



Carta N° 249-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 18 de septiembre de 2024

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

Ref.: Proyecto de Ley N° 8455/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigimos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone la obligación de consignar el etiquetado nutricional, incorporar la prohibición general de usar frases, afirmaciones o imágenes en el etiquetado de productos que puedan generar confusión o engaño al consumidor sobre su naturaleza y extender la regulación publicitaria contenida en el artículo 8 de la Ley 30021 a la publicidad dirigida al público en general.

Al respecto, manifestamos nuestra preocupación por las disposiciones del Proyecto que contienen una restricción publicitaria sin el correspondiente sustento técnico que justifique esta medida. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones al Proyecto:

- No se ha definido adecuadamente el problema público: se menciona que el problema es la falta de etiquetado obligatorio y posteriormente la falta de uniformidad en el etiquetado. En esa línea, no hay un análisis sobre la eficacia de la propuesta frente a una medida alternativa como el reforzamiento de la actividad fiscalizadora de la autoridad.
- La propuesta contraviene la finalidad de la Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, extendiéndose una protección a la población adulta sin sustento alguno sobre su eficacia con respecto al problema público identificado.

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

Atentamente,

**Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos**  
Director Ejecutivo

## OPINIÓN LEGAL

### PROYECTO DE LEY N° 8455/2023-CR

#### **PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL ETIQUETADO NUTRICIONAL OBLIGATORIO Y FORTALECE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS CONSUMIDORES.**

1. Las modificaciones propuestas en el Proyecto buscan atender problemas públicos de forma imprecisa y sin sustento alguno sobre su eficacia.

El Proyecto plantea dos modificaciones en la legislación vigente: una al Código de Protección y Defensa del Consumidor (el Código de Consumo) y otra a la Ley 29571, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (la Ley 29571):

- La primera modificación propuesta contiene la obligación de consignar el etiquetado nutricional de forma obligatoria y una prohibición referida al uso de frases, imágenes o afirmaciones que, a decir del Proyecto, puedan generar confusión o engaño al consumidor respecto de su naturaleza.
- La segunda modificación propuesta consiste en extender la regulación aplicable a la publicidad de alimentos y bebidas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, a todo tipo de publicidad de alimentos y bebidas (con prescindencia del público objetivo).

#### Sobre la propuesta consistente en obligar a consignar el etiquetado nutricional en los alimentos envasados

La Exposición de Motivos del Proyecto señala que, a pesar de que existe la Norma Técnica Peruana sobre el Etiquetado de Alimentos 209.038 2009, al ser esta de carácter referencial y voluntario, los proveedores no están obligados a cumplirla.

Seguidamente, indican que ello tendría un impacto en la supervisión del cumplimiento de la obligación de colocar las advertencias publicitarias en el etiquetado sobre el contenido de insumos que superan los límites reglamentarios (los octógonos). Señalan que, además de la falta de obligación para consignar esta información, existiría una falta de uniformidad en el criterio para su colocación, lo cual dificultaría la referida supervisión.

Al respecto, se aprecia que existe una confusión entre la falta de consignación de las obligaciones publicitarias y la forma cómo estas se consignan. Ello genera que no se entienda cuál es la intención de incluir esta obligación, en los términos expresados en el Proyecto: ¿consignar la información nutricional, con independencia de la forma? ¿seguir las disposiciones de la Norma Técnica Peruana 209.038 2009? ¿seguir las disposiciones del Codex Alimentarius?

Si la intención del legislador es obligar a consignar la información nutricional, con independencia de la forma, debe tenerse en consideración que los alimentos envasados presentan diversas maneras de medir su contenido nutricional, precisamente por la variedad de tipo del producto.

La Exposición de Motivos solo refiere a dos estudios en donde se dan cuenta de productos envasados que no consignarían información nutricional. No obstante, no existe análisis alguno que

muestre de qué manera consignar la obligación de indicar la información nutricional, con independencia de la forma, soluciona el problema identificado (la dificultad de supervisar el cumplimiento de la obligación de colocar los octógonos en el empaque de los productos). Ciertamente, la diversidad de los tipos de productos hace que exista una multiplicidad de mediciones sobre las propiedades nutricionales, por lo que su consignación obligatoria no resuelve el problema identificado.

