



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

**INFORME N° 083-2017/CC1**



A : IVO GAGLIUFFI PIERCECHI  
Presidente del Consejo Directivo

DE : EVELING ROA QUISPE  
Secretaria Técnica  
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

**ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1251/2016-CR, Proyecto de Ley que regula el débito directo

REFERENCIA : OFICIO N° 832-2016-2017-CEBFIF/CR

FECHA : 25 de mayo de 2017

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia, la señora Congresista Mercedes Aráoz Fernández, Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, ha solicitado opinión al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi (en adelante, Indecopi), respecto del Proyecto de Ley N° 1251/2016-CR, Proyecto de Ley que regula el débito directo (en adelante, Proyecto de Ley).
2. Por Hoja de Trámite N° 62090 del 8 de mayo de 2017, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor la emisión de un informe conjunto.

**II. ANÁLISIS**

**II.1. Objeto del Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley busca regular el débito directo como un instrumento de pago electrónico, de manera tal que se amplíe y mejore el servicio actual de débito que ofrecen las entidades financieras. A dichos efectos, se establecen determinadas reglas que permitirían un mayor acceso para el empleo de este método de pago.

Entre las disposiciones que busca regular, se encuentran las siguientes:

- a. Sistema de pagos electrónico que permita a los usuarios de servicios financieros emitir órdenes de pago para diversos servicios no financieros, dirigidas directamente al proveedor o a la entidad





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

financiera con la que mantiene un producto financiero (activo o pasivo), al cual se cargará la referida orden.

- b. Derecho de elección: permite al usuario autorizar el débito directo en la cuenta de pago de su titularidad de cualquier institución financiera receptora de su elección y no podrá ser obligado a contratar el débito directo en la institución financiera originante, del cliente originante.
  - c. Consentimiento expreso: asegura al usuario que solo serán cargados a su cuenta los débitos directos que hayan sido expresamente autorizados por este. La autorización deberá plasmarse a través de cualquier mecanismo que garantice la autenticidad de la manifestación de voluntad, bajo sanción de nulidad.
  - d. Derecho de información: se asegura al usuario que las instituciones financieras receptoras deberán notificar, por medios electrónicos, cuando se ejecute la orden débito, la cual deberá realizarse a la fecha de vencimiento de pago objeto del débito directo. Asimismo, se deberá poner a disposición del cliente mecanismos de información de libre acceso y sin costo a fin de conocer los montos efectivamente debitados, los costos de operaciones, así como el hecho de no haberse realizado el débito directo, de ser el caso.
  - e. Suspensión, resolución y límites del débito directo: se faculta al usuario a suspender, resolver, limitar o modificar el débito directo hasta dos (2) días hábiles antes del vencimiento del pago autorizado.
  - f. Extorno de pago: el sistema propuesto faculta al usuario a solicitar el extorno del pago realizado hasta quince (15) días calendario después de realizado, ante determinadas causales.
5. Finalmente, el Proyecto de Ley pretende derogar todas las disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se opongan a la norma o la contradigan.

## II.2. Marco constitucional y legal

- 6. El artículo 62 de la Constitución Política del Perú establece que las personas pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, garantizando así la libertad de contratación, la cual contiene una dualidad de derechos, consistente en la capacidad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata, así como a determinar el contenido del contrato<sup>1</sup>.
- 7. La Ley N° 28556, Ley que regula el débito automático<sup>2</sup>, establece determinadas reglas para el empleo adecuado de dicho sistema de pago electrónico, mediante el cual un usuario de servicios financieros, previa manifestación de voluntad contenida en un documento de fecha cierta, autoriza realizar cargos a su cuenta pasiva o línea de crédito de su titularidad, para efectuar el pago de obligaciones.

La referida ley fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 198-2006-EF<sup>3</sup>, el cual desarrolló de forma precisa los alcances, definiciones y formalidades para el empleo del débito automático.

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de diciembre de 2010, recaída en el expediente N° 01869-2010-PA/TC.

<sup>2</sup> Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2005.

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 14 de diciembre de 2006.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 9. Finalmente, la Circular N° 024-2001-EF-90<sup>4</sup> que aprueba el Reglamento de las Cámaras de Compensación de Débitos Directos establece las reglas aplicables al ciclo de compensación de débitos directos administrado por las empresas de servicios de canje y compensación y su posterior liquidación en el Banco Central de Reserva, señalando las obligaciones, manejo de información y liquidación de la compensación.

