

## Propuestas de reforma que se plantean al Código de Protección y Defensa del Consumidor

Daniel Echaiz Moreno<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Con fecha 2 de setiembre de 2010 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N° 29571 que aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, norma que en buena cuenta reformaba el originario sistema normativo en materia de protección al consumidor y que se remontaba a 1991 con la Ley de Protección del Consumidor, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 716.

En los dos años desde la entrada en vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor se han presentado nueve proyectos de ley que, directa o indirectamente, se han avocado a materias vinculadas a la protección del consumidor, siendo que algunos de ellos han recibido sanción legislativa. Dichos proyectos de ley, en orden cronológico, son los siguientes:

- a) Proyecto de Ley N° 4358/2010-CR.
- b) Proyecto de Ley N° 4772/2010-PE.
- c) Proyecto de Ley N° 4784/2010-CR.
- d) Proyecto de Ley N° 369/2011-CR.
- e) Proyecto de Ley N° 809/2011-CR.
- f) Proyecto de Ley N° 810/2011-CR

<sup>1</sup> Doctorando en Derecho y magister en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado *summa cum laude* por la Universidad de Lima. Catedrático de las Facultades de Derecho de la Universidad de Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Universidad ESAN y Universidad San Ignacio de Loyola y de la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Socio fundador de Echaiz Estudio Jurídico Empresarial. Presidente de la Comisión Consultiva de Derecho Empresarial del Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Miembro asociado del Instituto Peruano de Derecho Mercantil. Investigador académico del Instituto Argentino de la Empresa Familiar. Web page: [www.echaiz.com](http://www.echaiz.com) / E-mail: [daniel@echaiz.com](mailto:daniel@echaiz.com)

- g) Proyecto de Ley N° 972/2011-CR
- h) Proyecto de Ley N° 988/2011-CR.
- i) Proyecto de Ley N° 1059/2011-CR.

## I. PROYECTO DE LEY N° 4358/2010-CR

El Proyecto de Ley N° 4358/2010-CR fue presentado por el congresista Víctor Andrés García Belaúnde con fecha 13 de octubre de 2010 y plantea derogar el recargo al consumo de 13% para los establecimientos de hospedaje respecto del valor de los servicios que prestan, ya que actualmente solo se restringe a los establecimientos de expendio de comidas y bebidas en la quinta disposición complementaria de la Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos, aprobada mediante Decreto Ley N° 25988. Respecto al Código de Protección y Defensa del Consumidor propone modificar el numeral 5.3 del artículo 5 en los términos siguientes:

"Artículo 5. Exhibición de precios o de listas de precios

5.3. Los establecimientos que expenden comidas y bebidas y los servicios de hospedaje y hostelería están obligados a colocar sus listas de precios en el exterior, de forma accesible y visible para consulta del consumidor. En estos servicios está prohibido el cobro de montos adicionales por cualquier tipo de concepto o recargo de manera disgregada al precio final, con excepción del recargo al consumo por concepto de servicio de los trabajadores previsto en norma especial, en cuyo caso debe informarse al consumidor de manera oportuna, accesible y visible. **El mencionado recargo no es de aplicación para el caso de los establecimientos que prestan servicios de hospedaje y hostelería"** (el resaltado es la propuesta de modificación).

En efecto, no hay razón que justifique el recargo, de modo que debe eliminarse y, por consiguiente, no sería de aplicación la exigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor cuando alude a la exhibición de precios o listas de precios.

## II. PROYECTO DE LEY N° 4772/2010-PE

Ley N° 4772/2010-PE fue presentado por el Poder Ejecutivo con fecha 13 de abril de 2011 y plantea regular el endoso y la transferencia de pasajes aéreos, para lo cual propone modificar los numerales 54.1 del artículo 54 y 66.7 del artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor en los siguientes términos:

"Artículo 54. Aprobación de cláusulas generales de contratación

54.1. En el caso de los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos, sujetos a regulación económica, la aprobación administrativa de las cláusulas generales de contratación está a cargo del organismo regulador competente, conforme a la ley de la materia y a las disposiciones que emita para dicho efecto" (el resaltado es la propuesta de modificación).

"Artículo 66. Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados

66.7. Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad, **siempre que sea parte de las condiciones pactadas**, pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado. **Las empresas prestadoras de servicios de transporte nacional deben cumplir con informar previamente y de manera clara las condiciones para el ejercicio de los derechos de endoso, transferencia y postergación"** (el resaltado es la propuesta de modificación).

