Proyecto de Ley N° 5813/2023-CR

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 SEP. 2023
RECIBIDO
Hora: 9:25

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LA LEY N°29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, PARA FORTALECER EL DERECHO DE RESTITUCIÓN DEL CONSUMIDOR

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 59° de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es modificar el artículo 59° de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, para fortalecer el derecho de restitución del consumidor.

Artículo 3.- Modificación del artículo 59° de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor

Se modifica el artículo 59° de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, el cual queda redactado de la siguiente forma:

"Artículo 59.- Derecho a la restitución

El consumidor tiene derecho a la restitución inmediata de las prestaciones materia del contrato de consumo en aquellos casos en que el proveedor haya incurrido en alguna de las prácticas indicadas en el artículo 58, cualquiera sea la modalidad de contratación empleada.

Para ejercer el derecho a la restitución, no es obligatorio presentar documento probatorio alguno que acredite la relación de consumo, pues, es obligación del proveedor tener registrado dicho contrato en su sistema interno y tributario, siendo suficiente acreditar la titularidad del DNI o RUC en la contratación del producto y/o servicio, según corresponda. La exigencia de documento probatorio por parte del proveedor para ejercer el derecho de restitución se considera falta muy grave.

(…)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, agosto del 2023

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2023 11:42:54-0500

Firmado digitalmente por: MEDINA MINAYA Esdras Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2023 12:58:09-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5813/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2023 17:36:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Desde el 15 de marzo de 1983 la ONU instauró la celebración del Día Mundial de los Derechos de los Consumidores. Es preciso señalar que el comercio es una "relación viva" que cambia constantemente por la globalización tecnológica y cultural provocando variedad de consumidores, proveedores, productos, servicios y la manera en que se ofrecen; lo que acarrea mayor fiscalización, información y seguridad legal antes, durante y después de la compra-venta como exigencia del consumidor del siglo XXI.[1] En Perú, la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, es un conjunto de normas para la protección y defensa de los derechos de los consumidores que permite mejorar el acceso a productos y servicios apropiados y adecuados en el mercado, a través de mecanismos efectivos para la solución de controversias frente a la compra de un producto o contratación de un servicio.[2] Por eso mismo, considerando la dinámica de las relaciones jurídico-comerciales que se ven en los contratos de consumo, hemos presentado esta propuesta legislativa en beneficio de todos los consumidores quienes se encuentran en una situación de indefensión como consecuencia de la asimetría informativa.

1.1. ANTECEDENTES

En Perú, en el año 1991, se otorgó facultades legislativas al ejecutivo mediante la Ley Nº 25327, gracias a lo cual entró en vigencia el Decreto Legislativo Nº 716, "Normas sobre Protección al Consumidor". Posteriormente, mediante el Decreto Ley N° 25868 que entró en vigencia en noviembre de 1992, se creó el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) para velar por los derechos de los consumidores, los cuales son: derecho a la información, a la idoneidad, a recibir un trato equitativo y justo, entre otros.[3] En el año 2010 se publica la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, el cual determina que un principio rector de la política social y

[1] INDECOPI. *UN RECORRIDO POR LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR*. P. 1. Obtenido en https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Unrecorridoporlosderechosdelosconsumidores.pdf
[2] INDECOPI. *CÓDIGO DE CONSUMO*. Obtenido en https://www.consumidor.gob.pe/codigo-de-consumo
[3] INDECOPI. *UN RECORRIDO POR LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR*. Ob cit.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2023 17:05:17-0500
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FTR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/09/2023 17:09:38-0500
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/08/2023 17:05:37-0500

económica del Estado está referida a la protección de los derechos de los consumidores en sus diferentes facetas, sea antes de contratar, durante la contratación y en la etapa de ejecución del contrato.[4]

1.2. RELACIÓN DE CONSUMO, CONSUMIDOR Y PROVEEDOR

Según el numeral 5 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, la relación de consumo es la relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica. Por su lado, Marco Villota[5] nos precisa que el consumidor puede ser afectado antes (consumidor potencial o aparejado) durante la ejecución del contrato o después en los servicios de postventa o en la atención de reclamos.

En tal sentido, es preciso señalar que toda relación de consumo tiene dos partes, un consumidor y un proveedor, según INDECOPI[6]:

- **Consumidores** son las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios finales, productos o servicios materiales o inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor. Los microempresarios son considerados consumidores, según el Código de Protección y Defensa del Consumidor cuando evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.

---

[4] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR FUE PRINCIPAL LOGRO DE COMISIÓN.* Obtenido en https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/FAF99897352D2B0D052578B700451139/?OpenDocument#:~:text=La%20norma%20fue%20aprobada%20por,los%20derechos%20de%20los%20consumidores.

