


Criterios normativos para fortalecer la legitimación de asociaciones de consumidores en el Perú

Regulatory criteria to strengthen the legitimacy of consumer associations in Peru


Gina Gonzáles Luna¹

ggonzalesl@unasam.edu.pe

 <https://orcid.org/0009-0003-3353-9088>


Telmo Loli Poma¹

plolip@unasam.edu.pe

 <https://orcid.org/0000-0003-3731-9843>


Ursula Aniceto Norabuena¹

uaniceton@unasam.edu.pe

 <https://orcid.org/0000-0001-7874-8738>

Karla Cier Salazar¹

kciers@unasam.edu.pe

 <https://orcid.org/0000-0002-8349-1663>

¹ Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo. Huaraz, Perú.

Resumen

El objetivo de investigación es establecer los criterios que debe contener la legislación de las asociaciones de consumidores en el Perú para que garantice el acceso a la defensa de sus derechos. Para ello, se plantea un marco de investigación dogmática y empírica con métodos cualitativos (análisis documental) y cuantitativos (encuesta). La población de estudio la constituyeron las asociaciones de consumidores del norte y centro del Perú registradas en Indecopi (50 asociaciones). Los resultados reportaron que para las asociaciones de consumidores a) existe regulación de legitimación directa y ordinaria respecto a intereses difusos a nivel judicial y sin incentivos, b) existe legitimación indirecta a nivel administrativo y con incentivos inviables c)

Abstract

The objective of this research is to establish the criteria that must be included in the legislation of consumer associations in Peru in order to guarantee access to the defense of their rights. To this end, a framework of dogmatic and empirical research is proposed with qualitative (documentary analysis) and quantitative (survey) methods. The study population consisted of consumer associations from northern and central Peru registered with Indecopi (50 associations). The results reported that for consumer associations a) there is regulation of direct and ordinary legitimacy with respect to diffuse interests at the judicial level and without incentives, b) there is indirect legitimacy at the administrative level and with unfeasible incentives c) of the 50 consumer

RECIBIDO: 09/07/2025 - ACEPTADO:10/09/2025 - PUBLICADO:29/09/2025

de las 50 asociaciones de consumidores visitadas, solo están operativas 14 y de ellas solo 5 han planteado demandas o denuncias administrativas a favor de una clase y c) los fundamentos que justifican la nueva regulación es el código federal de procedimientos civiles mexicano, la Ley n.º 1480 del 2011 de Colombia y la Resolución 007-2021 CLC Indecopi. Se concluye con la propuesta de lineamientos que debería contener una legitimación directa y extraordinaria judicial y administrativa en temas colectivos, regulando incentivos judiciales y corrigiendo los administrativos a mayores y realizables.

associations visited, only 14 are operational and of them only 5 have filed lawsuits or administrative complaints in favor of a class and c) the grounds that justify the new regulation is the Mexican Federal Code of Civil Procedure, Law No. 1480 of 2011 of Colombia and Resolution 007-2021 CLC Indecopi. It concludes with the proposal of guidelines that should contain a direct and extraordinary judicial and administrative legitimacy in collective matters, regulating judicial incentives and correcting administrative ones to greater and achievable ones.

Palabras clave: Asociaciones de consumidores, Legitimación directa, legitimación extraordinaria, Incentivos administrativos y judiciales, Regulación deficiente

Keywords: Consumer associations; Direct legitimation; Extraordinary legitimation; Administrative and judicial incentives; Deficient regulation

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, el proceso de internacionalización del derecho y las políticas de consumo se están intensificando (Alsharu et al., 2024; Beate, 2021; Gillies et al., 2022) y también el impulsó de iniciativas para promover el consumo sostenible (Cantero & Micklitz, 2024, Hans-W, 2023).

El derecho del consumidor tiene básicamente relaciones jurídicas denominadas relaciones en masa y por lo mismo contratos de adhesión. Según el Código Civil, el contrato es por adhesión “cuando una de las partes, colocada en la alternativa de aceptar o rechazar íntegramente las estipulaciones fijadas por la otra parte, declara su voluntad de aceptar” (Código Civil, 1984, art. 1390), el consumidor no tiene más que aceptar si quiere conseguir el servicio que le prestan. Y los contratos “masivos” (que vinculan a proveedores y consumidores) son necesarios e indispensables en las sociedades modernas por cuanto reducen los costos de transacción, es decir, reducen tiempo, dinero y esfuerzo, que genera la contratación (Fernández, 2013); sin embargo, las principales cláusulas de estos contratos son generales para todos, donde el consumidor no tiene posibilidad de negociar. Según Lee & Wilding (2021) los criterios normativos relacionados a los consumidores deben revisarse para corregir estas deficiencias.

