimensión objetiva, es decir, son un conjunto de valores que se irradian a todo el ordenamiento jurídico<sup>13</sup> y por tanto

---

respecto de garantizar sobre la base de una adecuada y veraz información, el derecho a elegir libremente productos y servicios.

<sup>12</sup> Para el desarrollo de estas manifestaciones se ha tomado en cuenta el trabajo del autor español Javier Guillén Caramés (2002): “El Estatuto Jurídico del Consumidor”. Editorial Civitas, pp. 186-196.

<sup>13</sup> STC 0976-2001-AA/TC y 0964-2002-AA/TC.

tienen una pretensión de validez dentro del mismo<sup>14</sup>, de ahí que puedan ser invocados directamente y se tomen en cuenta como parámetros de constitucionalidad de las normas.

- iv) La protección del consumidor tiene un carácter tuitivo por parte de los poderes públicos, es decir, de defensa de los derechos e intereses de los consumidores. Esto se conoce como principio *pro consumidor*<sup>15</sup> o a favor del consumidor. Una manifestación de este principio es que la interpretación debe realizarse en un sentido más favorable al consumidor (Art. V, inciso 2 del CPDC).
- v) La protección del consumidor no se limita a garantizar el derecho a la información, a la salud y a la seguridad de los consumidores, como podría entenderse de una interpretación literal del artículo 65° de la Constitución, sino también a garantizar otros derechos como el derecho a la protección de sus intereses económicos, a la reparación de los daños, a la organización y audiencia para su defensa colectiva, entre otros. Pero no sólo eso, la protección también comprende el desarrollo de una serie de políticas públicas.

#### **2.4. El principio rector de protección al consumidor y su relación con otros principios económicos**

La protección al consumidor se desarrolla en un régimen de economía social de mercado, lo que implica la existencia de una serie de libertades económicas (libre competencia, libertad de empresa, de comercio, libertad contractual, entre otros) y a su vez el deber de defender los derechos de los consumidores. Podría pensarse que se trata de intereses contrapuestos, pero no es así porque muchas veces se complementan y en los casos en que exista algún conflicto debe buscarse compatibilizar estos intereses. Ya Javier Guillén Caramés afirmaba al interpretar los alcances del artículo 1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España, respecto de la relación entre la libertad de empresa y la protección de los consumidores: “*De esta forma se articula, en definitiva, una vía de circulación de doble sentido, por un lado, la protección de los consumidores deberá*

<sup>14</sup> STC 2409-2002-AA/TC.

<sup>15</sup> En la STC del expediente 0858-2003-AA el Tribunal Constitucional ha desarrollado el concepto del “deber especial de protección de los derechos fundamentales” para el caso de los consumidores, considerando que ello importa la exigencia a los órganos del Estado de tomar las medidas necesarias para preservar, proteger y reparar los intereses afectados; y en el caso en particular una estas maneras es proteger al consumidor respecto del contenido desproporcionado de las cláusulas generales de contratación (cláusulas abusivas).

*respetar la libertad de empresa y, por otro, ésta se encuentra delimitada por las exigencias de la política de consumo”<sup>16</sup>.*

No han existido inconvenientes para establecer límites a la libertad de empresa, por ejemplo, en el caso de tarifas para servicios públicos regulados (saneamiento, luz eléctrica, telefonía fija), o en la regulación o supervisión a las empresas del sistema financiero y de seguros (requisitos para su constitución, límites y prohibiciones, patrimonio efectivo, entre otros); o limitaciones a la libertad de comercio, por ejemplo, a través del rotulado de productos o restricciones del ingreso de mercancías por razones de salud y seguridad pública<sup>17</sup>, entre otros. Recientemente, el CPDC ha establecido como límites a la libertad contractual la existencia de cláusulas abusivas (artículo 49°), para los contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación, en los cuales el consumidor no tiene la posibilidad de negociación.

Para las situaciones de conflicto entre derechos, no existe una solución general de antemano, sino que debe analizarse el caso en concreto y efectuar una ponderación de valores siguiendo los criterios de interpretación constitucional<sup>18</sup>. Ya el Tribunal Constitucional ha señalado que ningún derecho es absoluto y que puede sufrir limitaciones, salvo la dignidad humana que no puede sufrir restricciones<sup>19</sup>. Los principios de interpretación constitucional son, entre los más importantes: de concordancia práctica (ponderación de derechos), de unidad de la Constitución (interpretación en conjunto de la Constitución), y los principios de razonabilidad y proporcionalidad (que implican encontrar una justificación lógica en los hechos

---

<sup>16</sup> Guillén Caramés, Javier (2002) p. 205.

<sup>17</sup> El artículo 2.1 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC establece lo siguiente: “Los miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros, los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente (...)”.

<sup>18</sup> Al respecto Javier Guillén Caramés (2002) sostiene lo siguiente: “La solución no puede, ni debe, basarse en la prevalencia de una norma sobre las otras, sino en la integración de todas ellas en el conjunto del Texto Constitucional, por lo que habrá que estar a lo que podríamos denominar interpretación integradora de las normas de la CE, para poder fijar los límites, así como los límites a éstos, derivados de una lectura unitaria y uniforme de la Constitución”, p. 207.

<sup>19</sup> STC 0010-2002-AI-TC.

y que debe existir una proporción entre el grado de intervención y el grado de afectación del derecho)<sup>20</sup>.

### III. La finalidad del Código

#### 3.1. Antecedentes

La finalidad del CPDC de que los consumidores gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección y de que se les proteja de la asimetría informativa y de las prácticas que afecten sus legítimos intereses, tiene su antecedente en diversas normas de derecho comparado que se han dictado sobre la materia.

Es conocido el discurso del presidente Kennedy ante el Congreso de los Estados Unidos de América, el 15 de marzo de 1962, en donde se enumeraron por primera vez los derechos de los consumidores: a la seguridad, a la información, a la libre elección y a la representatividad, y los medios para la protección efectiva de sus intereses en el marco del llamado estado de bienestar<sup>21</sup>.

En la Unión Europea destaca como antecedente el Programa Preliminar de la Comunidad Europea para una Política de Protección e Información de los Consumidores, aprobado por Resolución de Consejo el 14 de abril de 1975, en la cual se enumeran como derechos fundamentales de los consumidores los siguientes:

- i) Derecho a la protección de su salud y de su seguridad.
- ii) Derecho a la protección de sus intereses económicos.
- iii) Derecho a la reparación de los daños.
- iv) Derecho a la información y a la educación.
- v) Derecho a la representación (a ser escuchado).

Este listado de derechos ha sido el que más influencia ha tenido en la configuración de los derechos del consumidor y en cuyo desarrollo se han dictado una serie directivas<sup>22</sup>; siendo recogido en el artículo 153 del Tratado Constitutivo

<sup>20</sup> Puede revisarse la obra del doctor Marcial Rubio Correa (2005): “La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>21</sup> Puede verse a Alicia de León Arce (2000): “Derechos de los Consumidores y Usuarios”. Editorial Tirant lo Blanch. Tomo I, p. 36.

