

Proyecto de Ley N° 10746/2024-CR



PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA LA LEY 29571,
CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y
DEFENSA DEL CONSUMIDOR,
PARA ACTUALIZAR LA
PROTECCIÓN DE LOS
CONSUMIDORES EN LA ERA
DIGITAL

El congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE
PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, PARA ACTUALIZAR LA
PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA ERA DIGITAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 150, 151 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con el objeto de fortalecer la protección de los consumidores en la era digital respecto al libro de reclamaciones.

Artículo 2. Modificación de los artículos 150, 151 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Se modifican los artículos 150, 151 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:

"Artículo 150.- Libro de reclamaciones

Los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico, deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

Artículo 151.- Exhibición del libro de reclamaciones

A efectos del artículo 150, **los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico**, deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente.

Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones

Los consumidores pueden exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. **Los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico**, tienen la obligación de dar respuesta a los reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) realiza las adecuaciones normativas necesarias sobre lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, 3 de abril de 2025



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2025 16:11:29-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2025 17:32:56-0500



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2025 17:47:18-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Mnuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2025 15:26:45-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2025 12:53:20-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2025 11:21:31-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2025 11:21:15-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2025 15:52:20-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política ha establecido la protección del consumidor y ha reconocido el rol tutitivo del Estado frente a los derechos de los consumidores y usuarios:

"Artículo 65. 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."
(Subrayado agregado)

Al respecto, sobre el artículo 65 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"10. En los fundamentos jurídicos N.º 27 y siguientes de la STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que "Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario."

El consumidor –o usuario– es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos [como consumidor] o servicios [como usuario] que previamente han sido ofrecidos al mercado.

Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor –independientemente de su carácter público o privado–, sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio.

En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento.

[...]

La Constitución prescribe en su artículo 65º la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En cuanto a lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tutitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En cuanto

a lo segundo, la Constitución reconoce el derecho de defenderse de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, reconoce el derecho de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor".¹ (Subrayado agregado)

En ese contexto, se dictó la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, estableciéndose las normas de protección y defensa de los consumidores en concordancia con el referido artículo 65 de la Constitución:

"Artículo I.- Contenido

El presente Código establece las normas de protección y defensa de los consumidores, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores, dentro del marco del artículo 65 de la Constitución Política del Perú y en un régimen de economía social de mercado, establecido en el Capítulo I del Título III, Del Régimen Económico, de la Constitución Política del Perú."

Precisamente, el régimen de Economía Social de Mercado busca promover la capacidad productiva individual (individual y empresarial), con el objeto de generar la creación de riqueza y contribuir con la promoción del bienestar general, tal como también se estipula en el artículo 44 de la Constitución:

19. La "Economía Social de Mercado", como modelo *ius*-fundamental económico, busca asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [art. 44 de la CP]. Esta promoción del bienestar comprende la articulación de un diversificado sistema de protección [cf. art. 64 de la Constitución], especialmente de los sectores económicamente más vulnerables [STC 0008-2003-AI/TC, fundamento 16]. El modelo de economía social de mercado representa, por tanto, la condensación histórica de los valores constitucionales de la libertad y la justicia.

20. La economía social de mercado es un *tertium genus* frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualación material de las condiciones de vida [STC 0228-2009-AA, fundamento 28].² (Subrayado agregado)

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0858-2003-AA/TC.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0011-2013-PI/TC.

En este contexto se desarrollan las relaciones entre proveedores y consumidores y usuarios, las cuales encuentran su desarrollo normativo en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Sobre los establecimientos comerciales (proveedores) y el libro de reclamaciones

La regulación del libro de reclamaciones en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, establecida específicamente entre los artículos 150 y 152, restringe su aplicación al ámbito físico o analógico al utilizar el término "los establecimientos comerciales".

En realidad, el ámbito de aplicación de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, utiliza el concepto de "relación de consumo", la cual a su vez determina que son los proveedores aquellos que están obligados a cumplir con todas las disposiciones normativas planteadas por el sistema de protección al consumidor.