El año 2010 se promulgó el Código de Defensa y Protección del Consumidor con Ley N.º 29571, que constituye un avance importante en cuanto a la tutela de los derechos colectivos de los consumidores. Sin embargo, no existe una adecuada viabilidad normativa que permita a los consumidores agrupados accionar, ya sea administrativamente o judicialmente en la defensa y tutela de sus derechos tanto individuales como colectivos.

El primer problema que afrontan las asociaciones de consumidores es la escasez de financiamiento, pues requieren recursos económicos para alquilar un local, contratar los servicios de un abogado a fin de plantear una demanda judicial o una denuncia administrativa, a pesar de que el artículo 156º del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que los consumidores pueden realizar

convenios denominados de cooperación institucional con Indecopi a fin de que un porcentaje de las multas administrativas en un proceso administrativo les sea entregado a estas asociaciones. No se trata de todas las multas, sino de aquellas que se generan como consecuencia de una acción presentada por la asociación. El monto máximo que les puede ser entregado es 50 %, de las cuales un 95 % de este 50 % será para implementar acciones específicas de promoción y defensa de los intereses de los consumidores y solo el 5 % podrá ser utilizado para sus gastos corrientes. No puede destinarse más del 30 % de la suma percibida al pago de sueldos y salarios (Decreto Supremo N° 032-2011-PCM, Art. 2). En el tema judicial, la realidad es aún más cruda, porque no existe regulación que otorgue algún incentivo económico a alguna asociación que pretenda plantear demandas judiciales para la tutela de sus derechos individuales o colectivos.

El segundo problema es la legitimidad para plantear acciones legales por parte de las asociaciones. Según el derecho civil clásico, solo ingresan al proceso de manera directa o donde. Por eso, existe la necesidad de que todos a quienes les pertenece el derecho subjetivo trasgredido tengan la necesidad de otorgar un poder al representante de la asociación para que inicie una acción legal en su favor o en todo caso tenga la necesidad de ser integrante de la asociación, concepción que limita el accionar de las asociaciones, ya que ante las nuevas situaciones jurídicas en masa, traslucen los conflictos colectivos a quienes so pretexto del cumplimiento de una norma obsoleta se le trasgrede su derecho de acceso a la tutela administrativa o judicial.

Según Visscher y Faureb (2021), la normativa sobre acciones representativas y cuestiones de cómo se financiará la acción de representación no se resuelve satisfactoriamente. Esto ha generado que cuando se trasgreden los derechos individuales y colectivos de los consumidores no se plantee una denuncia o demanda judicial, demostrándose en la baja cantidad de denuncias y demandas planteadas por la asociación de consumidores en los últimos tres años, y en la información mostrada en los medios de comunicación donde hechos relevantes de trasgresiones no ha conllevado al inicio de acción legal alguna, como es el caso de algunos contenidos publicitarios que afectan la protección de los derechos e intereses de los consumidores (Liang, 2022).

Por lo descrito, urge la necesidad de una verificación del estado actual de las asociaciones de consumidores teniendo como marco el registro que mantiene Indecopi, así como proponer normas que permitan el acceso a la tutela de sus derechos a los ciudadanos de manera asociada, aunque no organizada como un contrapeso de las relaciones jurídicas entre empresas versus ciudadanos asociados. Según Crawford et al. (2021), la legislación de protección al consumidor es vital para garantizar que las economías de mercado funcionen en beneficio tanto de los consumidores como de las empresas y, por ende, de la sociedad civil.

En este marco, el objetivo de investigación fue establecer los criterios que debe contener la legislación de las asociaciones de consumidores en el Perú para que garanticen el acceso a la defensa de sus derechos.

MATERIALES Y MÉTODOS

EL tipo de investigación es dogmática, pues el objeto de estudio son las normas positivas, instituciones y conceptos jurídicos que emanan de distintas fuentes del Derecho. Se buscó además la complementariedad con la investigación empírica pues también el objeto de la investigación fue la eficacia de las normas o su grado de correspondencia con la realidad, todo ello a fin de enriquecer el análisis y obtener resultados más robustos.