Asimismo, no se ha contemplado la posibilidad de incluir otras alternativas, como lo es promover que la autoridad competente efectúe su labor fiscalizadora solicitando información a los agentes económicos correspondientes.

De otro lado, si la intención es obligar a seguir las disposiciones de la Norma Técnica Peruana 209.038 2009 (citada en la Exposición de Motivos), debe considerarse que esta norma no contiene disposición alguna aplicable a la consignación de la información nutricional. Similar situación ocurre con el otro parámetro indicado: el Codex Alimentarius tampoco establece todos los requisitos para elaborar una tabla nutricional, ni cuenta con reglas para hacer redondeos o para especificar valores diarios de referencia.

Resulta preocupante que no se haya advertido esta particularidad, que responde precisamente a la diversidad de productos y a las múltiples maneras de medir y consignar la información nutricional, más aún considerando que el Proyecto no contempla especificaciones tales como a qué tipo de producto aplicará la obligación (¿incluiría a los productos de procesamiento primario?) o al hecho de que existen productos cuyo tamaño es menor al de la propia tabla de información nutricional.

Esta observación cobra mayor relevancia teniendo en cuenta que, actualmente, la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo 007-98-SA dispone que, ante la ausencia de regulación específica, se aplican las disposiciones del Codex Alimentarius, por lo que sí existe un parámetro normativo vigente aplicable en nuestro país.

Como ha sido indicado previamente, existe una alternativa a la medida propuesta en el Proyecto, y es el promover la fiscalización de la autoridad a los productos que identifique que no consignan la información nutricional respectiva, a fin de determinar si corresponde o no que coloquen las advertencias octogonales en su empaque. Lamentablemente, esta opción no ha sido siquiera contemplada.

#### Sobre la propuesta consistente en prohibir el uso de frases, imágenes o afirmaciones que puedan generar confusión o engaño al consumidor respecto de su naturaleza

La Exposición de motivos indica que los agentes económicos inducen a error a los consumidores por colocar imágenes de productos naturales en el empaquetado de productos que no están dirigidos al público infantil. Hacen referencia a que el Indecopi declaró infundadas denuncias por actos de engaño a través de publicidad en empaque de productos procesados que colocaba diseños de frutas o insectos asociados con un determinado ingrediente, cuando dichos productos no estaban compuestos por los ingredientes consignados en publicidad. La Exposición de Motivos señala que “la sola colocación de imágenes de frutas cuando no tienen fruta es engañosa, cualquiera sea el público”.

No obstante, la exposición de motivos carece de un sustento a la afirmación citada en el párrafo anterior. No existe una evaluación sobre la naturaleza publicitaria de las imágenes mencionadas por el legislador, ni una evaluación sobre la capacidad de persuasión de tales imágenes sobre los destinatarios que sean mayores de 16 años. Ciertamente, no es lo mismo que un menor de 16 años (por ejemplo, un infante de 6 años) perciba un empaque de caramelos con la imagen de una fruta que una persona mayor de 16 años (por ejemplo, un adulto de 20 años).

Al respecto, el Indecopi, en numerosos pronunciamientos, ha señalado que el análisis de veracidad en actos de competencia desleal en la modalidad de engaño en publicidad se realiza en dos etapas: la delimitación del mensaje publicitario (esto es, qué es lo que traslada la publicidad) y posteriormente la verificación de veracidad (esto es, si lo trasladado en la publicidad se condice con la realidad).

En la etapa de delimitación del mensaje, la norma aplicable (el Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal) indica que la publicidad debe analizarse de manera integral y superficial. Ello implica que se deben considerar todos los elementos indicados en la publicidad (imágenes, texto, animaciones, entre otros elementos, de ser el caso). Así, el reducir el análisis publicitario a una sola imagen (en este caso, de una fruta) no solo resulta contrario al criterio del Indecopi, sino que desconoce lo indicado en la propia ley.

