

Carta N° 160-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 08 de setiembre de 2023

Congresista

**HAMLET ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ**

Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo

Congreso de la República

Presente.-

Ref. : Comentarios sobre al Proyecto de Ley 5467/2022-CR, "Ley que regula las empresas administradoras de plataforma tecnológica de intermediación del servicio de hospedaje y creación del registro nacional"

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle 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 (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) 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.

En esta oportunidad, nos referimos al proyecto de ley de referencia (en adelante, "el Proyecto"), que propone un marco regulatorio aplicable a las plataformas tecnológicas de intermediación de alquiler temporal y la creación de un registro para la inscripción de dichas plataformas.

Sobre ello, advertimos que el Proyecto impone una serie de obligaciones que no atienden a una problemática pública concreta, y que, por el contrario, podrían generar barreras de acceso al mercado de imposible cumplimiento por parte de nuevos actores. Asimismo, según lo dispuesto en el Proyecto, se vulnerarían derechos fundamentales como la libertad de contratación y de empresa, así como la protección de los datos personales. Por último, sus disposiciones podrían generar sobre regulación, así como una incorrecta atribución de riesgos y responsabilidades para los sujetos obligados, sin tomar en consideración la existencia de prácticas autorregulatorias que actualmente se vienen aplicando.

En tal sentido, recomendamos que no se apruebe el Proyecto, de acuerdo con las observaciones que se detallan a continuación:

1. El Proyecto no atiende a una problemática pública concreta.-

El Proyecto tiene por objeto regular a las empresas administradoras de intermediación del servicio de alquiler temporal. Para ello, propone crear un registro nacional de inscripción de estas plataformas y exige el cumplimiento de ciertos requisitos, como entregar al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR, un listado actualizado de los usuarios que



prestan sus servicios de alquiler (arrendadores) de manera bimestral, contratar un seguro para todos los usuarios de la plataforma y brindar determinada información a los huéspedes a través de las plataformas.

Es importante tomar en cuenta que para emitir una adecuada regulación debe identificarse, en primer lugar, el problema público que se pretende resolver y por qué el marco legal actual resultaría insuficiente para atenderlo. Luego de ello, se debe proponer la solución más eficiente, con la mínima afectación a los regulados y a sus derechos constitucionales, lo cual incluye identificar posibles barreras que limiten la libertad de empresa, libertad de contratación, entre otros; así como promover el emprendimiento de pequeños y medianos comercios. Sobre ello, la Exposición de Motivos del Proyecto no señala con claridad cuál es el problema público que busca resolver con la presente iniciativa. Así, debe tomarse en cuenta que la actividad de alquiler temporal se realiza no solo mediante plataformas tecnológicas, sino que se ha realizado durante muchos años a través de medios analógicos, como anuncios en periódicos, y en ningún supuesto se han propuesto medidas regulatorias para dicha actividad de intermediación.

En esa misma línea se debe destacar que las alternativas regulatorias planteadas en el Proyecto no generan un beneficio identificable para la sociedad. En el caso del registro, por ejemplo, su creación generará una inversión en tiempo y esfuerzo al Estado, pero no representará ningún valor para los ciudadanos, por lo que su gasto podría generar un detrimento en el erario. Lo mismo sucede con el registro de los anfitriones y los seguros. Así, en la Exposición de Motivos del Proyecto no se detalla qué problema busca resolver el legislador con dichas medidas, las cuales, por el contrario, generan desincentivos para el desarrollo de la actividad del alquiler temporal.

Finalmente, es importante considerar que esta regulación -que no identifica adecuadamente un problema público- podría afectar la actividad turística, la cual podría ubicar al Perú en una posición de desventaja respecto a las expectativas comerciales y turísticas que el mercado mundial actualmente exige. En ese sentido, solicitamos tomar en consideración que un precedente normativo negativo como el propuesto en el Proyecto podría impactar negativamente y desincentivar el ejercicio de una importante actividad económica.