El carácter dogmático y empírico de la investigación permite recurrir no solo a fuentes documentales, sino a información a partir de un trabajo de campo. El método de investigación es mixto; es decir, cualitativo (documental) y cuantitativo (encuesta) con sus correspondientes instrumentos, las fichas (bibliográficas, contenido, resumen y comentario) y el cuestionario. Las fichas ayudan a organizar y analizar la información recopilada de la normatividad. Mediante el cuestionario se obtiene datos sobre las características, opiniones o comportamientos de la población conformada por las asociaciones de consumidores de la parte norte del Perú registradas en la lista de Indecopi (50 asociaciones).

Para el análisis de datos desde la perspectiva cualitativa se utiliza técnicas de análisis específicas (comparativo, lógico y crítico) para interpretar y sistematizar la normatividad y desde la perspectiva cuantitativa se emplea la estadística descriptiva (medidas para resúmenes de conjunto de datos y tablas cruzadas) y estadística inferencial mediante pruebas estadísticas para probar las hipótesis de investigación.

Se incluye como principio ético fundamental el consentimiento informado que permite que las asociaciones de consumidores puedan tomar una decisión voluntaria y autónoma.

MATERIALES Y MÉTODOS

1) Resultados del análisis de la regulación de las asociaciones de consumidores

A) Regulación sobre la legitimación

- **Legitimación directa**

El Código Procesal Civil, art. 82.- Patrocinio de Intereses difusos, refiere:

Pueden promover o intervenir en este proceso el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que, según la Ley y criterio del Juez, este último por resolución debidamente motivada, estén legitimadas para ello.

Del análisis de dicha disposición normativa se observa las siguientes limitaciones:

- a) Que, solo regula la representación del accionar para la tutela de interés difuso, mas no para la tutela de intereses colectivos propiamente dichos e intereses individuales homogéneos.
- b) Que, si bien les da legitimación a las asociaciones sin fines de lucro, deja a merced del juez la calificación de la legitimidad cuando establece: “a criterio del juez”, es decir, que él decida si la asociación de consumidores que plantea la demanda está legitimada.
- c) Que, no existe regulación sobre los efectos *erga omnes* de la sentencia de ampararse una demanda por intereses difusos conforme este artículo.

Por su parte, el Código de Defensa del Consumidor, art. 130.- Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores, establece: “Las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas pueden promover tales procesos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Civil. Se limita a señalar la legitimación directa que establece el Código Procesal Civil”. A su vez, el Código de Defensa del Consumidor, art. 131.1- Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores, dispone: “Indecopi, previo acuerdo de su Consejo Directivo, puede delegar la facultad señalada en el presente párrafo a las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas, siempre que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria”. Este artículo no regula la posibilidad de legitimación directa de las asociaciones de consumidores, pues se observa las siguientes limitaciones:

- a) Se establece un trámite previo para la delegación de facultades por parte de Indecopi a favor de las asociaciones de consumidores que es previo acuerdo del Consejo Directivo.
- b) Se establece que para que deleguen la legitimidad deben tener adecuada representatividad y reconocida trayectoria, lo cual es vago e impreciso deja a criterio del Consejo Directivo la delegación de la legitimación.

Pero, la Directiva N.º 009-2013 / INDECOPI, art. 4º.-Finalidad de las asociaciones de consumidores, decreta:

La actuación de las asociaciones de consumidores se encuentra orientada a la defensa de los intereses difusos y colectivos de los consumidores, de los derechos de sus asociados y de todos aquellos que hayan otorgado poderes de representación para tales efectos, dentro de los límites y excepciones previstas por el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

- **Legitimación extraordinaria**

En el código procesal civil no se regula la legitimación extraordinaria, entendida esta como la posibilidad de demandar en representación de una clase. Si una asociación de consumidores planteara una demanda y obtuviera una sentencia favorable, los efectos de la sentencia serían para toda la clase,

sin la obligación de que todos los miembros se apersonen. Sin embargo, a la fecha, la legitimación es clásica y ordinaria.

En el Código de Protección y Defensa al Consumidor, el **artículo** 130 regula los procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores y el **artículo** 131 regula los procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores. Sin embargo, ninguno otorga representación extraordinaria. Por su parte, en el art. 4.º de la Directiva N.º 009-2013 / INDECOPI, se observa que la defensa de los intereses difusos en las asociaciones recae en favor de sus asociados y de todos los que delegaron poderes. La directiva es explícita respecto a la legitimidad, la cual es evidentemente ordinaria, en tanto faculta a dichas asociaciones accionar en favor de sus asociados y a todos los que le hayan otorgado poder.