[5] VILLOTA CERNA, Marco Antonio. *AVANCES Y ORIENTACIONES DEL NUEVO CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.* Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual N° 11. Año 6 – Número 11 – Primavera 2010, p. 36.

[6] INDECOPI. *PRINCIPALES DERECHOS COMO CONSUMIDORES.* Obtenido en https://indecopi.gob.pe/web/atencion-al-ciudadano/principales-derechos-como-consumidores

- **Proveedores** son las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores sin importar la forma en que se brindan.

1.3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL CONSUMIDOR PERUANO

La Constitución Peruana de 1993 establece que en la "economía social de mercado" (artículo 58º) se garantiza la libre iniciativa privada y el Estado asume un rol subsidiario; se protege la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria (artículo 59º); se fomenta el pluralismo económico y la coexistencia de diversas formas de propiedad y empresa con la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60º); se protege la libre competencia (artículo 61º); la libertad de contratar (artículo 62º); y se reconoce la "defensa de los consumidores y usuarios" (artículo 65º).[7] Sobre el último punto en particular, nuestra *Carta Magna*, en su artículo 65° estableció la protección al consumidor al determinar que:

> *El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.*

Por su lado, el Tribunal Constitucional[8] se ha pronunciado sobre los derechos de los consumidores en distintas sentencias:

a) En la **STC Exp. Nº 01865-2010-PA/TC**, se determina que el consumidor o usuario (persona natural o jurídica) a través de un contrato oneroso (relación de consumo) concluye el círculo económico con la satisfacción de sus necesidades y aumentando su bienestar con la utilización de los

[7] VINATEA MEDINA, Ricardo Guillermo. *EL DERECHO DEL CONSUMIDOR COMO NUEVO PARADIGMA DEL DERECHO EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO.* P. 46. Obtenido en https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/d3685a00405440d3b0d4f647fc427cac/D_Derecho_Consumidor_120713.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d3685a00405440d3b0d4f647fc427cac

[8] LA LEY. *¿QUÉ HA DICHO EL TC SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES?*. 2016. Obtenido en https://laley.pe/art/3225/que-ha-dicho-el-tc-sobre-los-derechos-de-los-consumidores

bienes y servicios que ofrece el mercado. También precisa que el artículo 65° de nuestra *Lex Superior* al fomentar la defensa de los consumidores y usuarios establece una guía jurídica binaria, pues, i) dicho articulado implanta un principio rector de la actuación estatal, y ii) reconoce un derecho personal y subjetivo.

b) En la **STC Exp. Nº 00011-2013-PI/TC**, se señala que, como principio rector de la actuación estatal, nuestra *Carta Magna* en base a la asimetría en las relaciones de consumo, traza un horizonte tuitivo en la defensa de todos los consumidores y usuarios en cualquier actividad económica. Como derecho personal y subjetiva, nuestra Constitución faculte al consumidor o usuario a iniciar reclamos, denuncias o procesos judiciales contra el proveedor para la defensa de sus legítimos intereses.

c) En la **STC 0008-2003-AI/TC**[9], se precisa que, el Perú como Estado tiene dos obligaciones genéricas con todos los consumidores y usuarios, las cuales son: i) Garantizar el derecho a la información de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado a través de datos reales, suficientes, entendibles y apropiados; ii) Proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. Es importante señalar que se reconoce un ***numerus apertus*** a otras situaciones de protección y derechos.

Por su lado, INDECOPI[10] señala que actualmente los derechos de los consumidores son: a) recibir un producto o servicio apropiado y adecuado; b) protección eficaz; c) acceder a información oportuna, suficiente y veraz; d) protección contra métodos comerciales abusivos; e) trato justo y equitativo en toda compra de un producto o contratación de un servicio; f) reparación o reposición de un producto; g) indemnización por daños o perjuicios, h) elegir

[9] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html
[10] INDECOPI. *TUS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO CONSUMIDOR*. Obtenido en https://www.consumidor.gob.pe/tus-derechos

libremente; i) ser escuchados de manera individual o colectiva; j) pago anticipado o prepago de saldos en toda operación de crédito.

1.4. DERECHO DE RESTITUCIÓN

El INDECOPI en la Resolución 0728-2013/SPC-INDECOPI establece que el consumidor o usuario siempre tiene derecho a la restitución inmediata de las prestaciones establecidas en el contrato de consumo cuando el proveedor incurra en métodos comerciales agresivos o engañosos, cualquiera sea la modalidad de contratación empleada. Es así que el consumidor o usuario tiene un plazo de siete días naturales, que se cuentan desde el mismo día de celebración de la relación de consumo, o desde el día de la recepción del producto o inicio de ejecución del servicio. La finalidad de este derecho es implementar un periodo reflexivo sobre el producto adquirido o servicio contratado para anular el contrato y ver restituido inmediatamente lo que hemos pagado[11], por lo cual, el consumidor o usuario debe probar que la contratación fue consecuencia de una venta agresiva, es decir, que el proveedor utilizó métodos comerciales agresivos o engañosos en su contra.[12]

1.5. ASIMETRÍA INFORMATIVA

Según el numeral 7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, la asimetría informativa es la característica de la transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores. Por tanto, como señala Julio Durand[13], la asimetría informativa coloca al consumidor en desventaja frente a los proveedores de productos y servicios sobre los datos reales y en la capacidad de negociación; razón por la cual, es importante que, en algunos casos, como el descrito en este proyecto de ley, exista una inversión de la carga de la prueba.

