



Despacho del Congresista  
ERNESTO BUSTAMANTE DONAYRE

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”



Proyecto de Ley N° .....

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, A FIN DE GARANTIZAR JUSTICIA OPORTUNA A LOS CONSUMIDORES**

El congresista de la República **CARLOS ERNESTO BUSTAMANTE DONAYRE**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular que suscribe, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22° literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

**I. FÓRMULA LEGAL**

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, A FIN DE GARANTIZAR JUSTICIA OPORTUNA A LOS CONSUMIDORES**

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 112 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la finalidad de precisar alcances aplicables a la figura del allanamiento.

**Artículo 2. Modificación del artículo 112 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Se modifica el artículo 112 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los términos siguientes:

**Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.**

Al graduar la sanción, el órgano resolutorio puede tener en consideración los siguientes criterios:

(...)

Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:

(...)

3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del



Despacho del Congresista  
**ERNESTO BUSTAMANTE DONAYRE**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En **aquellos** supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.

**Los proveedores que hayan sido sancionados previamente por la misma infracción dentro de los veinticuatro (24) meses previos a la imputación de cargos no se benefician de los atenuantes contemplados en el párrafo precedente.**

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo en un plazo de 60 días calendario, contados desde la promulgación de la presente ley, adecúa las normas reglamentarias correspondientes para el cumplimiento de lo establecido en la misma.

Lima, 25 de septiembre de 2024



Firmado digitalmente por:  
JIMENEZ HEREDIA David  
Julio FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/11/2024 16:08:14-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RUIZ Victor  
Seferino FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/11/2024 15:58:01-0500



Firmado digitalmente por:  
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos  
Ernesto FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25/09/2024 14:43:42-0500



Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/11/2024 14:28:52-0500

**CARLOS ERNESTO BUSTAMANTE DONAYRE**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**



Firmado digitalmente por:  
RAMIREZ GARCIA Tania  
Estefany FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 06/11/2024 17:27:15-0500



Firmado digitalmente por:  
OBANDO MORGAN Arístela  
Ana FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/11/2024 11:39:07-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ MORALES Jeny Luz  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/11/2024 16:46:59-0500





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1 FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 2.1.1 EL PROBLEMA

La figura del allanamiento ha formado parte de nuestro ordenamiento jurídico como una de las formas especiales de conclusión del proceso. En su regulación en el Código Procesal Civil Peruano, se destaca que que el demandado puede allanarse en cualquier etapa del proceso, siempre y cuando sea antes de la sentencia. En dicho caso, el juez expedirá la sentencia correspondiente de manera inmediata:

#### **Decreto Legislativo N° 768. Código Procesal Civil.**

*“Artículo 330.- El demandado puede expresamente allanarse o reconocer la demanda, legalizando su firma ante el Auxiliar jurisdiccional. En el primer caso acepta la pretensión dirigida contra él; en el segundo, además de aceptar la pretensión, admite la veracidad de los hechos expuestos en la demanda y los fundamentos jurídicos de ésta.”*

Esta figura, propia del derecho procesal, se introdujo en la normativa de protección al consumidor con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1308, que modificó el artículo 112° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, entre otros. Esta modificación establece que, en los casos que el denunciado se allane o reconozca las pretensiones, se dará por concluido el procedimiento liminarmente, pudiendo imponérsele una amonestación siempre que sea en el momento de presentación de los descargos; caso contrario, se impondrá una sanción pecuniaria. Adicionalmente, el artículo toma en consideración que, en los casos de discriminación, actos contrarios a la vida y la salud, así como sustancias peligrosas siempre serán sanciones pecuniarias; no obstante, cabe la posibilidad que el allanamiento sea considerado como un atenuante

En otros términos, el legislador ha optado por promover el allanamiento en el procedimiento administrativo sancionador al ofrecer como incentivo la posibilidad de imponer una amonestación. Sin embargo, esta prerrogativa no es absoluta, sino que impone una condición al administrado: debe presentarse en el momento de los descargos. De lo contrario, el allanamiento se considerará solo como un atenuante, sin eximir al infractor de una posible sanción pecuniaria. Este enfoque alternativo de resolución de conflictos ofrece un incentivo adicional para el proveedor, dado que también le exime del pago de los costos del procedimiento, principalmente los honorarios legales del denunciante.

El propósito de este mecanismo de conclusión anticipada es simplificar y agilizar los procedimientos administrativos sancionadores, lo que conlleva a una reducción significativa en la carga administrativa y en los tiempos de espera, beneficiando tanto a



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

los consumidores como a los proveedores.