B) Regulación de incentivos judiciales y administrativos

• Subvenciones de fondos nacionales y/o internacionales

El Código Procesal Civil, respecto de los incentivos judiciales, art. 82 - Patrocinio de Intereses difusos, establece: “La indemnización que se establezca en la sentencia, deberá ser entregada a las Municipalidades Distrital o Provincial que hubieran intervenido en el proceso, a fin de que la emplee en la reparación del daño ocasionado o la conservación del medio ambiente de su circunscripción”. En este artículo observamos las siguientes limitaciones:

- a) No regula que se le pueda otorgar un incentivo judicial a las asociaciones de consumidores al plantear demandas.
- b) No regula que se le pueda otorgar un incentivo judicial a las asociaciones de consumidores al ganar un proceso (como en México).
- c) No existe una regulación del fondo colectivo.

A su vez, el Decreto Supremo N.º 030-2011/PCM, art. 3. - Cobro y distribución de los montos obtenidos en el proceso judicial para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores, establece: “La distribución del monto obtenido en virtud del proceso judicial para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores se realiza a prorrata entre todos los consumidores representados por el INDECOPI o por la asociación de consumidores”. En este artículo se puede advertir que los fondos que se obtengan del proceso judicial solo son destinados para los consumidores afectados, mas no para la asociación de consumidores que hayan tenido delegación del Consejo Directivo.

El art. 5 - Administración del fondo especial, dispone:

El saldo no reclamado de las indemnizaciones a que hace referencia el numeral 131.5 del artículo 131º del Código pasará a formar parte del fondo especial para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores, de información relevante para los mismos y

del sistema de patrocinio de intereses de los consumidores, sea que éste provenga de procesos judiciales promovidos por el INDECOPI o por asociaciones de consumidores.

En ese artículo, observamos las siguientes limitaciones:

- a) No existe ningún artículo que regule expresamente los incentivos económicos para las asociaciones de consumidores.
- b) No se ha implementado en la realidad el fondo especial para que a través de ello pueda financiarse algún proceso judicial iniciado por la asociación de consumidores.

Por otra parte, el Código de Defensa del Consumidor, respecto de los incentivos administrativos, art. 156.1.- Convenios de cooperación institucional, decreta:

El Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos pueden celebrar convenios de cooperación institucional con asociaciones de consumidores reconocidas y debidamente inscritas en el registro especial. La firma del convenio de cooperación institucional otorga la posibilidad de que el Indecopi y los organismos reguladores de los servicios públicos puedan disponer que un porcentaje de las multas administrativas impuestas en los procesos promovidos por estas asociaciones de consumidores les sea entregado.

La Directiva 09-2013/DIRCOD-INDECOPI, art. 19 establece los requisitos de las asociaciones de consumidores para la celebración de convenios. Sin embargo, son difíciles de cumplir porque requiere un año de operatividad, lo cual no alcanzan a cumplir las asociaciones. A su vez, el Código de Defensa del Consumidor, art. 156.- Convenios de cooperación nacional, refiere: “En cada caso, dicho porcentaje no puede exceder el cincuenta por ciento (50 %) de la multa impuesta y constituye fondos públicos”. Esta parte del artículo ha sido desarrollada y explicada por el reglamento de D.S. N.º 032 - 2011 -PCM, el cual se avoca en desarrollar las condiciones del destino del monto para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores establecidas en el art. 2. Si bien es casi imposible que se realicen convenios entre las asociaciones de consumidores y el INDECOPI, en caso de que una asociación haya logrado sus convenios institucionales, encontramos limitaciones en caso del financiamiento, las cuales son:

- a) El 50 % del monto ganado en el proceso administrativo que se le asigna a la asociación de consumidores es producto de la acción iniciada por la misma. Es decir, si no se plantea ninguna acción, no se tiene ningún porcentaje de incentivos.
- b) De este 50 %, solo se asigna un 5 % para cubrir gastos corrientes, propios de la asociación de consumidores, quedando montos ínfimos para el mantenimiento y la existencia de la resolución.
- c) Para el pago del personal no se asigna un monto mayor al del 30 % de ese 5 %.