---

[11] INDECOPI. *DERECHO A LA RESTITUCIÓN* Pp. 2-3. Obtenido en https://www.indecopi.gob.pe/documents/20195/177451/ArticuloderechoalarestitucionrevisadoGPDNC.pdf/9089e4ef-7944-4897-bd9b-1934de1a596c

[12] INDECOPI. *INFORME TÉCNICO N° 000001-2020-DPC/INDECOPI.* 2021. Obtenido en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2060539/INFORME%20TECNICO-000001-2020-DPC.pdf

[13] DURAND CARRIÓN, Julio. *EL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, RETOS Y DESAFÍOS PARA LA PROMOCION DE UNA CULTURA DE CONSUMO RESPONSABLE EN EL PERÚ.* 2016, p. 114. Obtenido en https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14958/15492

1.6. PRINCIPIO PRO CONSUMIDOR

El Tribunal Constitucional en distintas sentencias ha señalado que por el principio pro consumidor:

a) Se determina la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores y usuarios en razón de las objetivas desventajas y asimetrías fácticas que surgen en las relaciones de consumo con los proveedores.[14]

b) Se pueden crear leyes para alcanzar una situación de igualdad entre proveedores y consumidores para disminuir la ventaja que tienen aquellos, sobre todo, en los contratos de adhesión.[15]

1.7. ¿CÓMO SE PUEDE EMPODERAR AL CONSUMIDOR PERUANO?

Para Matilde Schwalb[16], los consumidores peruanos no usan sus derechos porque i) los desconoce; ii) desconoce el procedimiento de reclamo o percibe que es demasiado costoso; iii) tiene vergüenza de reclamar y prefiere guardar silencia; iv) considera que es una pérdida de tiempo que no va resolverá su problema. Sin embargo, la superación de dichos obstáculos parte desde la educación a los consumidores. No obstante, es preciso señalar que se está viendo un "activismo del consumidor" o "activismo ético" gracias a la facilidad de la tecnología y que al tomar mayor nivel de organización puede modificar las reglas del mercado para fomentar un consumo más responsable y sostenible. En tal sentido, según la citada investigadora, se usan estas dos formas:

- Boycot: Rechazo del consumidor a las prácticas empresariales de los proveedores por motivos éticos, políticos o ambientales; y

- Buycot: Aprobación y premio del consumidor al proveedor por coincidir con sus valores y principios.

[14] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/01865-2010-AA.html
[15] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/04382-2019-AA.pdf
[16] SCHWALB, María Matilde. *DERECHOS DEL CONSUMIDOR: EL PODER DETRÁS DEL CONSUMO.* 2021. Obtenido en https://ciup.up.edu.pe/analisis/derechos-del-consumidor-el-poder-detras-del-consumo/

1.8. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Así tenemos que, si el consumidor es la parte débil en una relación de consumo, es vital que, para el ejercicio de su derecho de restitución, no se le exija presentar documento probatorio alguno que acredite la relación de consumo, para lo cual, estamos invirtiendo la carga de la prueba y estableciendo la obligación del proveedor de tener registrado dicho contrato en su sistema interno y tributario, siendo suficiente acreditar la titularidad del DNI o RUC en la contratación del producto y/o servicio, según corresponda y de esta forma romper posibles barreras que en la realidad práctica sucedan. Además, estamos sancionando al proveedor que incumpla esta disposición.

Por tanto, coincidimos con Julio Durand[17] cuando señala que se debe considerar que por mandato constitucional el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, razón por la cual al establecerse constitucionalmente la defensa del consumidor y sus derechos individuales, difusos y colectivos, en base al principio pro – consumidor, es imperiosamente necesario invertir la carga de la prueba.

En tal sentido, es evidente que este proyecto de ley busca fortalecer el derecho de restitución del consumidor, lo cual beneficia a todos los peruanos y es acorde con el mandado constitucional de protección al consumidor establecido en el artículo 65° de nuestra *Lex Superior*.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el artículo 59° de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga ningún tipo de gasto al Estado, más aún si se están modificando normas en favor del consumidor peruano.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

[17] DURAND CARRIÓN, Julio. *Ob Cit.*

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 17 *"Afirmación de la economía social de mercado"* y 28 *"Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial"*.