<sup>22</sup> Tales como la Directiva 93/13/CE, sobre cláusulas abusivas, la Directiva 1999/44-CE, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, la Directiva 2005/29/CE, sobre las prácticas comerciales desleales.

de la Comunidad Europea, en el artículo 51 de la Constitución Española, y en las Directivas de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, aunque en este último caso con algunos matices.

El artículo 153 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece lo siguiente:

*“Artículo 153.*

*1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses (...).”*

A su vez el artículo II de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, aprobadas por la Asamblea General el 9 de abril de 1985, en su versión ampliada de 1999, recoge una serie de derechos o necesidades legítimas a alcanzar. La norma establece lo siguiente:

## **“II.- Principios Generales**

*(...)*

*3. Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:*

- a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad.*
- b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.*
- c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual.*
- d) La educación del consumidor; incluida la educación sobre la repercusión ambiental, social y económica que tienen las elecciones del consumidor.*
- e) La posibilidad de compensación efectiva del consumidor.*
- f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidor y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten (...).”*

La tendencia de estas normas es que la protección al consumidor no solamente esté enfocada en la asimetría informativa o en garantizar el derecho de información, sino que también se ponga énfasis en la protección de sus intereses económicos, es decir, contra aquellas prácticas y cláusulas abusivas que afectan dichos intereses. De esta manera, se protege a los consumidores contra aquellas situaciones que generan un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes, lo cual plantea la inquietud sobre si es suficiente el criterio de asimetría informativa para fundamentar la protección del consumidor.

### 3.2. Fundamento de la Protección al Consumidor

La protección al consumidor ha tenido como fundamento la existencia de una situación de desequilibrio o asimetría entre el consumidor y el proveedor, aunque la discusión se ha dado respecto a si esta asimetría es solamente informativa o puede obedecer a cualquier otra situación relevante.

En el Perú, la protección al consumidor se ha enfocado esencialmente a un problema de asimetría informativa<sup>23</sup>. En la Resolución N° 101-96-TDC la Sala del INDECOPI consideró lo siguiente:

*“La protección al consumidor se basa, a criterio de la Sala en la asimetría de información existente entre los proveedores y consumidores. Los problemas que esta legislación especial pretende enfrentar parten de la premisa que una categoría de agentes económicos –los proveedores– se encuentra en una posición ventajosa frente a la otra –los consumidores o usuarios– como resultado de su capacidad para adquirir y procesar información, consecuencia a su experiencia en el mercado y a su situación frente al proceso productivo. Quien conduce un proceso productivo y/o de comercialización de bienes y servicios cuenta con la posibilidad de adquirir y utilizar de mejor manera información relevante y con ello, eventualmente, obtener una ventaja que podría ser utilizada en contravención de la Ley”.*

El concepto de asimetría informativa ha permitido desarrollar categorías importantes como el derecho a la idoneidad de los productos y las garantías explícita

<sup>23</sup> En este sentido se ha recogido la tesis de Ruiz Muñoz, para quien “los fines de política jurídica que presiden e inspiran toda esta legislación están dirigidos preferentemente a mejorar los niveles de información y transparencia del mercado”. Cita efectuada por Baldo Kresalja y César Ochoa (2009), p. 309.

e implícita. Sin embargo, esta protección ha requerido ser complementada ante otras situaciones de desequilibrio relevantes para la relación de consumo<sup>24</sup>, como el desequilibrio contractual en los contratos por adhesión en donde el consumidor no tiene la posibilidad de negociación o en el riesgo no previsible de los productos y servicios. La autora española María José Reyes López (2009) explica los orígenes y el fundamento de esta normativa de la siguiente manera:

*“El derecho de consumo nació para paliar dicha situación de desigualdad y como respuesta a la falta de una normativa que dotase de protección a los particulares frente a los riesgos producidos por las innovaciones industriales y el crecimiento de las relaciones de mercado, que utilizaban como instrumento básico los contratos tipo o las condiciones generales de contratación”.*

*(...)*

*“Esta situación dio origen a que se constataste que el particular se encontraba en una posición de desigualdad frente al empresario, que le colocaba en un estado de desprotección jurídica, contrario a los principios básicos de la contratación, establecidos para regular relaciones en las que los sujetos contratantes parten de una situación caracterizada por garantizar el principio de igualdad entre ambos”.*

*(...)*

*“En el ámbito jurídico, estas situaciones se vieron reflejadas en la esfera contractual; en la seguridad de productos y de servicios y, finalmente, íntimamente vinculado con ello, en la de responsabilidad por los daños derivados de actos de consumo”<sup>25</sup>.*

En esta línea es que se viene hablando de una nueva disciplina jurídica denominada “derecho de consumo”, destinada a corregir esas situaciones de desequilibrio<sup>26</sup> propias de la sociedad en masa y que las normas del derecho civil no pueden paliar porque parten de una situación de igualdad entre las partes.

Esta nueva normativa no trata de solucionar el desequilibrio económico ni tiene un fin distributivo, sino su finalidad es corregir las distorsiones y malas prácticas generadas por el desequilibrio entre los consumidores y proveedores, sea por un tema de información, de carácter contractual, técnico, entre otras consideraciones. Las malas prácticas contra los intereses legítimos de los consumidores (prácticas

<sup>24</sup> Ver Artículo V inciso 4 del CPDC.

<sup>25</sup> Reyes López, María José (2009): “Manual de Derecho Privado de Consumo”. La Ley, pp. 27-28.

<sup>26</sup> De León Arce, Alicia (2000): p. 53.

y cláusulas abusivas) se presentan no solamente en mercados concentrados, sino también en mercados desconcentrados; y muchas veces las normas de la libre competencia son insuficientes para corregirlas. De ahí que la tendencia es que la protección de los consumidores no sea solamente por vía indirecta (normas de libre competencia, competencia desleal), sino también en forma directa protegiendo sus intereses concretos<sup>27</sup> (normas de protección al consumidor).

El CPDC se enmarca en esta tendencia de proteger al consumidor frente a la situación de asimetría informativa y en cualquier otra situación relevante que afecte sus legítimos intereses.

### 3.3. Los objetivos comprendidos en la finalidad del Código

El artículo II del CPDC comprende una serie de objetivos que éste pretende alcanzar. Algunos de estos objetivos son de carácter sustantivo, es decir, están referidos al goce de derechos y otros son de naturaleza procesal, porque son el medio para alcanzarlos. A continuación se analizan estos objetivos.

**a.- El que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos.** Se trata de un objetivo de carácter sustantivo. Significa que los consumidores accedan a productos y servicios que satisfagan sus expectativas. El artículo 18° del Código define la idoneidad como: *“la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función de lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso”*. Esto no significa que se puede ofrecer un producto en cualquier tipo de condiciones, sino que debe observarse su naturaleza y la aptitud para satisfacer su finalidad conforme lo señala el propio artículo 18°<sup>28</sup>, y respetarse siempre las garantías legales. Se infringe el deber de idoneidad, entre otros casos, cuando el producto o servicio presenta defectos o no permite cumplir la finalidad para la cual ha sido adquirido o contratado.