- **Subvenciones no estatales**

Respecto a los incentivos judiciales, en el Código Procesal Civil no existe regulación expresa que autorice a una institución privada con o sin fines de lucro a solventar un proceso colectivo. La limitación que se observa es el vacío normativo. Sin embargo, puede darse la posibilidad, pero al no haber una norma permisiva concreta no se estila practicarla, por lo cual debería haber una regulación expresa.

Por otro lado, el Código de Defensa del Consumidor, respecto de los incentivos administrativos, art. 154.- Prohibiciones para las asociaciones de consumidores, decreta: “Prohíbe a las asociaciones de consumidores percibir financiamiento de proveedores que comercializan productos y servicios”. En este artículo encontramos la siguiente limitación: Existe prohibición expresa a que las asociaciones de consumidores puedan recibir financiamiento de algún proveedor.

2) **Resultados de la encuesta sobre el estado de las asociaciones de consumidores y la defensa de sus derechos**

Se constató que existen 14 asociaciones de consumidores operativas de las 50 asociaciones visitadas, lo que constituye el 28,6 % de la muestra. En los domicilios consignados en el registro de Indecopi, solo en algunos casos las asociaciones funcionaban efectivamente; en otros, los locales correspondían a establecimientos distintos. Solo el 35,7 % ha planteado demandas o denuncias administrativas a favor de una clase. La admisión de estas denuncias no es fluida, tampoco existen reglas claras y accesibles. Asimismo, informaron que no se cumplen los plazos procesales establecidos en la norma si se plantea una denuncia administrativa.

Por otro lado, las asociaciones respondieron que, si plantean demandas al Poder Judicial en defensa de intereses individuales, también la admisión de estas denuncias no es fluida, y que las reglas no son claras y accesibles. También expresaron que no se cumplen los plazos procesales establecidos en la norma si se plantean demandas ante el Poder Judicial. A su vez, gran parte de las asociaciones informaron que no plantearon denuncias administrativas ni demandas judiciales en los últimos tres años. Además, de las 14 asociaciones que están operativas, el 28,6 % no cuenta con financiamiento estatal para la representación de intereses de los consumidores y el 92,9 % no registra financiamiento no estatal. Asimismo, señalaron que no cuentan con financiamiento para representación de los intereses de los consumidores derivados del porcentaje de sentencias ganadas en un proceso judicial o derivados del porcentaje de multas administrativas y tampoco cuentan con financiamiento mediante subvenciones de empresas privadas, cuotas de afiliación o pruebas y publicaciones.

Por otro lado, los resultados mediante la prueba de hipótesis Chi-cuadrado muestran que el p-valor (0,040) es menor al nivel de significancia (0,05). Por lo tanto, se acepta la hipótesis de que las asociaciones de consumidores son inoperativas y es baja la garantía del acceso para la defensa de sus derechos en el Perú.

DISCUSIÓN

Respecto a legitimación directa, el fundamento jurídico que debería acoger una futura regulación sobre asociaciones de consumidores lo encontramos en el Código Federal de Procedimientos Civiles Mexicano de 1943 (CFPC), que en su art. 585.- Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas, señala:

II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.

Como se observa, los incisos II y III otorgan legitimidad directa para accionar en los procesos colectivos. Específicamente, el inciso III otorga legitimidad directa a las asociaciones civiles sin fines de lucro, que para nuestro estudio serían las asociaciones de consumidores, lo cual permite un mejor acceso a mecanismos judiciales para casos de afectación de los derechos del consumidor, asegurando así un resarcimiento mucho más completo y real a la colectividad de afectados, que por diversas razones no puedan iniciar procesos judiciales individuales para el resarcimiento de sus derechos vulnerados como consumidores. Por este motivo, sería necesario su incorporación dentro del ordenamiento jurídico peruano.

Otro punto sumamente interesante y que se debería emular de la legislación mexicana es que enuncia al proceso colectivo como herramienta para defensa de consumidores, no solo sobre temas que los afecta directamente y que están considerados dentro del Derecho del Consumidor, sino también en temas que si bien los afecta, se trata de una afectación indirecta, refiriéndose a temas relacionados al Derecho de Competencia, más precisamente a la libre competencia, todo ello según lo prescrito en el CFPC, art. 588.- Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia.