## 2. Las obligaciones establecidas en el Proyecto generan barreras de acceso que restringen el mercado, afectan la competencia y son discriminatorias.-

Los marcos regulatorios de actividades económicas deben promover la apertura del mercado y no establecer requisitos o trabas que puedan ser de inviable cumplimiento para nuevos actores, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (*start ups*). Teniendo ello en cuenta, resulta preocupante la disposición establecida en el artículo 9° del Proyecto que impone la obligación de contratar seguros para todos los usuarios (arrendadores y arrendatarios), lo que podría representar una gran barrera de acceso para nuevos emprendimientos digitales que buscan ingresar o mantenerse en el mercado de la intermediación.

En efecto, la imposición de contratación de seguros en la práctica podría implicar un encarecimiento del servicio y del valor agregado que brindan las diversas plataformas y el servicio que finalmente reciben los usuarios, ya que se generaría un traslado en el costo hacia ellos. Por lo tanto, la imposición de esta prestación adicional podría restar competitividad, así

como impedir que más usuarios puedan acceder a mejores precios en el caso del alojamiento temporal.

Asimismo, dicha obligación establecería una limitación al derecho a la libre contratación y a la libertad de empresa, pues tanto los huéspedes como las personas que arriendan sus espacios deben tener la libertad de elegir si desean contratar un seguro adicional o no. En ese sentido, imponer la contratación indirecta de seguros mediante las plataformas limita la libertad de elección y restringe su capacidad para tomar decisiones según sus necesidades y preferencias individuales, lo que agrava no únicamente la posición del prestador del servicio, sino al tomador de este perjudicando el desarrollo de la actividad.

Finalmente, es importante resaltar que la regulación propuesta es una medida discriminatoria en tanto está dirigida únicamente a las plataformas digitales de intermediación de alquiler y no contempla entre sus disposiciones a la intermediación analógica realizada, por ejemplo, en medios de prensa o entre agentes, como corredores inmobiliarios. En ese sentido, el Proyecto vulneraría el derecho a la igualdad ante la ley reconocido en la Constitución Política del Perú al no establecer el mismo tratamiento jurídico en situaciones semejantes.

### 3. El Proyecto vulnera la normativa de protección de datos personales.-

El Proyecto establece que de manera bimestral las plataformas de intermediación de servicios de alquiler temporal envíen al MINCETUR un listado actualizado de las personas que arriendan sus espacios en las plataformas. Al respecto, dicha disposición vulnera diversos derechos y principios reconocidos en la Ley de Protección de Datos Personales. En efecto, vulnera el principio de finalidad establecido en el artículo 6° de la referida Ley<sup>1</sup>, que señala que la información personal debe ser recopilada para una finalidad determinada, explícita y lícita. En este contexto, el Proyecto no establece la finalidad de la recopilación de dicha información (es decir, *para qué* solicita el listado actualizado de manera bimestral con los datos de todos los arrendadores) ni señala qué tipo de uso realizará con dicha información (es decir, *qué hará* con los datos entregados), por lo que la referida disposición no se ajusta al marco normativo que protege los datos personales de los ciudadanos.

Asimismo, dicha disposición vulnera el derecho de información establecido en el artículo 18° de la Ley antes mencionada<sup>2</sup>, mediante el cual se reconoce que el titular de datos personales -en este caso el arrendador- tiene el derecho a conocer de manera expresa, previa y clara para qué usos o finalidades concretas una entidad pública recopila sus datos. Sobre ello, el Proyecto no precisa qué tipo de tratamiento realizará la autoridad una vez obtenidos los datos de los prestadores del servicio de arrendamiento, vulnerando así el derecho de información reconocido en la normativa sobre protección de datos personales.

---

<sup>1</sup> Artículo 6. Principio de finalidad

Los datos personales deben ser recopilados para una finalidad determinada, explícita y lícita. El tratamiento de los datos personales no debe extenderse a otra finalidad que no haya sido la establecida de manera inequívoca como tal al momento de su recopilación, excluyendo los casos de actividades de valor histórico, estadístico o científico cuando se utilice un procedimiento de disociación o anonimización.

<sup>2</sup> Artículo 18. Derecho de información del titular de datos personales

El titular de datos personales tiene derecho a ser informado en forma detallada, sencilla, expresa, inequívoca y de manera previa a su recopilación, sobre la finalidad para la que sus datos personales serán tratados; quiénes son o pueden ser sus destinatarios.