Mediante el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 061-2010, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de setiembre de 2010, se estableció que el numeral 54.1 del artículo 54 del Código de Protección y Defensa del Consumidor está referido únicamente a los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos sujetos a regulación económica. Posteriormente, el citado Decreto de Urgencia fue declarado

inconstitucional por el **Resolutivo N° 1 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00028-2010-PI-TC**, publicada el 9 de abril de 2011.

Por su parte, mediante el artículo 2 del mismo Decreto de Urgencia N° 061-2010 se estableció respecto al numeral 66.7 del artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor que los derechos de endoso, transferencia y postergación contemplados en dicho numeral, se ejercen siempre que sean parte de las condiciones pactadas con los consumidores, por lo que las empresas prestadoras de servicios de transporte nacional deben cumplir con informar previamente y, de manera clara, las condiciones para el ejercicio de los derechos de endoso, transferencia y postergación. Como ya se indicó, el citado decreto de urgencia fue declarado inconstitucional.

### **III. PROYECTO DE LEY N° 4784/2010-CR**

El Proyecto de Ley N° 4784/2010-CR fue presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta con fecha 20 de abril de 2011 y plantea regular las tasas de interés del sistema financiero, para lo cual propone incorporar el artículo 81-A y la cuarta y quinta disposiciones complementarias modificatorias del Código de Protección y Defensa del Consumidor en los siguientes términos:

"Artículo 81-A. Tasas de interés del sistema financiero

El Banco Central de Reserva regulará las tasas de interés del sistema financiero de conformidad con el artículo 84 de la Constitución. Para el efecto determinará las tasas máximas para todas las operaciones activas de las empresas financieras bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros, y de las casas comerciales y demás establecimientos que otorgan crédito de consumo. Dentro de dichos límites máximos cada empresa financiera, casa comercial o establecimiento que otorgan crédito de consumo fijan libremente sus tasas de interés.

## Disposiciones Complementarias Modificatorias

Cuarta. Modificación del artículo 9 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Modifícase el artículo 9 de la Ley N° 26702 cuyo nuevo texto es el siguiente:

### 'Artículo 9

Las empresas del sistema financiero deben señalar las tasas de interés para sus operaciones activas dentro de los límites máximos determinados por el Banco Central de Reserva conforme a la atribución de esta entidad consagrada en el artículo 84 de la Constitución.

Las comisiones, gastos, tarifas, servicios y cualquier cargo que cobren las empresas del sistema financiero, incluidas las empresas del sistema de seguros, deben fijarse conforme a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley N° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros'.

Quinta. Modificación del artículo 11 de la Ley N° 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en materia de Servicios Financieros.

Modifícase el artículo 11 de la Ley N° 28587, cuyo nuevo texto es el siguiente:

### 'Artículo 11. Cláusulas abusivas

La Superintendencia de Banca y Seguros y, Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones identificará las prácticas y cláusulas abusivas en materia de tasas de interés, comisiones, tarifas, servicios o gastos y emitirá normas de carácter general que prohíban su realización o inclusión en contratos futuros, según sea el caso".

El principio de la libertad contractual, en tanto es una manifestación de la libertad, tiene límites, de manera tal que no puede dejarse a libre albedrío el establecimiento de las tasas de interés en el sistema financiero, excluyendo precisamente a las empresas del sistema financiero de la regulación ordinaria que fija límites para los intereses. En ese sentido, esta iniciativa legislativa procura materializar un tratamiento justo y equitativo en materia de intereses contractuales.

Sin perjuicio de lo anterior nos llama la atención que las empresas del sistema de seguros reciban un tratamiento normativo como si fuesen parte de las empresas del sistema financiero, cuando se trata de dos sistemas, ciertamente cercanos (como que su regulación legal reposa en la misma norma), pero a la vez distintos y no confundibles.