En relación con ello, cabe señalar que en la normativa peruana efectivamente existe regulación dispersa sobre competencia en diversos decretos legislativos. Sin embargo, apenas se ha llevado a cabo un primer paso para regular la libre competencia desde la perspectiva de la afectación que las prácticas anticompetitivas ocasionan sobre el consumidor. Son los “Lineamientos sobre resarcimiento de daños causados a consumidores como consecuencia de conductas anticompetitivas”, aprobado por Resolución N.º 007-2021-CLC-INDECOPI. Es necesario precisar que dichos lineamientos constituyen un primer intento válido, a nivel administrativo, para empezar a regular de alguna manera los procesos colectivos en Perú en defensa de los consumidores. Pero es necesario que esta directiva se eleve a nivel de ley y adquiera todas las prerrogativas propias de dicha escala normativa.

En ese punto, es fundamental reiterar que el segundo párrafo del artículo 52 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas otorga una legitimidad extraordinaria a la Comisión para defender los intereses de los consumidores afectados por conductas anticompetitivas a través de demandas resarcitorias, siendo esta defensa la finalidad última de dicha norma. En otras palabras, si bien la Comisión es la que promueve la demanda, los intereses tutelados siempre serán los de los consumidores perjudicados (Lineamientos sobre resarcimiento de daños causados a consumidores como consecuencia de conductas anticompetitivas, 2021).

Como es posible apreciar, el párrafo citado, nos muestra otro ejemplo de legitimidad que vale la pena trasladar a una regulación completa sobre las asociaciones de consumidores. Se trata de la legitimidad extraordinaria atípica, que, si bien no legitima a las asociaciones de consumidores, puede ser considerada como un modelo alternativo a aplicar en una futura nueva regulación.

Respecto a la legitimación extraordinaria, la legislación colombiana, específicamente la Ley 472 de 1998, otorga legitimación extraordinaria de una manera mucho más abierta, sin excesivas restricciones en comparación con el código mexicano. Así lo establece a través de la Ley 472 de 1998, que en su art. 48º.- Titulares de las Acciones, establece: Podrán presentar acciones de grupo las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo. Párrafo. - En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectada individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

Otro punto directamente relacionado a trasladar de dicha legislación colombiana hacia la nuestra es la elección del sistema que debe aplicarse para el acceso a los procesos colectivos. Nos referimos al *opt out*. Consideramos que es la elección adecuada para poder contar con un verdadero proceso colectivo, puesto que, como señala el artículo citado, no es necesario que cada afectado deba ejercer su propia acción ni extender poder a una determinada persona, ya sea natural o jurídica, sino que por defecto todos los afectados se encuentran inmersos en los efectos del proceso, y en caso de que alguno no desee participar puede hacer uso de su derecho de exclusión. De esta manera, se asegura el derecho al acceso a la justicia de aquellos que, bajo el sistema *opt in*, queriendo adherirse al proceso, no lo puedan hacer debido a factores de índole económico. Asimismo, desincentiva representantes corruptos y asociaciones fraudulentas que puedan solicitar dinero a afectados de escasos recursos a cambio de adherirlos a los procesos colectivos. Como consecuencia de esta misma elección de sistema, surge el efecto de la sentencia emitida en el proceso colectivo: art. 66º.- Efectos de la Sentencia:

La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de los resultados del proceso (Ley 472, 1998).

Es con el sistema *opt out* que se ve realmente en la práctica el proceso colectivo, puesto que la legitimidad extraordinaria se encuentra directamente relacionada con los efectos que produce la sentencia, y al tratarse de efectos *erga omnes*, como es en el caso del sistema *opt out*, es que se obtiene un resultado propio de lo que en esencia buscan las acciones colectivas. Es por ello que la futura regulación de asociaciones de consumidores debe contener disposiciones en ese mismo sentido. Agulló

(2022) aborda los aspectos relacionados con la legitimación activa en las acciones de representación nacionales y transfronterizas, el ámbito subjetivo de protección, los mecanismos de *opt-in* y *opt-out*, la naturaleza de la demanda, la relación entre la acción de representación y otras acciones posteriores, la supervisión de la financiación de las acciones de representación por terceros, la posibilidad de acuerdos transaccionales y la información y publicidad de las acciones de representación

Por otra parte, respecto a la calidad de representación, el CFPC, art. 586.- La representación a que se refieren las fracciones II y III, deberá ser adecuada, establece lo que se considera representación adecuada. Es sumamente necesario que al regular la nueva normativa sobre asociaciones de consumidores, se inserte un artículo como este, puesto que, en primer lugar, norma el comportamiento que deben ejercer los representantes y las asociaciones de consumidores, así como también contiene una especificación de cómo proceder ante casos de representación defectuosa, en colusión con proveedores o fraudulenta, asegurando así la configuración de un proceso colectivo que protege al consumidor en todas las esferas posibles. Es decir, no solo es una herramienta de protección ante la vulneración de sus derechos como consumidores en relación con un determinado proveedor, sino que también está diseñado para protegerlos de posibles representantes inescrupulosos que pretendan usar este proceso como arma para obtener beneficios personales a costa de dejar en indefensión a los consumidores afectados.