<sup>27</sup> Puede verse a Carlos Lasarte Álvarez (2007): “Manual sobre Protección de Consumidores y Usuarios”. Instituto Nacional de Consumo. Ministerio de Sanidad y Consumo de España, p. 57.

<sup>28</sup> **Artículo 18°.-** Idoneidad.

(...)

“La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado” (...).

**b.- El que los consumidores gocen de sus derechos.** Es un objetivo generalmente sustantivo, aunque también hay en el CPDC derechos de naturaleza procesal. El propósito es que se respeten los derechos de los consumidores y que los poderes públicos garanticen ello. Estos derechos están contemplados en su mayoría en el artículo 1.1, lo que no es excluyente de otros derechos reconocidos a los consumidores.

**c.- El que los consumidores gocen de los mecanismos efectivos para la protección de sus derechos.** Es un objetivo de naturaleza procesal. El CPDC ha querido poner énfasis no sólo en el goce de los derechos, sino también en que existan mecanismos efectivos para su protección, porque de nada sirve que se contemplen los derechos si no se instrumentalizan los mecanismos para que éstos se hagan efectivos. Similar preocupación está considerada en el artículo 51 de la Constitución Española, cuando establece que los poderes públicos garantizarán mediante procedimientos eficaces los derechos a la salud, seguridad y los legítimos intereses de los consumidores.

**d.- La reducción de la asimetría informativa<sup>29</sup>.** Este objetivo está relacionado con el principio de transparencia (artículo V, inciso 3, del CPDC) y el derecho a la información del consumidor. Persigue que las transacciones económicas sean transparentes y que los proveedores generen plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos y servicios que ofrecen. En esta línea es que el CPDC incluye una serie de normas que buscan hacer más transparente el mercado y garantizar el derecho a la información de los consumidores, tales como las normas de información en general (artículos 2º al 11º), la protección del consumidor en la publicidad (artículos 12º al 17º), ciertas normas de información en materia de salud y seguridad de los consumidores que incluyen normas sobre etiquetado de alimentos (artículos 32º al 37º), las normas de información en materia de contratos (artículos 46º al 48º), y las normas de transparencia en la información de los productos y servicios financieros y de su publicidad (artículos 82º al 84º), entre otros.

**e.- La corrección, prevención y eliminación de conductas y prácticas que afecten los legítimos intereses de los consumidores.** Este objetivo encierra un derecho de los consumidores y un deber del Estado respecto de la protección

---

<sup>29</sup> Por asimetría informativa se entiende a la característica de la transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores. (Art. IV, inciso 7 del CPDC).

contra los legítimos intereses de los consumidores. El término legítimos intereses se remonta al artículo 51 de la Constitución Española que alude a la protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores, y que está referido a la protección de sus intereses económicos y sociales, el mismo que ha sido recogido en el Programa Preliminar de la Comunidad Europea para una Política de Protección e Información de los Consumidores y en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección al Consumidor. El concepto de intereses económicos y sociales es amplio y podría manifestarse en casi toda la normativa<sup>30</sup>; sin embargo podemos extraer algunas ideas generales y manifestaciones concretas de este concepto. El Programa Preliminar de la Comunidad Europea comprende dentro de este derecho a la protección contra los contratos tipo (de adhesión) establecidos unilateralmente, la exclusión abusiva de los derechos en los contratos, las condiciones abusivas del crédito, el requerimiento del pago de mercancías no ordenadas, y los métodos de venta agresivos, incluyendo también las normas contra la publicidad engañosa<sup>31</sup>. A su vez, el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España establece como derecho del consumidor a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos. En nuestro caso, el artículo 1.1, literal c), del CPDC establece como derecho del consumidor “*a la protección de sus intereses económicos y en particular contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, cualquier otra práctica análoga e información interesadamente equívoca sobre los productos y servicios*”. Esto incluye las prácticas abusivas (artículo 57°), los métodos comerciales abusivos (artículos 56° al 62°), entre otros. Significa entonces que, conforme al artículo II del CPDC, los poderes públicos tienen la obligación de proteger a los consumidores frente a las cláusulas abusivas, prácticas abusivas, métodos comerciales abusivos, entre otros.

#### **IV. Los principios del Código**

Los principios de un Código tienen la función de servir de fuente de derecho en caso de vacío o deficiencia de la ley (Artículo VIII del Código Civil) y, a su vez, sirven como criterios para la interpretación de las normas. El CPDC contiene una serie de principios, algunos de los cuales ponen énfasis en el fomento de la

---

<sup>30</sup> Pipaón Pulido, Jorge Guillermo (2010): “Derecho de los Consumidores y Usuarios”. Lex Nova, p. 76.

<sup>31</sup> Ovalle Favela, José (2000): “Derechos del Consumidor”. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Universidad Autónoma de México, p. 8.

libre elección de los consumidores (principio de soberanía del consumidor y el de transparencia), y otros tienen una inspiración en corregir las situaciones de desequilibrio como el principio *pro consumidor* y el principio de corrección de la asimetría. Podría pensarse que son principios contradictorios, pero de lo que se trata es de compatibilizarlos dentro de la orientación del Código de que la protección al consumidor se desarrolla en un régimen de economía social de mercado. Estos principios serán analizados a continuación.

#### 4.1. Principio de soberanía del consumidor

Este principio tiene por antecedente la ciencia económica y es definido por ella como la libertad y el poder que disfrutan en un mercado libre los consumidores, quienes son los únicos que deciden cuáles bienes y servicios adquirir, y a través de su compra o su abstención de compra, la calidad y cantidad de bienes y servicios que deben producir las empresas, qué productos triunfan y qué productos no. El concepto es atribuido a Ludwig Von Mises de la escuela austríaca, quien formuló el concepto como una metáfora a la soberanía política, de que el consumidor es quien toma las decisiones en el mercado así como el votante<sup>32</sup>. Este concepto ha recibido críticas porque dicha soberanía sería ideal en un mercado perfecto; sin embargo, en el mercado existen imperfecciones como los monopolios y una fuerte influencia de la publicidad y otros condicionamientos que inciden en las decisiones de los consumidores<sup>33</sup>. Es decir, los consumidores no serían plenamente libres porque existen factores que influyen o intervienen en sus decisiones.

Sin embargo, no puede desconocerse el poder del que gozan los consumidores quienes con sus decisiones, gustos y preferencias han orientado la producción y el mercado, pero deben corregirse las imperfecciones de mercado y las prácticas que afecten sus legítimos intereses. En esa línea es que el CPDC acentúa el lado positivo de este principio, en el sentido que fomenta las decisiones libres e informadas de los consumidores para que con sus decisiones orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos y servicios, sin desconocer a su vez los principios *pro consumidor* y de corrección de la asimetría para corregir las situaciones de desequilibrio y las prácticas que afecten sus legítimos intereses.

<sup>32</sup> Murphy, Robert P.: “The Rothbardian Critique of Consumer Sovereignty”. En: <http://mises.org/daily/1379>.