#### **IV. PROYECTO DE LEY N° 369/2011-CR**

El Proyecto de Ley N° 369/2011-CR fue presentado por el congresista Jaime Delgado Zegarra con fecha 14 de octubre de 2011 y plantea mejorar la protección de los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares. Aunque no propone una modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se refiere a una materia íntimamente relacionada, razón por la cual lo incluimos en este repertorio. Dicho Proyecto de Ley propone modificar los artículos 2,3,4 de la Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares, aprobada mediante Ley N° 29694, así como también propone incorporar el artículo 6 a la referida Ley, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6. De la relación de consumo

Entiéndase que existe una relación de consumo entre el adquirente de textos escolares y las editoriales o el establecimiento de venta, cuando estos ofrecen directa o indirectamente dichos textos, sea a través de comisionista, intermediarios o cualquier otro agente, incluso cuando la venta se efectúe dentro de la propia institución educativa o por el

personal de estos, cualquiera sea su modalidad, encontrándose los proveedores sujetos a los previstos en la presente Ley”.

Este Proyecto de Ley recibió legislativa a través de la Ley N° 29839, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2012, la cual se centró fundamentalmente en la calificación de proveedor, estipulando que “las editoriales y las instituciones educativas privadas son consideradas proveedoras y, por ende, responsables solidarias por sus prácticas comerciales ilegales que produzcan una afectación económica a los padres de familia o a los alumnos en la adquisición de textos escolares”.

## V. PROYECTO DE LEY N° 809/2011-CR

El Proyecto de Ley N° 809/2011-CR fue presentado por el congresista Jaime Delgado Zegarra con fecha 6 de febrero de 2012 y plantea modificar las normas de protección del consumidor financiero, para lo cual propone sustituir los artículos 82, 83, 84 y 94 del Código de Protección y Defensa del Consumidor en los siguientes términos:

“Artículo 82. Transparencia en la información de los productos o servicios financieros

Los proveedores de servicios financieros están obligados a **difundir y otorgar en todos los medios empleados información** a los consumidores o usuarios, **incluyendo en forma presencial, siendo brindada** en forma clara y destacada la Tasa de Costo Efectivo Anual (TREA), aplicable a las operaciones activas o pasivas, respectivamente. **En caso el consumidor o usuario solicite o se le otorgue información de forma oral, deberá indicarse las mencionadas tasas.**

**La TCEA es aquella tasa que permite igualar el valor actual de todas las cuotas y demás pagos que serán efectuados por el cliente con el monto que efectivamente ha recibido del préstamo y la TREA en aquella tasa que permite igualar el monto que se ha depositado con el valor actual del monto que efectivamente se recibe al vencimiento.** La TCEA y la TREA deben comprender **tanto la tasa de interés** como

todos los costos directos e indirectos que, bajo cualquier denominación, influyan en su determinación, de conformidad con lo dispuesto por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mediante norma de carácter general.

**La TCEA, en el caso de operaciones bajo el sistema de cuotas, corresponde al costo de crédito; y, en el caso de créditos otorgados bajo el sistema revolvente, atendiendo a sus características, a un patrón estandarizado de comparación de rendimiento del producto.**

**La TREA, en el caso de depósitos a plazo fijo, corresponde al rendimiento del depósito realizado; y, en el caso de depósitos distintos al previamente indicado, a un patrón estandarizado de comparación de rendimiento del producto.**

**La TCEA y la TREA se presentarán de acuerdo a los parámetros que para tal efecto fijará la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.**

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones regula la información que las entidades financieras deben proporcionar al consumidor o usuario en cualquier operación que conlleve el cobro de intereses, comisiones y gastos **y la forma en que dicha información debe ser presentada a lo largo de toda la relación contractual**" (el resaltado es la propuesta de modificación).

"Artículo 83. Publicidad en los productos o servicios financieros de crédito

En la publicidad de productos o servicios financieros de crédito, **el proveedor** debe consignar de manera clara y destacada la Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA), calculada para un año de trescientos sesenta (360) días **y será presentada conforme a los parámetros que para tal efecto establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 del presente Código.**

**La publicidad deberá contener aspectos relevantes del producto o servicio ofrecido, y deberá contener información exacta, verdadera, comprensible y que no induzca a error a los usuarios.**

No puede, bajo ninguna denominación, hacerse referencia a tasas de interés distintas a la indicada" (el resaltado es la propuesta de modificación).

"Artículo 84. Publicidad en los productos o servicios financieros pasivos

En el caso de la publicidad de productos o servicios financieros que anuncien tasas de interés pasivas, el proveedor debe anunciar la Tasa de Rendimiento Efectivo Anual (TREA) calculada para un año de trescientos sesenta (360) días.