Esta definición, contenida en el artículo IV del Título Preliminar del mismo cuerpo legal, es lo suficientemente amplia para abarcar tanto el ámbito físico como el ámbito virtual, también conocido como "comercio electrónico"; de esta forma, la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, define al proveedor como "[l]as personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores".

De esta forma, para actualizar la normativa de protección al consumidor, se debe cambiar el término "establecimiento comercial" a "proveedor" señalado en los artículos 150, 151 y 152, modificación que repercute en la aplicación de la regulación del libro de reclamaciones en el Siglo XXI.

Sobre ello, el libro de reclamaciones constituye un espacio para la defensa de los derechos de los consumidores a fin de interponer quejas o reclamos:

"El libro de reclamaciones es un registro donde el consumidor informa sobre una queja o reclamo con la finalidad de otorgar al proveedor y consumidor una solución rápida de la queja o reclamo. Dicho registro puede ser solicitado en cualquier momento cuando el producto o servicio ofrecido no fuese de su agrado. Se consigna un reclamo cuando se trata del producto o servicio y una queja cuando la atención del proveedor fue mala."³

³ <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/detalle-libro-reclamaciones> Revisado el 12 de marzo de 2025.

En relación con ello, es el Indecopi el encargado de hacer respetar el cumplimiento de las obligaciones de los consumidores y usuarios:

"El INDECOPI es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor o el Reglamento, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor".⁴

Actualmente, la normativa respecto al libro de reclamaciones en la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, solo se enfoca en el ámbito físico o analógico. Así, el artículo 150 del Código indica:

"Artículo 150.- Libro de reclamaciones

Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo." (Subrayado agregado)

De igual forma, el artículo 151 del mismo cuerpo legal señala lo siguiente:

"Artículo 151.- Exhibición del libro de reclamaciones

A efectos del artículo 150, los establecimientos comerciales deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente." (Subrayado agregado)

Finalmente, el artículo 152 de esta Ley establece lo siguiente:

"Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones

Los consumidores pueden exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. Los establecimientos comerciales tienen la obligación de dar respuesta a los reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos." (Subrayado agregado)

Como se puede observar, la regulación respecto al libro de reclamaciones se ha quedado detenida mientras que el mercado ha evolucionado, siendo ofrecidos productos y servicios a través de tiendas virtuales, aplicativos, páginas web o, incluso, redes sociales.

⁴ https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img_bol08/COdigo%20de%20proteccion%20y%20defensa%20del%20consumidor.pdf Revisado el 12 de marzo.

En este sentido, el consumidor en el Perú tiene derecho a utilizar el libro de reclamaciones como un mecanismo alternativo de solución de conflictos de consumo tanto en el ámbito analógico como en el ámbito digital; por tanto, la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, debe responder a esta necesidad y adaptarse.

Al respecto, es importante la mención al caso Easy Taxi que llegó hasta la Corte Suprema de la República, resuelto en la CASACIÓN N.º 20463-2022-LIMA, de fecha 2 de septiembre de 2024, en la cual el defecto normativo que se ha expuesto en la presente propuesta motivó a la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de esta Corte a realizar una interpretación porque los artículos 150, 151 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no eran claros respecto al concepto de "establecimiento comercial".

Finalmente, tras años de litigio, la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, en sede de instancia, reconoce que el término "establecimiento comercial" también incluye el medio virtual por medio del cual desarrolla sus actividades un proveedor:

"3.16. Del caso en concreto, tenemos que Easy Taxi Sociedad Anónima Cerrada desarrolla su actividad económica mediante el aplicativo móvil, y este es el medio por el que se concretan las transacciones entre consumidor y proveedor a través del aplicativo móvil (Easy), mediante el aplicativo móvil permite el acceso del consumidor a los servicios ofertados por el proveedor virtual; sin embargo, IDOM señala que en dicho aplicativo, la empresa no contaba con la opción del libro de reclamaciones; en esa línea el Tribunal del INDECOPI mediante Resolución N.º 0203-2019/SPC-INDECOPI, del veintitrés de enero de dos mil diecinueve, sanciona a Easy Taxi Sociedad Anónima Cerrada por la presunta infracción al artículo 150 de la Ley N.º 29571 – Código de Protección y Defensa de Consumidor, en relación al artículo 4-B del Reglamento de Libro de Reclamaciones, al no implementar el Libro de Reclamaciones virtual en su aplicativo móvil y la condena al pago de costas y costos del procedimiento a favor del Instituto de Derecho Ordenador del Mercado (IDOM); sin embargo, conforme al artículo 150 del Código de Protección y Defensa del Consumidor prescribe que los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, taxativamente en el numeral 3.2 del artículo 3 del Reglamento del Libro de Reclamaciones establece que "establecimiento" es, entre otros, el "medio virtual" por medio del cual desarrolla sus actividades un proveedor; y, por su parte, el artículo 4 del Reglamento en mención, prescribe que se deberá implementar un Libro de Reclamaciones Virtual en cada uno de sus establecimientos." (Subrayado agregado)

La presente propuesta, de conformidad con lo resuelto, actualiza la normativa en materia de protección al consumidor y deja, sin lugar a duda, determinado que los proveedores, inclusive aquellos que operan en

comercio electrónico, tienen que cumplir con las obligaciones respecto al libro de reclamaciones.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta considera la modificación de los artículos 150, 151 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la finalidad de modificar el término "establecimiento comercial" por el de "proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico".

El cambio propuesto es el siguiente:

Ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor	Ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor
Articulado vigente	Articulado propuesto
Artículo 150.- Libro de reclamaciones Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.	Artículo 150.- Libro de reclamaciones <i>Los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico,</i> deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.
Artículo 151.- Exhibición del libro de reclamaciones A efectos del artículo 150, los establecimientos comerciales deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente.	Artículo 151.- Exhibición del libro de reclamaciones A efectos del artículo 150, <i>los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio electrónico,</i> deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente.
Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones Los consumidores pueden exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. Los establecimientos comerciales tienen la obligación de dar respuesta a los	Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones Los consumidores pueden exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. <i>Los proveedores, incluyendo a aquellos que participan en comercio</i>

reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos	electrónico , tienen la obligación de dar respuesta a los reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos.
--	--

En resumen, el nuevo estado que generará la propuesta será la modernización de la regulación del libro de reclamaciones; además de la inclusión de los proveedores.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De un lado, sobre los costos que generará la presente ley y, de otro lado, los beneficios que logrará la misma, tenemos el siguiente cuadro de actores:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Consumidores y usuarios	- Mayor eficiencia en el registro de reclamos y quejas de consumo. - Ampliación del ámbito de aplicación del libro de reclamaciones como medio de protección de los consumidores frente a los proveedores de comercio electrónico y redes sociales.	
Empresas	- Promoción del ahorro de recursos en tener libros de reclamaciones físicos. - Promoción del ahorro de costos y contingencias que pueden generar los conflictos con sus consumidores.	Hay un costo mínimo en la implementación de los libros de reclamaciones virtuales en portales web, perfiles de redes sociales y otros espacios de comercio electrónico.
Estado	- Permite potenciar, garantizar y cumplir con proveer parámetros modernos y mecanismos eficientes para la protección de los consumidores. - Garantiza mecanismos de autocomposición entre proveedores y consumidores en el ámbito del comercio electrónico y redes sociales.	

	• Se genera mayor prueba para casos en los cuales el consumidor busque iniciar procedimientos ante el Indecopi en defensa de los derechos de los consumidores.	
--	--	--

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

En el Acuerdo Nacional, entre las Políticas de Estado que concuerdan con la finalidad de esta ley, encontramos las siguientes:

- Política de Estado N° 17. Afirmación de la economía social de mercado.
- Política de Estado N° 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- Política de Estado N° 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Política de Estado N° 29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.
- Política de Estado N° 35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento.

Asimismo, guarda relación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, específicamente con el punto 69 Economía social de mercado, protección de los consumidores y usuarios.