<sup>33</sup> Diccionario de Economía y Finanzas: [http://www.eumed.net/cursecon/dic/S.htm#soberanía\\_del\\_consumidor](http://www.eumed.net/cursecon/dic/S.htm#soberanía_del_consumidor).

## 4.2. Principio de transparencia

Este principio engloba dos de los principios que estaban contemplados en la Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 3315-2004-AA/TC: el principio de transparencia propiamente dicho, respecto a que los proveedores generen una plena accesibilidad de información a los consumidores acerca de los productos y servicios que ofrecen; y el principio de veracidad, de que la información que se transmite debe ser veraz y apropiada. El principio guarda relación con uno de los objetivos del CPDC de reducir la asimetría informativa y con el derecho a la información de los consumidores que es la contraparte de la obligación que tienen a su cargo los proveedores. Existen muchas manifestaciones de este principio a lo largo del CPDC, sea en la información general, en donde se exige que la información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada y oportuna y fácilmente accesible y en idioma castellano (artículo 2°); o en la protección del consumidor contra la publicidad falsa o engañosa (artículo 13°); o en la publicidad en las promociones, para que las restricciones sean adecuadamente informadas y los consumidores sepan su existencia (artículo 14°); o en la información en los alimentos para que reflejen su verdadera naturaleza (artículo 32°), o la información mínima que se debe brindar en materia de contratos (artículo 47°); o la información sobre los productos y servicios financieros, para que se informe la tasa final que incluya todos los conceptos, sea en los servicios financieros activos (TCEA) o pasivos (TREA) (artículo 82°).

## 4.3. Principio pro consumidor

Se suele llamar también principio “*pro consumatore*”. Es una manifestación del principio de protección al consumidor como principio rector de la política social y económica del Estado, en relación a que los poderes públicos deben tener una acción tuitiva a favor de los consumidores. En la Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 3315-2004-AA se distinguió el *principio pro consumidor*, en cuanto a la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores, y el *principio in dubio pro consumidor*, en cuanto a que en caso de duda insalvable de las normas legales debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor, aunque reconoció a éste como una proyección de aquel principio. En el CPDC se ha considerado que el principio *in dubio pro consumidor* es una manifestación del principio *pro consumidor*, porque éste tiene un alcance mayor ya que significa que los poderes públicos deben tener una acción tuitiva a favor de los consumidores en cualquier campo de su actuación. La interpretación favorable al consumidor en caso de duda o *in*

*dubio pro consumidor*, tiene en el CPDC dos manifestaciones: i) en caso de duda insalvable en el sentido de las normas, es decir, de reglas con carácter general, se interpreta en forma más favorable al consumidor; y ii) en caso de duda en los alcances de los contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación, es decir, en los cuales el consumidor no ha tenido la posibilidad de negociación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor, esto es como consecuencia no solamente del principio *pro consumidor*, sino también del criterio de interpretación “*contra stipulatorem*”<sup>34</sup>, es decir, que la duda perjudica a quien redactó las cláusulas del contrato.

#### 4.4. Principio de corrección de la asimetría

Este principio parte de considerar que la situación de asimetría entre el proveedor y el consumidor no es solamente informativa, sino también puede ser de carácter contractual o en cualquier otra situación relevante. Esto considerando que las malas prácticas que afectan a los consumidores pueden generarse por la situación de desequilibrio del consumidor, sea de carácter informativo, en el poder de negociación (contratos por adhesión), o en cualquier otra situación relevante, como podrían ser las situaciones generadas por los riesgos de los productos o servicios, o por la situación de vulnerabilidad de los consumidores. De hecho, el derecho de consumo tiene por función restablecer jurídicamente esta situación de equilibrio para corregir estas malas prácticas. Ya el profesor Guido Alpa (2004) ha venido hablando de una noción de consumidor que vea las situaciones relativas a la edad, el género y otras condiciones sociales y económicas de los consumidores<sup>35</sup> y el CPDC ha reconocido la vulnerabilidad del consumidor con especial énfasis en la protección de los niños, madres gestantes, adultos mayores, personas con discapacidad, y aquellas de zonas rurales o de extrema pobreza (artículo VI, inciso 4). En el plano contractual, este principio de corrección de la asimetría se manifiesta en la prevención y eliminación de las cláusulas abusivas de los contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación. El artículo 48° del CPDC<sup>36</sup> establece como requisitos de este tipo de contratos no solamente

<sup>34</sup> Artículo 1401 del Código Civil.

<sup>35</sup> Alpa, Guido (2004): “Derecho del Consumidor” Gaceta Jurídica. Traducción de Juan Espinoza Espinoza, p. 45.

<sup>36</sup> “Artículo 48°.- Requisitos de las cláusulas contenidas en un contrato de consumo por adhesión  
En los contratos de consumo celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

a. Concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la

aspectos de transparencia, como el que haya concreción, claridad y sencillez en la redacción, y accesibilidad y legibilidad de estos contratos, sino también de contenido como el que haya buena fe y equilibrio necesario en los derechos y obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas. A diferencia del artículo 1398° del Código Civil y del Anexo Sexto del TUO de la LPC<sup>37</sup> que hacen referencia a un listado de cláusulas abusivas, el artículo 49° del CPDC contiene una definición de cláusulas abusivas que permite comprender otras situaciones que califiquen dentro de este concepto.

#### 4.5. Principio de buena fe

Este principio ha sido extraído de la legislación civil y hace referencia sobre todo a la buena fe objetiva, es decir, aquella de lealtad y confianza entre las partes. El CPDC exige que los consumidores, proveedores, asociaciones de consumidores y sus representantes actúen de acuerdo al principio de la buena fe, el cual se exige no solamente dentro de un proceso, sino también fuera de él, cuando las partes contratan. Es decir, se trata de un precepto que se manifiesta a nivel sustantivo y procesal. Se ha considerado que para la definición de consumidor no es adecuado establecer un parámetro o estándar de éste, porque consumidor es aquél que se encuentra dentro del concepto de la ley, es decir, lo que se conoce como consumidor final. El análisis respecto a si se actuó conforme al principio de buena fe, debe realizarse al momento de resolver la causa conjuntamente con otras circunstancias relevantes de la misma, como serían las características de la contratación (contratos por adhesión), la situación de vulnerabilidad del consumidor y otras circunstancias relevantes sobre el particular; esto en la línea de lo establecido en el artículo 197° del Código Procesal Civil que establece la obligación de valorar todos los medios probatorios.

---

*conclusión del contrato, y a los que, en todo caso, debe hacerse referencia expresa en el documento contractual.*

- b. Accesibilidad y legibilidad, de forma que permita al consumidor y usuario el conocimiento previo del contenido del contrato antes de su suscripción.*
- c. Buena fe y equilibrio necesario en los derechos y obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas.*

*Lo dispuesto en el presente artículo resulta de aplicación a los contratos celebrados en base a cláusulas generales de contratación, se encuentren o no sometidas a aprobación administrativa”.*

<sup>37</sup> Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2009-PCM.