Finalmente, esta disposición tampoco cumple con el principio de calidad establecido en el artículo 8° de la Ley<sup>3</sup>, que señala que los datos personales que vayan a ser tratados deben ser pertinentes y adecuados. De una lectura del Proyecto, no se advierte que la remisión de dicha información sea pertinente o adecuada para cumplir los fines de la norma, pues la misma estaría dirigida en principio solo para las plataformas digitales, por lo que consideramos que dicha disposición no debería aprobarse.

#### 4. Sobre el registro constitutivo para el ejercicio de la actividad.-

En relación con el Registro de las Plataformas de Intermediación ante el MINCETUR resulta relevante tomar en cuenta que no toda actividad económica debe ser inscrita o debe solicitar una licencia previa a su inicio de operaciones. Dichas licencias se justifican ante actividades de riesgo o que puedan utilizar o emplear insumos o herramientas de riesgo para los colaboradores o el personal que realiza estas actividades. Sin embargo, ello no sucede en el mercado de servicios de alquiler temporal. Así, el alquiler o arrendamiento tradicional se encuentra regulado por el libro de Contratos del Código Civil, en tanto el legislador ha estimado correctamente que dicha actividad económica no representa ningún tipo de riesgo para quienes forman parte de la relación comercial (ya sea quien presta o recibe el servicio). La misma lógica debe aplicarse al alquiler temporal, pues la única diferencia es el plazo del tiempo de uso del bien inmueble. Por lo tanto, al no estar expuesto a un nivel de riesgo considerable, no resultaría adecuada la imposición de registro previo para el desarrollo de la actividad.

Asimismo, es importante resaltar que, en la práctica, el registro no se encuentra vinculado con la falta de información o transparencia de parte de los arrendadores en el mercado, pues esta puede ser rápidamente identificada en el Internet (medio a través del cual los interesados confluyen eficientemente para contratar alquileres). De hecho, la publicidad, transparencia y accesibilidad de los portales digitales es lo que ha generado un valor agregado en el mercado del alquiler temporal por medios electrónicos, en tanto los usuarios identifican una gran variedad de proveedores -pequeños, medianos y grandes- que brindan mejores servicios de alquiler como resultado de una mayor competencia.

Además, debe tomarse en cuenta que esta medida propuesta en el Proyecto genera un gasto al erario que no genera un beneficio identificable para la sociedad. Así, la inscripción obligatoria en un registro a los diversos agentes de una práctica comercial, con un nivel de riesgo bajo, no generará beneficios tangibles para los usuarios, ni brindará externalidades positivas para el resto de los ciudadanos. Por el contrario, la implementación de un registro involucra siempre el despliegue de recursos económicos públicos y recursos humanos, pudiendo incluso dilatar la atención del MINCETUR en atender asuntos de real interés público.

---

<sup>3</sup> Artículo 8. Principio de calidad

Los datos personales que vayan a ser tratados deben ser veraces, exactos y, en la medida de lo posible, actualizados, necesarios, pertinentes y adecuados respecto de la finalidad para la que fueron recopilados. Deben conservarse de forma tal que se garantice su seguridad y solo por el tiempo necesario para cumplir con la finalidad del tratamiento.

De esta manera, el registro no otorga ningún beneficio concreto al ciudadano y dificulta el acceso y desarrollo de la actividad para aquellos ciudadanos que se proponen incursionar en el mercado del alquiler temporal.

#### 5. El Proyecto no soluciona las necesidades de los ciudadanos.-

El Proyecto propone establecer un marco regulatorio exclusivo para las plataformas de intermediación de alquileres temporales con el objetivo de “salvaguardar los derechos de los consumidores”. Sin embargo, es importante precisar que las plataformas de intermediación se limitan a poner en contacto a la oferta (arrendadores) y la demanda (arrendatarios). Sobre ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) falló en el año 2019 que la operación de las plataformas electrónicas o digitales constituye un servicio de la sociedad de la información, donde dichas plataformas no son responsables por la información ni los contenidos que se publican por los usuarios, al no intervenir en los procedimientos esenciales de la prestación de los servicios.

Por tanto, las plataformas de intermediación de servicio de alquiler temporal se basan en los siguientes aspectos esenciales: (i) se trata de una plataforma P2P (“peer to peer”), es decir, que su función es poner en contacto a los *peers* (“pares”), y (ii) no ejercen control o influencia decisiva sobre estos pares y la actividad que realizan. Quien realmente determina las condiciones bajo las cuales se realiza el arrendamiento es el propietario o administrador del inmueble que pretende alquilar, imponiendo las reglas de uso, el precio, las condiciones de pago, las políticas de cancelación y todo lo relacionado con la estadía en el espacio.