**La publicidad deberá contener aspectos relevantes del producto o servicio ofrecido, y deberá contener información exacta, verdadera, comprensible y que no induzca a error a los usuarios.**

**No puede, bajo ninguna denominación, hacerse referencia a tasas de interés distintas a la indicada.**

**Las empresas del sistema financiero no podrán denominar a un producto o servicio financiero pasivo como 'libre', 'sin costo' o presentar algún otro término que implique gratuidad, si bajo algún supuesto es posible que se trasladen conceptos a los consumidores como cargos por mantenimiento, actividad u otros, de acuerdo a lo que para tal efecto establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones"** (el resaltado es la propuesta de modificación).

"Artículo 94. Determinación de las tasas de interés

Los proveedores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1243 del Código Civil, deben determinar la tasa de interés convencional compensatorio o moratorio en atención a los límites establecidos por el Banco Central de Reserva del Perú.

**Los proveedores deben informar únicamente** la Tasa de Costo Efectivo Anual (TCEA), conforme a lo dispuesto en el artículo 82 del presente Código, considerando que se trata de un año de trescientos sesenta (360) días.

Si los proveedores emplean tasas que dependan de un factor variable, se debe especificar de manera precisa e inequívoca la forma en que se determina en cada momento, incluyendo su periodicidad de cambio, de ser aplicable.

El cobro de comisiones y gastos debe implicar la prestación de un servicio efectivo, tener una justificación e implicar un gasto real y demostrable para el proveedor del servicio" (el resaltado es la propuesta de modificación).

Este Proyecto de Ley recibió sanción legislativa a través de la Ley N° 29888, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de junio de 2012. Como lo hemos desarrollado en un trabajo anterior<sup>2</sup>, entre los aspectos más resaltantes tenemos que exige a los proveedores de servicios financieros mayor transparencia de información a favor de los consumidores y usuarios, promoviendo el fortalecimiento de los contratos financieros; y reconoce el derecho de los usuarios o clientes financieros a desvincularse libremente cuando el proveedor modifique el contrato, sin estar sujetos a condiciones que limiten su derecho (como el pago inmediato del total del monto adeudado).

Asimismo, autoriza a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a ordenar las categorías de las actuales comisiones bancarias, a efectos que correspondan a servicios efectivamente brindados y cuenten con justificación técnica; establece que todo contrato debe precisar las condiciones aplicables

---

2 Cfr. Echaiz Moreno, Daniel. "El nuevo régimen de protección del consumidor financiero". En: Revista Actualidad Jurídica. Lima, Editorial Gaceta Jurídica, julio del 2012, Tomo 224, ps. 13 a 16.

en caso de que el cliente decida resolverlo debido a modificaciones unilaterales que le resulten perjudiciales, y que se realicen por supuestos distintos al cumplimiento de nuevas obligaciones establecidas por la normativa aplicable; e impone a las empresas financieras la obligación de informar a los clientes de los servicios que ofrecen, considerando los beneficios, los riesgos y las condiciones del producto o servicio financiero.

## VI. PROYECTO DE LEY N° 810/2011-CR

El Proyecto de Ley N° 810/2011-CR fue presentado por el congresista Jaime Delgado Zegarra con fecha 6 de febrero de 2012 y plantea modificar las normas de protección del consumidor financiero, para lo cual propone sustituir los artículos 2, 5 y 6 de la Ley Complementaria a la Ley de Protección del Consumidor en materia de Servicios Financieros, aprobada mediante Ley N° 28587, además de incorporar el artículo 12 a dicha norma legal en los siguientes términos:

"Artículo 12.- Mantenimiento de condiciones de pago

Los contratos deben establecer las condiciones aplicables en caso de que el cliente decida resolverlos debido a modificaciones unilaterales que le resulten perjudiciales, de acuerdo con las causales que para tal efectos establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y que se realicen por supuestos distintos al cumplimiento de nuevas obligaciones establecidas por la normativa aplicable. Dichas condiciones no pueden significar la imposición de obstáculos onerosos o desproporcionados al ejercicio de los derechos de los consumidores ni establecer limitaciones injustificadas o no razonables al derecho a poner fin a los contratos, ello conforme a lo establecido por el literal b) del artículo 47, y el literal e) del numeral 56.1 del artículo 56 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Adicionalmente, se debe consignar la forma en que se procede al pago de la obligación en forma previa a la resolución del contrato de acuerdo con lo que señale la

Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones".