En la actualidad, el allanamiento se ha convertido en la principal vía de conclusión anticipada de los procedimientos de protección al consumidor. Según un informe del 2022 elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del INDECOPI<sup>1</sup>, desde el 2017, el allanamiento ha representado aproximadamente el 8.1% del total de formas de conclusión de denuncias entre los años 2019 y 2021. Asimismo, dentro de ese periodo, el allanamiento abarcó el 31.1% del total de denuncias concluidas en las que se llegó a una solución.

A pesar de los aspectos positivos que presenta, es importante reconocer los efectos negativos asociados a esta medida. Por ejemplo, el consumidor se ve forzado a incurrir en costos como resultado de la conducta infractora del proveedor. Esto implica que el consumidor tenga que asumir los honorarios de un asesor legal, los cuales probablemente no serán reembolsados por el denunciado, quien puede evitar estos costos al allanarse. Este aspecto es especialmente relevante dado que los consumidores que recurren al INDECOPI suelen haber agotado todas las vías disponibles para resolver su reclamo y recurren a esta institución como última instancia. Por lo tanto, el consumidor que busca asesoramiento legal corre el riesgo de tener que asumir estos costos, por motivo que la regulación del allanamiento no garantiza su reconocimiento en el ámbito administrativo. Además, esta situación también perjudica a las asociaciones de consumidores, quienes se verían forzadas a cubrir los costos de los procedimientos iniciados en representación de un consumidor particular, sin la garantía de ser reembolsadas por sus honorarios legales.

Aunado a ello, si bien el allanamiento es una forma de conclusión rápida de un procedimiento administrativo sancionador, destaca el hecho que casi 4 de cada 10 de ellos terminaron siendo apelados para ser revisados por una segunda instancia. Así, de las 5,495 denuncias concluidas como allanamiento, 1,993 culminaron en procedimientos de apelación (36.3%) en el periodo 2019-2021 (las apelaciones representaron el 25% en el 2019 y el 48% en 2021)<sup>2</sup>. Asimismo, seis de cada diez apelaciones (63.8% del total) concluyeron como confirmadas, nulas, consentidas, improcedentes e infundadas<sup>3</sup>, con lo cual se mantuvo invariable el pronunciamiento de la primera instancia. En estos casos, el efecto directo se reflejó en un alargamiento del proceso tramitación de cara al consumidor y en una mayor carga del órgano resolutorio. De forma referencial, estas

<sup>1</sup> Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del INDECOPI. (2022). “INFORME DE EVALUACIÓN DE LA FIGURA DEL ALLANAMIENTO EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR”.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

conclusiones ampliaron el plazo en 36.3 días con relación a la primera instancia<sup>4</sup>.

En la legislación comparada, el Código Procesal Civil alemán (ZPO) establece en su artículo 93° que “[s]i el demandado no ha provocado con su conducta la interposición de la demanda el demandante será responsable de las costas procesales”<sup>5</sup>. El artículo establece que, si el demandado no ha provocado la interposición de la demanda con su conducta, entonces el demandante será responsable de las costas procesales. Esto significa que, si el demandado no ha actuado de manera provocativa o indebida, sino que la demanda se ha presentado por otras razones, el demandante deberá pagar los costos del proceso legal.

Entendiendo esto desde otra perspectiva, si el demandado (o en este caso, el denunciado), mediante su actuación, ha obstaculizado la posibilidad de resolver el conflicto fuera del ámbito legal, entonces es razonable que asuma los costos del proceso legal (o en este caso, el procedimiento). Del mismo modo, si su comportamiento prolonga innecesariamente el proceso legal, lo cual implica mayores costos para ambas partes, no sería justo que el consumidor afectado se vea afectado. Esta estrategia se vuelve aun mas oscura considerando que este mecanismo es usado reiteradamente por parte de proveedores, inclusive forma parte de su estrategia legal recurrente.

Por lo tanto, es necesario implementar una solución que, sin desincentivar la conclusión anticipada de los procedimientos, elimine el uso indebido de los incentivos de allanamiento como excusa para evitar mejorar la conducta y los procedimientos de atención al cliente. Es fundamental establecer sanciones adecuadas para los proveedores que recurren a estas prácticas, promoviendo así una mejora real en la calidad del servicio y fortaleciendo la confianza en el sistema.

### 2.1.2 LA PROPUESTA

Ley N° 29571	
Texto vigente	Propuesta legislativa
<p><b>Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.</b></p> <p>Al graduar la sanción, el órgano resolutorio puede tener en consideración los siguientes criterios:</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 112.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas.</b></p> <p>Al graduar la sanción, el órgano resolutorio puede tener en consideración los siguientes criterios:</p> <p>(...)</p>

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> **Seneca erklärte die Wahrheit für unteilbar:** *Veritas in omnem partem sui ea-dem est* (Epist 79,18). Traducción: Séneca declaró la verdad indivisible: *Veritas in omnem partem sui ea-dem est* (Epist 79, 18).