El primer caso referido en la Exposición de Motivos es la Resolución 0052-2020/SDC-INDECOPI, emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (la segunda instancia). En dicho pronunciamiento se analizó una publicidad en empaque de un cereal que tenía la imagen de una abeja vertiendo miel de un panal sobre este cereal, y la palabra “Miel” y la frase “*aritos de maíz, trigo y avena con miel de abeja*” de forma destacada. La primera instancia consideró que estos elementos trasladaban el mensaje de que el cereal tendría entre sus ingredientes una cantidad importante de miel. No obstante, la segunda instancia señaló que el mensaje publicitario era que el producto contiene miel, siendo que no existe elemento que traslade de forma objetiva la noción de que la miel es un “ingrediente importante” en su composición.

Sobre este punto, llama la atención que la Exposición de Motivos del Proyecto no haya reparado que, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto Legislativo 1044, los mensajes publicitarios sujetos al principio de veracidad son los objetivos (aquellos que tienen una forma única de entenderse y, por ello, tienen un parámetro unívoco de comprobación). La afirmación “ingrediente importante”, incluso si se hubiese trasladado en la publicidad cuestionada, carece de un parámetro objetivo y unívoco de medición.

El segundo caso mencionado es la Resolución 087-2021/SDC-INDECOPI. En este pronunciamiento se analizó si la publicidad en empaque era contraria al principio de legalidad, por contravenir la disposición de la Ley 30021 (Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes) referida a que está prohibido consignar imágenes de productos naturales en la publicidad dirigida a menores de 16 años. En dicha oportunidad, la Sala declaró que la publicidad del producto no estaba dirigida a menores de 16 años, por lo que la prohibición no le resultaba aplicable.



Como se puede apreciar de la lectura de la propia resolución, los términos de la denuncia efectuada en dicho caso, así como la imputación hecha por la autoridad instructora y lo resuelto por ambas instancias no está vinculada con la difusión de publicidad engañosa (actos de engaño, tipificados en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1044), sino con la presunta difusión de publicidad contraria al principio de legalidad (artículo 17 del Decreto Legislativo 1044). Por tanto, contrariamente a lo indicado en la Exposición de Motivos del Proyecto, no se denunció ni se analizó la difusión de publicidad engañosa.

En este punto, es preciso señalar que, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto Legislativo 1044, la publicidad debe respetar la regulación contenida en normas vigentes en el ordenamiento jurídico. Una de ellas es, precisamente, la prohibición mencionada previamente, aplicable (de acuerdo con la Ley 30021) únicamente a anuncios dirigidos a personas menores de 16 años. Por tanto, el primer nivel de análisis está vinculado con determinar, precisamente, si la publicidad está dirigida a dicho público objetivo. De ser así, tocaría ver si es que se había incluido alguna imagen de un producto natural. No obstante, en el caso citado en la Exposición de Motivos del Proyecto se concluyó que el anuncio no estaba dirigido a personas menores de 16 años, por lo que no es aplicable la regulación. En ningún momento se analizó si la inclusión de las imágenes de los productos naturales trasladaba algún mensaje en particular. Llama la atención que esta Exposición de Motivos indique que el Indecopi declaró que la publicidad no resulta engañosa, cuando ello no fue materia de análisis.

Manifestamos nuestra preocupación por el hecho de que la Exposición de Motivos del Proyecto no solo no cuente con el análisis de si, efectivamente, la inclusión de imágenes de frutas en la publicidad en empaque de productos que no están dirigidos a personas menores de 16 años genera engaño sobre su naturaleza, sino que sustente su propuesta sobre la base de las críticas a dos pronunciamientos del Indecopi. Dichas críticas, como se ha explicado previamente, se apartan de lo previsto en la normativa vigente.

2. Se pretende ampliar las obligaciones contenidas para publicidad dirigida a menores de 16 años al público en general sin un análisis sobre su necesidad y eficacia.

Adicionalmente a las modificaciones analizadas previamente, el Proyecto busca modificar el artículo 8 de la Ley 30021, referido a la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 16 años. La propuesta consiste en ampliar esta regulación a toda publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, con independencia del público al que se dirija.