#### 4.6. Principio de protección mínima

Este principio ha sido extraído de la legislación europea. A nivel de la Comunidad Europea se planteaba el problema de cómo avanzar en el proceso de integración con legislaciones distintas. Así, se tenía que en la temática de consumo los países tenían legislaciones diferentes, de allí que la pregunta era ¿cómo armonizarlas? El mismo problema se planteaba internamente a nivel de los Estados, sobre todo de aquellos que otorgaban un cierto grado de autonomía legislativa a las regiones, como España a las comunidades autónomas, las mismas que tienen cierta competencia en materia de consumo. Para solucionar el tema de la legislación dispersa, sea a nivel comunitario o internamente, se estableció el principio de protección mínima como un estándar mínimo de protección<sup>38</sup>, por debajo del cual no se podía dar un nivel de protección menor, pero por encima sí se permitía establecer un nivel de protección mayor. En el caso de la Unión Europea, se utilizó bastante el instrumento de las directivas, que eran normas de armonización mínima que los Estados estaban obligados e implementar (transposición) para obtener la finalidad perseguida, aunque se les dejaba la libertad para elegir la forma y los medios (artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea).

En el caso de España el nivel o estatuto mínimo de protección estaba dado por las leyes nacionales (Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), las cuales eran generalmente transposición de las directivas europeas, y no se impedía que las comunidades autónomas pudieran dispensar un nivel de protección mayor. En el caso del Perú, el CPDC ha recogido este principio de protección mínima, en el sentido que sus normas contienen el estándar mínimo de protección, por debajo del cual no se puede dar un nivel de protección menor, pero ello no obsta que se pueda brindar un nivel de protección mayor. Con respecto a esto último, debe tenerse en cuenta que en materia de protección al consumidor existen también normas sectoriales y normas emitidas por organismos reguladores y supervisores, y el CPDC debe servir como parámetro mínimo para estandarizar esta protección. Este estándar mínimo de protección se hace más necesario en aquellos sectores regulados o supervisados en donde el consumidor se encuentra en una mayor vulnerabilidad, porque son servicios que se prestan generalmente en un régimen de monopolio o de carácter esencial. De allí que en la expedición de las normas sectoriales debe observarse este principio de protección mínima, entendido, claro está, en temas de protección al consumidor, lo que no impide que las entidades

---

<sup>38</sup> Guillén Caramés, Javier (2002) p. 213.

competentes puedan otorgar un nivel de protección mayor dentro del marco de sus atribuciones.

#### **4.7. Principio pro asociativo**

Este principio había sido considerado en la Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 3315-2004-AA y en el Anteproyecto de Código de Consumo de la Comisión Gutiérrez (artículo 5.2). El CPDC establece que el Estado facilita la actuación de las asociaciones de consumidores y usuarios, pero precisa que es en el marco de una actuación responsable y con sujeción a lo dispuesto en el citado Código. Para facilitar la actuación de dichas asociaciones se ha incorporado lo que estaba establecido en la Ley N° 27846, respecto a que puedan interponer denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y los demás órganos funcionales del INDECOPI en defensa de los intereses difusos y colectivos de los consumidores, y que ello incluya también denuncias ante los organismos reguladores de los servicios públicos en la defensa de estos intereses (artículo 129°). Asimismo, se incluye que puedan celebrar convenios de cooperación institucional con el INDECOPI y los organismos reguladores de los servicios públicos para recibir un porcentaje no mayor del 50% de las multas en los procesos promovidos por ellas (artículo 156°). De la misma manera como se facilita la actuación de estas asociaciones, el Código exige que sea dentro del marco de una actuación responsable, para lo cual ha establecido una serie de prohibiciones por razones de independencia y transparencia (artículo 154°), de requisitos para su reconocimiento y registro (artículo 155°), y un régimen de responsabilidad civil de ellas o de sus representantes legales por denuncia maliciosa contra los proveedores o por daño causado a los consumidores por el mal accionar de ellas (artículo 158°).

#### **4.8. Principio de primacía de la realidad**

Este principio ya se encontraba contemplado en el Anexo Duodécimo del TUO de la LPC y tiene como fuente el derecho laboral o el derecho tributario<sup>39</sup>. Consiste en que al analizar las relaciones de consumo se considerará su verdadera naturaleza económica, independientemente de la forma de los actos jurídicos. Es decir, la autoridad podrá considerar el verdadero propósito o finalidad que subyacen los actos jurídicos o contratos.

---

<sup>39</sup> Artículo VIII del Código Tributario.

## V. Las políticas públicas

### 5.1. Definición

Las políticas públicas pueden definirse como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos, y el propio gobierno, consideran prioritarios”<sup>40</sup>. Las notas características de las políticas públicas serían las siguientes: i) es una acción del Estado o del gobierno para alcanzar un objetivo, a través de una serie de acciones, que implica una agenda, planes, programas, etc.; ii) requiere la participación de todos los sectores involucrados a fin de alcanzar el objetivo, incluso en algunos casos de la sociedad civil; iii) requiere de un enfoque sistémico, es decir, de conjunto; y, iv) requiere de un conjunto de instrumentos, no solamente de normas jurídicas, sino también de infraestructura, recursos materiales e instrumentos de persuasión<sup>41</sup>.

En el CPDC se ha considerado un conjunto de políticas públicas para orientar las acciones del Estado en la protección de los consumidores. Estas políticas constituyen compromisos que el Estado debe implementar en acciones concretas a través de los diversos poderes públicos; y en algunos casos contienen verdaderos principios informadores que podrían ser invocados por los consumidores.

### 5.2. Clasificación

Las políticas públicas que contiene el Código pueden ser clasificadas de la siguiente manera: políticas de prevención, políticas de protección y políticas de promoción de los derechos de los consumidores. La clasificación que a continuación desarrollamos<sup>42</sup> es meramente metodológica, porque alguna política de consumo podría ser considerada en otra clase o en más de una de ellas.

---

<sup>40</sup> Encarni: “Qué son las Políticas Públicas y por qué son importantes?": <http://www.rhblog.com/2009/01/08/%C2%BFque-son-las-politicas-publicas-y-por-que-son-importantes/>

<sup>41</sup> Este conjunto de instrumentos ha sido considerado por Francesc Pallares en su artículo “Las Políticas Públicas. El Sistema Político en Acción”, cita efectuada en el artículo “Las Políticas Públicas: Producto del Sistema Político”, en la siguiente dirección: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>

<sup>42</sup> En esta clasificación se han seguido las ideas del doctor Alejandro Salcedo Aznal en su presentación “Políticas Públicas de Consumo”: [http://www.uclm.es/Actividades/repositorio/pdf/doc\\_3082\\_3779.pdf](http://www.uclm.es/Actividades/repositorio/pdf/doc_3082_3779.pdf)

### **5.2.1. Políticas de prevención**

Estas políticas buscan disminuir las situaciones de conflicto con acciones de seguimiento del mercado o con disposiciones que obliguen o fomenten el cumplimiento de las normas por parte de los proveedores y, en general, con acciones que prevengan los conflictos. Son ejemplo de estas políticas las acciones de fiscalización, de seguridad y calidad de los productos y servicios, la expedición de reglamentos y normas técnicas para estandarizar los productos. El inciso 1 del artículo VI del CPDC establece que el Estado protege la salud y seguridad de los consumidores a través de una normativa apropiada, para lo cual promueve el establecimiento de las normas reglamentarias para la producción y comercialización de productos y servicios y fiscaliza su cumplimiento a través de los organismos competentes. A su vez, el inciso 10 señala que el Estado promueve la calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios, para lo cual apoya el desarrollo de la normalización (normas técnicas), a efectos de obtener los mejores estándares en beneficio y bienestar del consumidor. La estandarización de los productos y servicios puede darse a través de reglamentos técnicos que tienen carácter obligatorio y de normas técnicas que son de cumplimiento voluntario. El carácter preventivo también se refleja en la creación del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor (artículo 132°) y de un Consejo Nacional de Protección del Consumidor para, entre otros objetivos, optimizar las actuaciones de los poderes públicos, armonizar la política nacional de consumo y priorizar las acciones a llevar adelante.