Y, en relación a las financiaciones de fondos nacionales o internacionales, en Colombia la Ley 472 de 1998 regula los incentivos. Si bien no en referencia a las acciones de grupo, sí lo hace en el caso de las acciones populares, señalando en el art. 39º.- Incentivos: “El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”.

Sin perjuicio de que dicho artículo actualmente se encuentre derogado por la ley 1425 de 2010, cabe recalcar que contiene una disposición de gran importancia, puesto que como ha quedado demostrado precedentemente, sin las fuentes de financiamiento adecuadas, las asociaciones de consumidores se tornan en inoperantes, y es por ese motivo que consideramos necesaria la incorporación de un artículo similar dentro de la futura regulación sobre asociaciones de consumidores.

Asimismo, dentro de nuestro ordenamiento jurídico encontramos el Decreto Supremo N.º 032-2011-PCM, art. 2, que establece los porcentajes de uso y delimita una serie de condiciones bajo las cuales deben regirse las asociaciones de consumidores para hacer uso del dinero obtenido proveniente de los convenios de cooperación interinstitucional celebrados con INDECOPI respecto de las multas impuestas a los proveedores:

Para tal efecto la resolución del Consejo Directivo del INDECOPI al que hace referencia el numeral 156.4 del art. 156 del Código de Protección y Defensa del Consumidor deberá contemplar entre los requisitos para la celebración de los convenios, la documentación que sustente el uso que la asociación de consumidores dará al monto no mayor del cinco (5 %) del porcentaje que se acuerde entregarle.

Si bien consideramos pertinente un artículo con la descripción señalada, es preciso señalar que debe realizarse la modificación de los porcentajes señalados, puesto que, como ya ha sido expuesto, tales porcentajes constituyen un desincentivo; una nueva regulación, debe buscar incentivar no solo la constitución de asociaciones de consumidores en el Perú, sino su operatividad.

CONCLUSIONES

Las limitaciones que presentan las asociaciones de consumidores respecto a la regulación de la legitimación son deficientes, ya que solo existe legitimación directa para procesos de intereses difusos a nivel judicial sin incentivos. No existe regulación sobre legitimación extraordinaria para temas colectivos. A nivel administrativo, no existe legitimación extraordinaria para temas colectivos. Salvo delegación de Indecopi a las asociaciones, los incentivos administrativos son inalcanzables.

Solo existen 14 asociaciones de consumidores operativas de las 50 asociaciones visitadas. De estas, solo el 35,7 % ha planteado demandas o denuncias administrativas a favor de una clase, habiéndose verificado que el 28,6 % de las mismas no cuentan con financiamiento para la representación de intereses de los consumidores con financiamiento estatal y el 92,9 % financiamiento no estatal. Además, se verificó que solo el 28,6 % de los locales de las asociaciones se encuentran funcionando en la dirección registrada en la página del Indecopi.

Las denuncias administrativas y las demandas judiciales planteadas por la asociación de consumidores para la tutela de sus derechos individuales o colectivos en el Perú son mínimas. De las 14 asociaciones operativas, el 64,3 % no ha presentado ninguna acción judicial ni administrativas a favor de los consumidores, el 64,3 % no ha planteado ninguna acción de manera colectiva.

Los fundamentos que justifican la nueva regulación respecto a la legitimación directa y extraordinaria es el código federal de procedimientos civiles mexicano, la Ley N.º 1480 del 2011 de Colombia y la Resolución 007-2021 CLC Indecopi denominado “Lineamientos sobre resarcimiento de daños causados a consumidores como consecuencia de conductas anticompetitivas”, la misma que podría elevarse a rango de ley, debiendo tomarse en cuenta los criterios de la representación adecuada y los incentivos.

