Carta N° 118-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 29 de abril de 2025

Congresista
IDELSO MANUEL GARCÍA CORREA
Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y
Organismos Reguladores de Servicios Públicos
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 10281/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, remitimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, "el Proyecto"), que propone modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, para regular las relaciones de consumo en el entorno digital.

Al respecto, consideramos que las propuestas indicadas en el Proyecto ya se encuentran recogidas en las disposiciones de la normativa vigente. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones, desarrolladas en las páginas siguientes:

- El Proyecto duplica la regulación contenida en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento. Ello podría vulnerar el principio de coherencia normativa, y dificultaría la aplicación y supervisión del cumplimiento de dichas regulaciones.

- Las medidas propuestas se superpondrían sobre las funciones de los órganos resolutivos del Indecopi, así como de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos con los que cuenta dicha entidad.

- Se recomienda priorizar el debate sobre la autonomía del Indecopi, así como del reforzamiento de su capacidad técnica y resolutiva, priorizando el concurso de méritos en puestos clave como Secretarios Técnicos, Comisionados y Vocales del Tribunal.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:
JAIME RICARDO DUPUY ORTIZ
DE ZEVALLOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 14:22:43-0500

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 10281/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR DIGITAL

1. La propuesta no ha previsto que existe normativa vigente que contiene medidas de protección al consumidor digital.

El Proyecto propone incorporar definiciones y regulaciones aplicables a la protección de datos personales, así como a la protección a los llamados "consumidores digitales". No obstante, no se ha reparado que se estaría duplicando la regulación, sin una justificación para ello. En efecto, estas definiciones y regulaciones se superponen a las previstas en la normativa de protección al consumidor (Código de Protección y Defensa del Consumidor, en adelante el Código de Consumo) y de datos personales (Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento).

Con relación a las disposiciones vinculadas con protección al consumidor, se observa que el Proyecto busca crear dos categorías denominadas "características particulares" (según los términos de la iniciativa legislativa): consumidor digital y proveedor digital. Para sustentar la inclusión de estos presuntos tipos especiales de agentes, la Exposición de Motivos enumera una serie de problemáticas vinculadas con las relaciones de consumo en entornos digitales, así como el hecho de que la legislación debe actualizarse para ir a la par de los avances tecnológicos. Dicho documento destaca que el Código de Consumo tiene 14 años de existencia.

No obstante, no se ha previsto que el Código de Consumo no limita su ámbito de aplicación a dinámicas entre proveedores y consumidores en el ámbito físico (denominado también como "analógico"). Por el contrario, la redacción de esta ley permite que se pueda aplicar a todo tipo de consumidor y proveedor, sin perjuicio del lugar donde se realizan las interacciones (plano físico o digital).

Tan es así, que existen numerosos pronunciamientos de los órganos resolutivos en protección al consumidor en los que se han evaluado denuncias que tienen origen en relaciones de consumo realizadas en el entorno digital. A manera de ejemplo, se tienen los casos de compra de televisores en páginas web, casos de cláusulas de contratación en plataformas digitales, seguridad en transacciones digitales, entre tantos otros, en donde se analizan los deberes de idoneidad y de información, consagrados precisamente en el Código de Consumo.

De hecho, las obligaciones propuestas en el Proyecto referidas a "Devoluciones y Reembolsos", "Soporte y Atención al Cliente", "Protección contra Fraudes", entre otros, se subsumen en los deberes de idoneidad y de información antes mencionados, en donde los órganos del Indecopi deberán evaluar su aplicación caso por caso.

Por ello, no resulta exacto afirmar que las disposiciones del Código de Consumo deben ser "actualizadas" para poder aplicar a las relaciones de consumo en el entorno digital. Entender lo contrario implicaría reconocer que el Indecopi no ha debido conocer los casos mencionados en el párrafo anterior, lo cual no es acorde con la realidad fáctica ni jurídica.

Similar situación ocurre con las obligaciones y derechos propuestos en el Proyecto referidos a la protección de datos personales, el derecho al olvido, a la seguridad en las transacciones,

y a la privacidad. La diferencia es que, en este supuesto, la Exposición de Motivos no considera en absoluto los alcances de la Ley de Protección de Datos Personales, ni su Reglamento. Resulta grave esta omisión debido a que, de haber tenido en cuenta ambas normas, se hubiera reparado que estas regulan, de forma expresa, todas estas obligaciones.

Con relación al "derecho a la protección de datos personales" que se pretende recoger en el Código, la Ley de Protección de Datos Personales ya establece la obligación del titular de un banco de datos personales de recabar el consentimiento de los usuarios de manera libre, previa, expresa, inequívoca, e informada (artículo 13, numeral 13.5 de la Ley).

Respecto al "derecho a la seguridad en las transacciones", la Ley de Protección de Datos Personales ya obliga a los titulares de bancos de datos personales a adoptar las medidas técnicas, organizativas y legales necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales que maneja (artículo 9 de la Ley).

El "derecho a la privacidad" recogido en el Proyecto también está regulado en la Ley de Protección de Datos Personales. No solo porque se exige a los titulares de bancos de datos informar sobre la finalidad del tratamiento de la información, sino también porque reconoce los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley). Finalmente, el "derecho al olvido" ya está recogido en el Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, específicamente en su artículo 82.