### **5.2.2. Políticas de protección**

Tienen por finalidad proteger a los consumidores frente a situaciones específicas cuando hay una afectación de sus derechos o la inminencia de que pueden producirse. Estas situaciones de conflicto pueden ser enfrentadas a través de los siguientes mecanismos:

- i) sistemas de atención de reclamos (artículo 30°) que está a cargo de los propios proveedores;
- ii) formas alternativas de solución de conflictos como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario;
- iii) sistemas de autorregulación organizado por los propios proveedores;
- iv) procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor (artículo 107°), al cual se ha agregado el procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor (artículo 124°) para casos cuya cuantía determinada por el valor del producto o servicio no

- supere las 3 UIT, y para ser resueltos en un plazo de 30 días hábiles por cada instancia;
- v) los procedimientos administrativos en defensa colectiva de los consumidores, cuando se han afectado sus intereses generales, sean de carácter difuso o colectivo, para cuyo caso se legitima la participación de las asociaciones de consumidores y la autoridad de consumo puede iniciar procedimientos de oficio (artículo 129°);
  - vi) procedimientos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores (artículo 130°) y procedimientos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores (artículo 131°). Existen otras manifestaciones de la política de protección como el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de los consumidores (artículo VI inciso 4) y las acciones que debe llevar a cabo el Estado para defender los legítimos intereses de los consumidores (artículo VI inciso 3).

### **5.2.3. Políticas de promoción**

Son políticas de impulso, de apoyo y en algunos casos de fomento, para lograr el respeto de los derechos de los consumidores. Destacan las políticas de información, formación y educación de los consumidores, a fin de que ellos mismos hagan valer sus derechos y premien con su elección al proveedor leal y honesto (artículo VI, inciso 3, segunda parte). Dentro de este campo, el CPDC establece que el Estado garantiza el derecho a la información de los consumidores (artículo VI, inciso 2), promueve la educación del consumidor a través de programas de educación escolar y capacitación para los consumidores (artículo VI, inciso 5), procura y promueve la cultura de protección al consumidor de todos los actores involucrados (artículo VI, inciso 8), y promueve el consumo sostenible de productos y servicios (artículo VI, inciso 9). Existe también la política de promover la organización de los consumidores y la participación ciudadana, y estimular la labor de las asociaciones de consumidores o el asociacionismo de consumo (artículo VI, inciso 7). Finalmente, existe una política de promoción específica consistente en que el Estado promueve el acceso universal a los productos de salud (artículo VI, inciso 12).

## **VI. La noción de consumidor y su esfera de protección**

No es el propósito del presente capítulo desarrollar ampliamente la noción de consumidor contenida en el CPDC, porque ello sería materia de otro trabajo, sino enfocar cuáles son los principales cambios sobre dicha noción operados en el Código.

## 6.1. Antecedentes de la noción de consumidor

El concepto de consumidor en nuestro país ha pasado por varias etapas, en algunos casos por cambios en la legislación y en otros por desarrollo de la jurisprudencia. A continuación, se describen estas etapas no necesariamente desde un punto cronológico, sino más bien conceptual.

### a.- El consumidor como destinatario final de productos y servicios

Inicialmente el artículo 3 literal a) de la Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo N° 716, consideraba como consumidor: “*A las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan, o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios*”. De esta manera, se recogió la noción de “consumidor final”. Pero ¿qué se entendía por consumidor final? La Resolución N° 101-96-TDC precisó este concepto, considerando lo siguiente:

*“Se considera como consumidor o usuario, de acuerdo a lo establecido en el inciso a) del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 716, a la persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta un producto o un servicio para fines personales, familiares o de su entorno social inmediato. No se consideran por tanto consumidores y usuarios para efectos de la Ley a los proveedores cuando adquieren, utilizan o disfrutan de un bien o servicio para fines propios de su actividad como tales, según las definiciones contenidas en los artículos 1° y 3° inciso b) del mencionado cuerpo legal”.*

Es decir, la Sala consideró como consumidor al “último eslabón” de la cadena productiva, quien finalmente adquiere, utiliza o disfruta de los bienes, sin que tenga una finalidad productiva de transformarlos en otros productos y servicios. Esta noción no incluía dentro del concepto de consumidor a algunas personas, naturales o jurídicas, que se encuentran en la cadena productiva pero que están en situación de asimetría informativa, como es el caso de los microempresarios para operaciones no relacionadas con el giro propio de su negocio (por ejemplo, adquisición de equipos de oficina); o el caso de algunas empresas, personas jurídicas, que adquirirían productos o servicios para el uso de su personal sin que ello tenga una finalidad productiva, por ejemplo, la adquisición de un vehículo para uso personal del gerente general.

### **b.- La ampliación de la noción de consumidor a los microempresarios que se encuentran en situación de asimetría informativa**

En la Resolución N° 422-2003/TDC-INDECOPI, la Sala amplió la noción de consumidor a los microempresarios<sup>43</sup>, sean personas naturales o jurídicas, pero para aquellos casos que evidencien una situación de asimetría informativa, es decir, en donde no tengan un nivel de especialización. La Sala expresó lo siguiente:

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

En el caso analizado, una microempresa denunció el desperfecto en un vehículo que no fue reparado por el servicio técnico del proveedor, a pesar de haberse internado en sus talleres, en ejecución de la garantía. La Sala consideró que dicha microempresa sí calificaba como consumidor, porque su objeto social era totalmente ajeno a la fabricación de vehículos, es decir, no tenía conocimientos especiales en la materia; para ello hizo toda una disquisición de cuándo se considera que hay o no asimetría informativa y el microempresario deba ser protegido bajo las normas de la LPC; entendiendo que para materiales, partes y bienes de capital, excepto equipos de oficina, no debiera ser protegido; en cambio, para la adquisición de suministros y de servicios en general sí debiera ser protegido.