Este Proyecto de Ley recibió sanción legislativa a través de la mencionada Ley N° 29888, destacando entre sus principales aspectos que modifica el plazo de vinculación de los consumidores financieros a las nuevas estipulaciones contractuales a 45 días; indica que la comunicación de modificaciones contractuales y tasas de interés, comisiones y gastos puede consistir en avisos escritos al domicilio de los clientes y mensajes por vía electrónica, entre otros; y dispone que todo contrato de crédito que implique el pago de cuotas vaya acompañado de un cronograma detallado de los pagos que los consumidores deban efectuar, incluyendo las comisiones y los gastos.

## VII. PROYECTO DE LEY N° 972/2011-CR

El Proyecto de Ley N° 972/2011-CR fue presentado por el congresista Jaime Delgado Zegarra con fecha 2 de abril de 2012 y propone la Ley de Promoción de la Libre Competencia y la Eficiencia en los Mercados para la Protección de los Consumidores.

Bajo el pretexto de la supuesta protección de los consumidores se vuelve (por enésima vez) al controvertido tema del control *ex ante* (o control previo) de las concentraciones empresariales. En diversas ocasiones<sup>3</sup> nos hemos pronunciado en contra de implantar dicho sistema porque otorga un enorme poder discrecional al Estado, incentiva la corrupción para conseguir la autorización estatal, eleva innecesariamente los costos en el mercado, desincentiva el crecimiento de las empresas, etc. Somos de la opinión que el sistema general del control *ex post* de las concentraciones empresariales (que actualmente lo tenemos en el Perú a través del Indecopi) y el sistema excepcional del control *ex ante* de las concentraciones empresariales (para sectores económicos sensibles, como la banca)

---

2 A modo de ejemplo citamos nuestro primer artículo sobre la materia: Echaiz Moreno, Daniel. "Fusiones empresariales, control y libre competencia". En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 19 de diciembre del 2000, p. 28.

conviven adecuadamente y no requieren variaciones, a pesar que hace casi 15 años viene promoviéndose (sin éxito) el cambio.

### **VIII. PROYECTO DE LEY N° 988/2011-CR**

El Proyecto de Ley N° 988/2011-CR fue presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta con fecha 9 de abril de 2012 y plantea eliminar las comisiones bancarias abusivas y establecer incentivos eficientes para la mayor bancarización. Aunque no propone una modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se refiere a una materia íntimamente relacionada, razón por la cual lo incluimos en este repertorio.

Es materia cuestionable considerar que toda comisión bancaria es abusiva. No se trata de prejuizar en ese sentido. Las cláusulas abusivas o leoninas tienen que ser advertidas con cautela pues sino la medicina termina siendo peor que la enfermedad y, de esa manera, se elimina la comisión pero se encarece el costo del servicio, lo cual a su vez aleja al consumidor del sistema financiero y termina promoviendo la informalidad.

### **IX. PROYECTO DE LEY N° 1059/2011-CR**

El Proyecto de Ley N° 1059/2011 -CR fue presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta con fecha 3 de mayo de 2012 y plantea incorporar los servicios del Estado y otros servicios públicos masivos a la regulación normativa de la protección del consumidor, para lo cual propone modificar los artículos III y V del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como los artículos 45, 48, 49, 52, 74, 75, 81 y 82 de la misma norma legal.

Esta iniciativa legislativa contiene interesantes planteamientos como que los contratos por adhesión o con cláusulas generales de contratación no pueden modificarse unilateralmente, lo que es concordante con la naturaleza consensual del contrato; o que las cláusulas abusivas son aquellas que, aun habiéndose consentido expresamente, violen la buena fe, la equidad o la razonabilidad, aunque esto resulte subjetivo en cuanto a su determinación.

Sin embargo, también se pronuncia sobre algunos temas polémicos como que el incremento de las pensiones en los contratos de servicios educativos tiene que derivar del acuerdo de las instituciones educativas y los representantes de los padres de familia; o que se prohíbe el incremento abusivo de los precios en el transporte de pasajeros durante temporada alta.

## **COROLARIO**

El Derecho del Consumidor en el Perú ha recobrado trascendencia a partir de la entrada en vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor, norma que no es el punto final sino, más bien, el punto de partida en esta nueva etapa del referido Derecho del Consumidor. Muestra de ello son los Proyectos de Ley que hemos abordado en las líneas precedentes y que, más allá de sus bondades o errores, reflejan la actualidad de la materia de protección al consumidor, que exige la debida atención por parte del Derecho.