Los criterios que debe contener la nueva regulación para el acceso a la defensa de los derechos individuales y colectivos son:

- a.- Que la legitimación sea directa, sin necesidad de delegación de Indecopi para las acciones judiciales y administrativas.
- b.- Que la legitimación sea extraordinaria para los temas colectivos.
- c.- Que los porcentajes de incentivos administrativos sean mayores y viables.
- d.- Que existan porcentajes de incentivos en los procesos judiciales a favor de las asociaciones.

REFERENCIAS

- Agulló, D. (2022). Directive 2020/1828 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers: an overview. *UNIO – EU Law Journal*, 8(1), 127–142. <https://doi.org/10.21814/unio.8.1.4521>
- Alsharu, A., & Talafheh, E. (2024). The Jordanian Role of Consumer Protection Association in Defending Consumer Rights in Business: A Comparative Study. *Journal of Social and Political Sciences*, 7(2). <https://ssrn.com/abstract=4823621>
- Beate, G. (2021). The new European Directive on representative actions for the protection of the collective interests of consumers – A huge, but blurry step forward. *Common Market Law Review*, 5, 1365-1400. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/58.5/COLA2021086>
- Cantero, M., & Micklitz, H. (2024). EU consumer law in 202. Forthcoming in *Annuaire de Droit de l'Union Européenne 2023*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4864186>
- Código Civil de 1984, Decreto Legislativo N° 295 (1984).
- Código de Protección y Defensa del Consumidor de 2010. Ley N° 29571 (2010).
- Código Federal de Procedimientos Civiles Mexicano de 1943.
- Código Procesal Civil de 1993, Resolución Ministerial N° 010-93-JUS
- Crawford, S., Crémer, D., Heidhues, P., Luca, M., Salz, T., Schnitzer, M., Scott, F., M., Seim, K., Sinkinson, M. (2023). Consumer protection for online markets and large digital platforms. *DRAFT – 40 YALE J. ON REGUL. (forthcoming 2023)*. <https://www.yalejreg.com/wp-content/uploads/DRAFT-Consumer-Protection-for-Online-Markets-and-Large-Digital-Platforms.-40-Yale-J.-on-Regul.-Forthcoming.pdf>
- Decreto Supremo N° 032-2011-PCM. Reglamento sobre condiciones del destino del monto para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores.
- Directiva N.º 009-2013 / INDECOPI. Normas sobre Registro, Reconocimiento y Participación de las Asociaciones de Consumidores en los Procedimientos sobre Defensa de los Derechos de los Consumidores.
- Fernández, C. A. (2013). Los contratos masivos en el tráfico comercial económico. *Lumen*, (9), 61–69. <https://doi.org/10.33539/lumen.2013.n9.508>

- Gillies, L., Coll, E., Hunter, J., Simpson, R., Law, S., Scholten, M., Kaya, S., Goanta, C., Aade, L., & Reifa, C. (2022). Cross-border enforcement of consumer law: Looking to the future. https://unctad.org/system/files/information-document/ccpb_WG_e-commerce_cross-Border_Riefa_en.pdf
- Hans-W. M., & 'AI S. (2023). EU Digital Policy Legislation and Stakeholder Participation'. *Journal of European Consumer and Market Law*, (6), 212-225. <https://ssrn.com/abstract=4864186>
- Lee, K., & Wilding, D. (2021). Towards Responsiveness: Consumer and Citizen Engagement in Co-Regulatory Rule-Making in the Australian Communications Sector. *Federal Law Review*, 49(2), 272-302. <https://doi.org/10.1177/0067205X21993148>
- Ley 1425 de 2010, por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo.
- Ley 472 de 1998, Regular las acciones populares y las acciones de grupo de qué trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.
- Liang, S. (2022). A Comparative Study of Consumer Protection Regulation in the Case of Online Influencers' Hidden Advertisement: Towards the Development of a Universal Regulatory Framework. Chulalongkorn University Theses and Dissertations. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/5754>
- Lineamientos sobre resarcimiento de daños causados a consumidores como consecuencia de conductas anticompetitivas, RESOLUCION N.º 007-2021-CLC-INDECOPI
- Reglamento de Procesos Judiciales para la Defensa de Intereses Colectivos de los Consumidores y el Fondo Especial para Financiamiento y Difusión de Derechos de los Consumidores, Decreto Supremo n.º 030-2011/PCM.
- Visscher, L. & Faure, M. (2021). Una perspectiva jurídica y económica sobre la Directiva de la UE sobre acciones representativas. *J Consum Policy* 44, 455–482. <https://doi.org/10.1007/s10603-021-09491-3>