### **c.- El consumidor persona jurídica**

En el marco del artículo 3° de la Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo N° 716, que consideraba también como consumidores a las personas jurídicas que adquirirían como destinatarios finales productos y servicios, la jurisprudencia del INDECOPI emitió resoluciones que interpretaban sus alcances. Así, en la Resolución N° 677-2001-CPC la Comisión analizó el caso de una asociación civil, la Hermandad del Señor de los Milagros, a quien se le

<sup>43</sup> De acuerdo al artículo 3° de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, para ser considerado como microempresario se requiere contar de 1 a 10 trabajadores y un nivel de ventas anuales hasta un monto máximo de 150 UIT.

había cancelado una cuenta de ahorros, considerando que sí tenía la calidad de consumidor porque ello no formaba parte de una actividad o proceso productivo y que además la eventual ganancia de una cuenta de ahorros sería destinado a una actividad no lucrativa. En otro caso que fue resuelto por Resolución N° 008-2003-CPC, la Comisión analizó la denuncia de una universidad pública, la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (LA UNAP), que había contratado la implementación e instalación de un equipo de automatización para ser destinado a fines educativos en la Facultad de Física, y consideró que tenía la calidad de consumidor final, porque no tendría como pretensión lucrar con ello y dicha actividad económica no formaba parte de un proceso productivo. La Comisión consideró que la distinción entre una y otra persona jurídica “*no depende de la actividad que desarrollen, en razón de que cualquier actividad económica puede ser ejecutada por una persona lucrativa y no lucrativa. La diferencia fundamental entre una y otra radica en el destino de sus ingresos*”. Nótese que en ambos casos la consideración de consumidor final estaba basada esencialmente en que no haya finalidad lucrativa. En otro caso resuelto por la Sala de Defensa de la Competencia por Resolución N° 0336-2000-TDC-INDECOPI, la Sala analizó el caso de una sociedad anónima que había adquirido un vehículo para ser usado por su gerente general, y consideró que sí tenía la calidad de consumidor final porque no todo bien activo de una empresa está necesariamente vinculado a las tareas productivas, pues, en muchos casos los bienes adquiridos por la empresa pueden ser utilizados directamente, es decir, como consumidor final.

#### **d.- El consumidor como sujeto ajeno a una actividad empresarial o profesional**

Con el Decreto Legislativo N° 1045, Ley que aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor, se modificó el artículo 3° literal a) de la LPC, incorporando como concepto de consumidor a aquella persona que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional, pero restringiendo solamente a personas naturales y manteniendo el concepto de consumidor microempresario respecto de los productos y servicios no relacionados con el giro propio del negocio<sup>44</sup>.

44 “**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, se entiende por:

- a) **Consumidores o usuarios.-** Las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio, actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional y, excepcionalmente, a los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios no relacionados con el giro propio del negocio. (...)

En realidad, el concepto de “ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional” no se distingue mucho del concepto de “consumidor como destinatario final de productos y servicios”, porque en ambos casos se trata de adquisición de productos y servicios que no tienen una finalidad productiva, en contraposición con la noción de proveedor que tiene una finalidad de actividad empresarial o profesional<sup>45</sup>. Pero a diferencia de la antigua norma, la norma modificatoria no incluía dentro del concepto de consumidor a las personas jurídicas, con lo cual aquellas situaciones que la jurisprudencia había contemplado bajo la ley anterior no estaban consideradas (las personas sin ánimo de lucro o la adquisición de productos por empresas para un uso particular), salvo la situación del microempresario persona jurídica con respecto a aquellas operaciones no relacionadas con el giro propio del negocio.

## 6.2. La noción de consumidor en el Código

El CPDC ha unificado los criterios de consumidor destinatario final de productos y servicios con aquél que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional, pero a diferencia de la Ley anterior ha reincorporado dentro del concepto de consumidor a las personas jurídicas. Asimismo, ha incluido la precisión de que no es consumidor aquél que utiliza productos y servicios destinados para su actividad como proveedor. De otro lado, ha mantenido dentro del concepto de consumidor a los microempresarios respecto de aquellos productos y servicios que no formen parte del giro propio del negocio<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> María José Reyes López (2009) opina sobre el mismo cambio introducido a propósito de la dación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España (Art. 3º), considerando lo siguiente: “Esta definición, además de ser mucho más concisa, ofrece un planteamiento más preciso; no obstante, alguna duda pudiese plantearse cuando se señala como uno de los criterios determinantes actuar en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”, p. 96.

<sup>46</sup> “**Artículo IV.- Definiciones**

Para efectos del presente Código, se entiende por:

### 1. **Consumidores o usuarios**

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

La inclusión de las personas jurídicas dentro del concepto de consumidor está enmarcada dentro de la tendencia de países como España, y de Latinoamérica como Brasil, Argentina, México y Chile<sup>47</sup>; a diferencia de las directrices europeas y de países como Italia<sup>48</sup> que solamente consideran como consumidor a las personas naturales. Evidentemente la calidad de consumidor no es para cualquier tipo de persona jurídica, sino de aquellas que se encuadran dentro de la noción general de consumidor, es decir, destinatarios finales de productos o servicios o que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. Estas adquisiciones no tendrían que ser necesariamente a favor de las personas jurídicas, sino podrían ser también para beneficio de sus socios, porque el propio CPDC señala en beneficio propio o de su entorno social. Estas situaciones podrían darse en el caso de personas jurídicas sin fines de lucro, como las asociaciones, las fundaciones, los comités; o en el caso de una universidad pública como la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana que adquirió un equipo de automatización para ser destinado a fines educativos. Pero es insuficiente el criterio de la finalidad no lucrativa para considerar a una persona jurídica como consumidor.

En realidad la finalidad lucrativa o no, tiene que ver con el destino de los ingresos, es decir, si se reparten o no, pero podría presentarse el caso de una persona no lucrativa que desarrolle una actividad económica brindada a terceros. O, viceversa, podría darse el caso de una persona jurídica con finalidad lucrativa que realice un acto que no implique propiamente el desarrollo de su actividad productiva<sup>49</sup>, aunque consideramos que en estos casos la discusión se centraría en si la adquisición está o no destinada para los fines de su actividad como proveedor. La finalidad no lucrativa de una persona jurídica es un indicio de que se trataría de actividades en beneficio propio o de su entorno social, pero habría que analizar sobre todo si esa actividad puede encajar o no dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional. Con independencia de la discusión de a qué tipo de personas jurídicas se puede considerar como consumidor, el CPDC ha considerado que los microempresarios personas jurídicas tienen la calidad de consumidor, incluso cuando se trate del

---

<sup>47</sup> El artículo 3 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España; el artículo 2 del Código de Consumo Brasileño, el artículo 1º de la Ley N° 24.240, Ley de Defensa del Consumidor de Argentina; el artículo 2 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de México; y el artículo 1.1 de la Ley N° 19.496, Ley del Consumidor de Chile.

<sup>48</sup> Artículo 3.1 literal a) del Código de Consumo Italiano.

<sup>49</sup> Así por ejemplo la adquisición de un vehículo para uso personal de su gerente o el caso en que se contrató servicio de comida para una celebración navideña y los trabajadores de la empresa terminaron intoxicados.

desarrollo de sus actividades como proveedor, siempre que no se refieran al giro propio de su negocio.