Manifestamos nuestra preocupación por el hecho de que no se haya previsto los alcances ni del Código de Consumo (así como su desarrollo jurisprudencial) ni de la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento, ni la duplicidad que existiría de aprobarse las disposiciones contenidas en el Proyecto. Ello podría afectar el principio de coherencia normativa, y también generaría el riesgo de duplicidad de funciones de supervisión, así como dudas sobre el cumplimiento de estas normas.

2. La formulación de las obligaciones previstas en el Proyecto es de corte genérico, afectando el principio de tipicidad y la seguridad jurídica.

Sin perjuicio de que las obligaciones denominadas "Transparencia y veracidad", "Protección contra fraudes", "Soporte y atención al cliente", "Devoluciones y Reembolsos" se subsumen tanto en los deberes de idoneidad y de información del Código de Consumo, así como en las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento, corresponde advertir sobre su contravención a los principios de tipicidad y seguridad jurídica.

Para ello, se debe tener en cuenta que el Proyecto busca incorporar estas obligaciones al Código de Consumo. De una lectura integral de esta norma, se observa que el artículo 104 dispone la responsabilidad administrativa del proveedor por incumplimiento a los deberes y obligaciones previstos en la normativa (vinculados a los deberes de idoneidad y de información). Por tanto, de aprobarse el Proyecto, el incumplimiento de estas obligaciones haría que los agentes económicos sean pasibles de sanción.

Teniendo en cuenta lo anterior, las obligaciones deben ser lo más precisas posible, de manera que cualquier persona razonablemente comprenda qué está prohibido y qué sanciones existirán en caso de incumplimientos. Ello, en cumplimiento del principio de tipicidad en materia sancionadora, recogido en el artículo 248.4 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin embargo, las obligaciones antes mencionadas cuentan con formulaciones genéricas que, para dotar de contenido a algunas de estas (específicamente, las de "Transparencia y Veracidad" y "Soporte y Atención al Cliente") se recurre a la técnica del "Focus Group". Este tipo de mediciones puede dar resultados poco predecibles de cara a los administrados, en tanto dependerá de variables como la representatividad, las preguntas realizadas, el nivel de confianza, entre otros. Si la propia propuesta es tan indeterminada que debe recurrirse a lo que un grupo de personas considere caso por caso, esta vulnera abiertamente el principio de tipicidad.

De otro lado, existen obligaciones con conceptos indeterminados como la de "Devoluciones y Reembolsos", en donde se incluye un parámetro de "políticas justas", sin determinar a qué se hace referencia.

Estas formulaciones dejan abierta a que las autoridades puedan realizar interpretaciones discrecionales, afectando la seguridad jurídica, la predictibilidad y el principio de tipicidad.

3. La problemática identificada no se resuelve por medio de nuevas facultades al Indecopi, sino reforzando su institucionalidad y capacidad resolutiva.

Finalmente, el Proyecto dispone que el Indecopi debe crear un Sistema de Certificación y de Auditorías Regulares para las plataformas digitales. Asimismo, se le faculta la creación de "mecanismos de resolución de disputas entre consumidores y proveedores digitales".

Llama la atención que la propuesta no haya hecho una evaluación de la capacidad operativa e institucional del Indecopi. Basta con una revisión de la Ley de Organización y Funciones, así como de su reglamento y clasificador de cargos, para poder advertir que el Indecopi, actualmente, cuenta con diversos órganos resolutivos en materia de protección al consumidor. Adicionalmente, se cuenta con los mecanismos de arbitraje de consumo y de la reclamación (que, a diferencia del procedimiento sancionador, es gratuito y permite la conciliación a través de la mediación de un funcionario especializado en protección al consumidor).

La estadística mostrada en la Exposición de Motivos muestra el aumento de controversias entre proveedores y consumidores vinculados con aspectos que ya están tipificados en la normativa vigente, tanto en materia de protección al consumidor como en protección de datos personales. Como se ha indicado previamente, el Indecopi ya ha emitido pronunciamientos sobre la materia, evidenciando que cuenta con las facultades, competencias y atribuciones legales para investigar y sancionar cuando encuentre infracciones a los derechos de los consumidores, caso por caso.

Por tanto, en lugar de disponer la creación de nuevas funciones del Indecopi, se debería priorizar la capacidad resolutiva de los órganos existentes. Asimismo, debería de priorizarse el debate sobre su autonomía, el reforzamiento de la meritocracia en el acceso a puestos clave (como Secretarios Técnicos, Comisionados y Vocales del Tribunal), y ampliación de personal capacitado para resolver los procedimientos en los plazos previstos en las respectivas normas. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 00193/2021-CR propone que el Indecopi sea un Organismo Constitucionalmente Autónomo.

4. Conclusiones

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente el archivo de la iniciativa legislativa, resumiendo nuestros comentarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto duplica la regulación contenida en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento. Ello podría vulnerar el principio de coherencia normativa, y dificultaría la aplicación y supervisión del cumplimiento de dichas regulaciones.

- Las medidas propuestas se superpondrían sobre las funciones de los órganos resolutivos del Indecopi, así como de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos con los que cuenta dicha entidad.

- Se recomienda priorizar el debate sobre la autonomía del Indecopi, así como del reforzamiento de su capacidad técnica y resolutiva, priorizando el concurso de méritos en puestos clave como Secretarios Técnicos, Comisionados y Vocales del Tribunal.