Al respecto, advertimos una contradicción entre la propuesta contenida en el Proyecto y el objeto de la Ley 30021. Como puede observarse, esta ley tiene como finalidad promover la alimentación saludable de niños, niñas y adolescentes (a través de aspectos como la regulación de la publicidad dirigida a personas menores de 16 años). Incorporar una regulación aplicable a la publicidad dirigida al público en general contraviene el objeto de la Ley 30021, afectando la coherencia normativa.

De otro lado, la Exposición de Motivos del Proyecto no da cuenta de la necesidad de incorporar esta propuesta. Se hace mención a la reducción del riesgo de contraer enfermedades crónicas no

transmisibles, pero no existe un análisis de la necesidad de la propuesta y su eficacia, así como de alternativas distintas a la contenida en el Proyecto.

De hecho, llama la atención que en el apartado “Propuesta de solución a la problemática” de la Exposición de Motivos del Proyecto se haya hecho un desarrollo de un párrafo para justificar su necesidad. En dicho párrafo se menciona que se busca garantizar “una mayor transparencia y veracidad en la publicidad de alimentos, evitando el uso de imágenes que confundan a los consumidores respecto de la naturaleza y composición de los mismos” (Sic.).

Como se ha indicado previamente, no existe un análisis objetivo sobre cómo es que la prohibición de consignar imágenes de elementos como frutas en productos cuya publicidad en empaque se dirige a personas mayores de 16 años puede generar confusión o engaño sobre su naturaleza. No hay un estudio sobre la correlación entre la publicidad de este tipo y el aumento en consumo de estos alimentos (planteándose interrogantes como, por ejemplo, si el consignar la imagen de una fruta en un producto con sabor a dicha fruta resulta más atractivo a un consumidor mayor de 16 años por pensar que dicho producto cuenta con ese insumo natural).

Asimismo, pareciera que no se ha advertido que esta propuesta legislativa en particular no solo extiende la prohibición de consignar imágenes de elementos naturales en la publicidad en empaque, sino también toda la regulación publicitaria contenida en el artículo 8 de la Ley 30021.

Dicho artículo contiene 13 ítems que regulan la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 16 años. Bajo los términos de la modificación propuesta en el Proyecto, se extenderá la aplicación de estos ítems a la publicidad de alimentos dirigida al público en general sin un análisis de la necesidad de incorporar cada una de estas regulaciones. Por ejemplo, se extendería la prohibición de promover la entrega de premios o regalos por la compra de estos productos, sin contar con una justificación de por qué esta disposición resultaría necesaria para atender la finalidad del Proyecto: evitar el uso de imágenes que puedan confundir a los consumidores sobre la naturaleza del producto publicitado.

No cabe duda de la intención del Proyecto y los fines que éste persigue. No obstante, debe tenerse presente que la finalidad no sustenta, en sí misma, la incorporación de prohibiciones y regulación sin el correspondiente análisis sobre su necesidad e idoneidad, más aún cuando las propuestas resultan contrarias a la legislación vigente.

Por lo anterior, recomendamos respetuosamente a la Comisión considerar las observaciones al Proyecto y tener en cuenta los parámetros previstos en la legislación vigente.

### 3. Conclusiones

Solicitamos por lo expuesto el archivamiento del Proyecto, ya que podría resultar contradictorio a las disposiciones actuales del ordenamiento jurídico y por su limitada fundamentación. En atención a ello, planteamos las siguientes observaciones para su consideración:

- No se ha definido adecuadamente el problema público: se menciona que el problema es la falta de etiquetado obligatorio y posteriormente la falta de uniformidad en el etiquetado.

En esa línea, no hay un análisis sobre la eficacia de la propuesta frente a una medida alternativa como el reforzamiento de la actividad fiscalizadora de la autoridad.

- La propuesta contraviene la finalidad de la Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, extendiéndose una protección a la población adulta sin sustento alguno sobre su eficacia con respecto al problema público identificado.