### 6.3. La esfera de protección del consumidor

Un consumidor puede ser afectado en sus derechos cuando se encuentra dentro de una relación de consumo, es decir, cuando ha contratado productos y servicios, pero puede ser también afectado en una etapa posterior, por ejemplo, en los servicios postventa o en la atención de reclamos, o en una etapa anterior, cuando se encuentra expuesto a una relación de consumo. Esto último es lo que se conoce como consumidor potencial o aparejado. El CPDC brinda protección al consumidor en todas estas etapas<sup>50</sup>.

El concepto de consumidor potencial fue desarrollado por la jurisprudencia del INDECOPI, para casos en los que no se había celebrado ningún contrato, pero el consumidor alegaba que se le había afectado algún derecho como a la salud o a la seguridad. En la Resolución N° 492-2003/CPC la Comisión consideró lo siguiente:

*“Existen determinados casos en los que pese a no haberse realizado una transacción comercial, la expectativa de retribución económica para el proveedor genera una relación obligacional frente al consumidor potencial. Este supuesto está vinculado con el nivel de inmediatez o proximidad que existe entre el consumidor potencial y el proveedor para la puesta a disposición de productos o servicios. Para ilustrar este concepto, pondremos como ejemplo el caso de un padre de familia que ingresa con su menor hijo a un restaurante y mientras espera ser atendido por la anfitriona para ordenar el menú, lleva a su hijo a los juegos infantiles de este local, en donde el niño se resbala y sufre una caída, debido a que el piso del área de juegos se encontraba mojado (...).”*

El CPDC avanza en esta línea de proteger al consumidor que se encuentra expuesto a una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta<sup>51</sup>, pero

<sup>50</sup> **“Artículo III.- Ámbito de aplicación**

1. *El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo, o en una etapa preliminar a ésta. (...)*”

<sup>51</sup> Una norma parecida está recogida en el artículo 1° de la Ley N° 24.240, Ley de Defensa del Consumidor de Argentina, que establece que *“se considera asimismo consumidor o usuario a quien, sin ser parte de una relación de consumo, como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de*

obviamente para ello se requiere una proximidad a la relación de consumo, sea en forma directa o indirecta. Este concepto de consumidor potencial o aparejado incluiría no solamente las situaciones en las cuales una persona sufre un accidente previo a contratar, sino también cuando se afecta el derecho a la información del consumidor en esta etapa previa. También podrían considerarse dentro de este concepto las situaciones en las cuales una persona es afectada de manera concreta por una publicidad falsa o engañosa<sup>52</sup> o cuando existe alguna afectación en la etapa de las tratativas o de negociación. Asimismo, podría incluirse el caso en el que una persona recibe gratuitamente un producto o servicio con fines de promoción y termina siendo afectada; entre otras situaciones similares que se puedan presentar.

## VII. Conclusiones

Del presente artículo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La protección del consumidor como un principio rector de la política social y económica del Estado se deriva de la propia Constitución Política del Perú, y es una manifestación del régimen de economía social de mercado que protege no solamente las libertades económicas, sino también los derechos e intereses de los consumidores. Se trata de un principio informador, es decir, sirve de fundamento y orientación para la actuación del Estado en sus diversas manifestaciones, para que tenga un rol tuitivo en la protección de los derechos de los consumidores.
2. El régimen de economía social de mercado busca compatibilizar los principios económicos de la Constitución y, en caso que se presente algún conflicto, debe realizarse una interpretación integral de la misma, siguiendo los criterios de interpretación constitucional (concordancia práctica, unidad de la Constitución, razonabilidad y proporcionalidad, entre otros).

---

*su grupo familiar o social, y a quien de cualquier manera está expuesto a una relación de consumo”.*

<sup>52</sup> El artículo 17° del CPDC establece que sin perjuicio de la competencia de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal en materia publicitaria, las afectaciones concretas y específicas a los derechos de los consumidores a consecuencia de la publicidad comercial constituyen infracciones al presente Código y son de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.

3. La protección de los consumidores se extiende no solamente al derecho a la información, a la salud y a la seguridad, sino también a la protección de sus legítimos intereses, en particular, contra las prácticas y cláusulas abusivas que afecten los mismos. En ese sentido, se han considerado como finalidades del Código, entre otras, reducir la asimetría informativa y prevenir y corregir las prácticas que afecten los legítimos intereses de los consumidores.
4. El fundamento de la protección del consumidor basado en la asimetría informativa ha sido complementado en el Código con la protección frente a cualquier otra situación de desequilibrio relevante para la relación de consumo, sea en la contratación masiva (contratos por adhesión), en la seguridad de los productos y servicios, o en cualquier otra situación relevante (principio de corrección de la asimetría).
5. El Código recoge una serie de principios, algunos de ellos tienen una acentuación en la libertad de elección de los consumidores (principio de soberanía del consumidor y el de transparencia), y otros tienen una inspiración de carácter tuitivo (principio pro consumidor y principio de corrección de la asimetría). De lo que se trata es de compatibilizar estos principios para garantizar la libertad de elección del consumidor y corregir todas aquellas prácticas que afecten sus legítimos intereses.
6. El Código ha reincorporado a las personas jurídicas dentro del concepto de consumidor, pero no a cualquier tipo de persona jurídica, sino aquella que se encuadre dentro de la noción general de consumidor, es decir, destinatarios finales de productos y servicios o que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional.

## Referencias

- ALPA, Guido (2004): "Derecho del Consumidor" Gaceta Jurídica. Traducción de Juan Espinoza Espinoza, Lima.
- DE LEÓN ARCE, Alicia (2000): "Derechos de los Consumidores y Usuarios". Editorial Tirant lo Blanch. Tomo I, Valencia.
- DICCIONARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS: [http://www.eumed.net/coursecon/dic/S.htm#soberanía\\_del\\_consumidor](http://www.eumed.net/coursecon/dic/S.htm#soberanía_del_consumidor)
- GUILLÉN CARAMÉS, Javier (2002): "El Estatuto Jurídico del Consumidor". Editorial Civitas, Madrid.

- KRESALJA, Baldo y OCHOA, César (2009). “Derecho Constitucional Económico”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- LANDA, César (2008): “Principios rectores y derechos fundamentales en el marco de la Constitución Económica de 1993”. En “Constitución Económica del Perú” (Foro Económico Asia – Pacífico APEC). Palestra Editores, Lima.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos (2007): “Manual sobre Protección de Consumidores y Usuarios”. Instituto Nacional de Consumo. Ministerio de Sanidad y Consumo de España, Madrid.
- MURPHY, Robert P.: “The Rothbardian Critique of Consumer Sovereignty”. En <http://mises.org/daily/1379>
- OVALLE FAVELA, José (2000): “Derechos del Consumidor”. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Universidad Autónoma de México.
- PIPAÓN PULIDO, Jorge Guillermo (2010): “Derecho de los Consumidores y Usuarios”. Lex Nova, Valladolid.
- REYES LÓPEZ, María José (2009): “Manual de Derecho Privado de Consumo”. La Ley, Madrid.
- RUBIO CORREA, Marcial (2005): “La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.