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

<p>Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En todos los supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.</p> <p>(...)</p>	<p>Se consideran circunstancias atenuantes especiales, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>3. En los procedimientos de oficio promovidos por denuncia de parte, cuando el proveedor reconoce las imputaciones o se allana a las pretensiones del consumidor al ser notificado con la resolución que inicia el procedimiento, se da por concluido el procedimiento con la resolución de determinación de responsabilidad del proveedor y la imposición de la medida correctiva correspondiente. Podrá imponerse como sanción una amonestación si el proveedor realiza el allanamiento o reconocimiento con la presentación de los descargos; caso contrario, la sanción a imponer será pecuniaria. En aquellos casos en que el allanamiento o reconocimiento verse sobre controversias referidas a actos de discriminación, actos contrarios a la vida y a la salud y sustancias peligrosas, se considera como un atenuante pero la sanción a imponer será pecuniaria. En <b>aquellos</b> supuestos de allanamiento y reconocimiento formulados con la presentación de los descargos, se exonera al denunciado del pago de los costos del procedimiento, pero no de las costas.</p> <p><b>Los proveedores que hayan sido sancionados previamente por la misma infracción dentro de los veinticuatro (24) meses previos a la imputación de cargos no se benefician de los atenuantes contemplados en el párrafo precedente.</b></p> <p>(...)</p>
---	--





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

## 2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

- Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del INDECOPI
- Decreto Legislativo N° 1308, que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571
- Directiva N° 001-2021-COD-INDECOPI

## III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

### 3.1 Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado:

#### ***"I. Democracia y Estado de Derecho***

##### *1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*

*Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.*

*Con este objetivo el Estado: (...) (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.*

*(...)*

#### ***IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado***

*(...)*

##### *28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial*

*Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder*



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

*Judicial así como regular la complementariedad entre éste y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.*

*Con este objetivo el Estado: (...) (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación (...)*

### **3.2 Agenda Legislativa 2023-2024**

El proyecto de ley propuesto tiene relación con la Agenda Legislativa prevista para la legislatura 2023-2024, aprobada por Resolución Legislativa N° 002-2023-2024-CR del Congreso de la República el 16 de octubre de 2023. En efecto, la modificación normativa concuerda con la Política de Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, así como la política de Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

### **3.3 Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional**

El proyecto de ley no transgrede normas constitucionales, ni normas vigentes a la fecha. Por el contrario, su aprobación fortalecerá la capacidad sancionadora del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

## **IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

### **4.1 Económico**

La presente iniciativa no genera ningún gasto al Tesoro Público, toda vez que es una propuesta de carácter jurídico que no tienen un impacto presupuestal, con su aprobación se logrará la ejecución de acciones de implementación para su aplicación y ejecución las mismas que provendrán de su presupuesto regular.

### **4.2 Social**

<b>Actores beneficiados</b>	<b>Efectos positivos</b>
<b>Autoridad Administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la exclusión de reincidentes de los beneficios, la autoridad tendrá un sistema más rígido para castigar infracciones repetidas, desalentando comportamientos sistemáticos de incumplimiento.</li> <li>• Facilidad de comprobación: La aplicación de sanciones y</li> </ul>





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la  
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

	exoneraciones está sujeta a hechos verificables (plazos, propuestas formales, reincidencias), lo que permite automatizar ciertos procesos y concentrar recursos en casos más complejos.
<b>Proveedores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Certidumbre y predictibilidad en la aplicación de incentivos, ya que los criterios para las reducciones de sanciones están claramente definidos y dependen de plazos y documentación, no de evaluaciones subjetivas.</li><li>• Evita sanciones más graves si actúan dentro de los plazos establecidos, incentivando un comportamiento proactivo y diligente.</li><li>• Simplificación administrativa: Al no tener que esperar evaluaciones subjetivas, los proveedores pueden anticipar las sanciones y planificar sus estrategias legales y financieras con mayor claridad.</li></ul>
<b>Consumidores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La eliminación de los incentivos para reincidentes y la imposición automática de sanciones en casos graves garantizan un enfoque más estricto hacia proveedores que cometan infracciones serias o repetidas.</li><li>• Al incentivar la resolución temprana por parte de los proveedores, los consumidores podrían beneficiarse de soluciones más rápidas y sin la necesidad de llegar a la instancia administrativa o judicial.</li><li>• El diseño del sistema evitará que los proveedores utilicen el allanamiento de manera táctica, generando mayor confianza en el proceso.</li></ul>