En ese sentido, a pesar de que el rol de las plataformas no es el más relevante en este mercado, las restricciones y obligaciones que establece el Proyecto están dirigidas a estos agentes. Por tanto, si existiese alguna necesidad de regulación en este mercado, este debería enfocarse directamente en la oferta de quienes realizan el alquiler temporal con el objetivo de brindar reglas claras para el Estado, los arrendadores y la ciudadanía fomentando su competitividad y no estableciendo restricciones que limiten su capacidad de desarrollo y que no generen impactos positivos para la sociedad.

#### 6. Sobre el rol y la atribución de responsabilidades a las plataformas de intermediación.-

El Proyecto atribuye roles y responsabilidades a las plataformas de intermediación en diversas disposiciones. Ello ocurre en el artículo 6°, en el que propone reglas de responsabilidad a las plataformas en caso de conductas omisivas o activas y en el caso del artículo 9° que establece la obligación de contratar seguros ante siniestros ocurridos fuera de su ámbito de control (como son los accidentes, daños a locaciones o siniestros de robo).

Al respecto, dicha atribución de obligaciones y responsabilidades resulta inadecuada, pues no se ha identificado claramente el rol que tienen las plataformas conforme lo descrito en el apartado anterior. Así, por ejemplo, se debe tener en cuenta que es el titular del inmueble o aquel con derechos sobre el mismo, quien decide compartir su espacio en una plataforma digital, siendo el anfitrión el único que puede y debe hacerse cargo de los potenciales daños que pueden sufrir los huéspedes que se alojan en su inmueble. Dicho arrendador asume en su calidad de prestador de servicio el riesgo de ocurrencia de eventos, cuyas reglas de atribución de riesgos, responsabilidad y remedios jurídicos se encuentran debidamente establecidas en el Código Civil.

En ese sentido, trasladar la responsabilidad a terceros ajenos a la relación contractual, como son las plataformas de intermediación, en el caso de acciones que escapan de la esfera de su control y no resultan acordes con la naturaleza del servicio, implicaría una incorrecta atribución de responsabilidades, lo cual, además, podría generar problemas en la interpretación y presentación de acciones o recursos judiciales que puedan llevar a cabo los usuarios en caso se gatille alguno de los supuestos descritos.

7. El Proyecto genera sobrerregulación y no toma en consideración prácticas autorregulatorias que se vienen aplicando.-

Como señalamos previamente, el Código Civil regula la figura del arrendamiento con detalle y a la fecha es la norma que rige los alquileres temporales en territorio peruano. Asimismo, en materia de protección al consumidor, el Código de Protección y Defensa del Consumidor establece reglas claras que resultan aplicables para cualquier tipo de relación entre proveedores (arrendadores) y los usuarios (arrendatarios). Por lo tanto, establecer una regulación adicional sobre terceros que juegan un rol de intermediación únicamente crea sobrerregulación e incluso la misma podría sobreponerse y generar cargas que finalmente terminarían perjudicando a los usuarios al generar confusión sobre qué regulación resulta aplicable.

Por otro lado, es importante precisar que actualmente diversas plataformas digitales han implementado reglas y lineamientos internos sobre la información que los arrendadores deben brindar a los futuros arrendatarios en base a la dinámica del mercado, el perfil del usuario y sus expectativas. Las reglas y lineamientos se encuentran en constante evolución e incluso establecen estándares de calidad de información a los usuarios hasta más altos que los establecidos por la regulación estatal. Teniendo en cuenta el aspecto dinámico y evolutivo de las plataformas, las medidas regulatorias establecidas en el Proyecto resultan inadecuadas e innecesarias e incluso podrían generar un despropósito de cara al desarrollo evolutivo de la autorregulación que viene aplicando el propio mercado.

En base a todo lo desarrollado, sugerimos muy respetuosamente que no se aprueba el Proyecto.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos ponemos a disposición para comentar cualquier aspecto sobre la presente comunicación. Del mismo modo, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Directora Ejecutiva