**II.3. Aspectos jurídicos**

- 10. El sistema de pago que se propone regular a través del Proyecto de Ley, tiene características semejantes a las establecidas en el débito automático que se encuentra regulado por la Ley N° 28556 y el Decreto Supremo N° 198-2006-EF.
- 11. En efecto, del análisis de la propuesta legislativa y el marco normativo vigente se observan las siguientes características comunes:

Característica	Débito directo (propuesto)	Débito automático (vigente)
Cargo en cuenta (producto financiero activo o pasivo) de servicios.	X	X
Requiere consentimiento expreso de autorización.	X	X
Permite suspender y/o limitar el cargo en cuenta.	X	X
Mecanismos de información.	X	X
Mecanismo de extorno de operaciones inadecuadas.	X	

- 12. No obstante, se observa una diferencia entre ambos sistemas de pago consistente en la posibilidad de solicitar el extorno de la operación por considerarla inadecuada, lo que a decir del Proyecto de Ley se producirá en los siguientes casos:
  - (i) Cuando exista suspensión, resolución y/o límite del monto máximo del débito directo a solicitud del cliente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° del Proyecto de Ley, el cual otorga dichas prerrogativas al cliente receptor.
  - (ii) Cuando exista un contrato de afiliación al servicio de débito directo que especifique un máximo para dicho débito y se haya producido un pago en exceso.
  - (iii) Cuando el pago a debitarse no corresponda porque el cliente receptor no se encontraba afiliado al servicio de débito directo.

- 13. Este mecanismo permite al consumidor solicitar la devolución del monto cargado a la cuenta -pasiva o activa- que mantiene con la entidad financiera, en tanto se produzca alguna de las situaciones señaladas en el acápite anterior siempre que se produzca dentro de los quince (15) días calendario de producido el pago; para ello, dicha entidad deberá proceder con el retorno del monto cargado en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles de efectuada la solicitud de devolución<sup>5</sup>.

- 14. Como se puede apreciar, las circunstancias antes descritas obedecen a un defecto en la prestación del servicio financiero, en la medida que denotan una acción no acorde con la prestación de un servicio idóneo por parte de la entidad financiera, al no considerar las indicaciones efectuadas por el consumidor.



<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficina "El Peruano" el 14 de octubre de 2001.

<sup>5</sup> La solicitud de devolución deberá hacerse como máximo a dos días hábiles del pedido de extorno del cliente.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

15. En nuestro ordenamiento jurídico vigente, ante un defecto en la prestación de un servicio financiero, el consumidor puede denunciar el hecho ante la autoridad competente como una infracción al deber de idoneidad de acuerdo a lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>6</sup>, quien cuenta con la facultad de ordenar al proveedor sancionado las medidas que tengan por finalidad revertir los efectos que la conducta infractora hubiera ocasionado al consumidor o evitar que ésta se produzca nuevamente en el futuro<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> **LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

**Artículo 18°.- Idoneidad.-** Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.

**Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.-** El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y estos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

<sup>7</sup> **LEY N° 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

**Artículo 114.- Medidas correctivas.-** Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.

Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

**Artículo 115.- Medidas correctivas reparadoras.-**

115.1 Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. En caso el órgano resolutorio dicte una o varias medidas correctivas, debe considerar lo acordado por las partes durante la relación de consumo. Las medidas correctivas reparadoras pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:

- a. Reparar productos.
- b. Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias.
- c. Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor.
- d. Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulte posible o no sea razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias.
- e. Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo.
- f. Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición, o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias.
- g. En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes.
- h. Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa.
- i. Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores.

115.2 Las medidas correctivas reparadoras no pueden ser solicitadas de manera acumulativa conjunta, pudiendo plantearse de manera alternativa o subsidiaria, con excepción de la medida correctiva señalada en el literal h) que puede solicitarse conjuntamente con otra medida correctiva. Cuando los órganos competentes del Indecopi se pronuncian respecto de una medida correctiva reparadora, aplican el principio de congruencia procesal.

115.3 Las medidas correctivas reparadoras pueden solicitarse en cualquier momento hasta antes de la notificación de cargo al proveedor, sin perjuicio de la facultad de secretaría técnica de la comisión de requerir al consumidor que precise la medida correctiva materia de solicitud. El consumidor puede variar su solicitud de medida correctiva hasta antes de la decisión de primera instancia, en cuyo caso se confiere traslado al proveedor para que formule su descargo.

115.4 Corresponde al consumidor que solicita el dictado de la medida correctiva reparadora probar las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas causadas por la comisión de la infracción administrativa.

115.5 Los bienes o montos objeto de medidas correctivas reparadoras son entregados por el proveedor directamente al consumidor que los reclama, salvo mandato distinto contenido en la resolución. Aquellos bienes o montos materia de una medida correctiva reparadora, que por algún motivo se encuentran en posesión del Indecopi y deban ser entregados a los consumidores beneficiados, son puestos a disposición de estos.

115.6 El extremo de la resolución final que ordena el cumplimiento de una medida correctiva reparadora a favor del consumidor constituye título ejecutivo conforme con lo dispuesto en el artículo 688 del Código Procesal Civil, una vez que quedan consentidas o causan estado en la vía administrativa. La legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a los consumidores beneficiados con la medida correctiva reparadora.

115.7 Las medidas correctivas reparadoras como mandatos dirigidos a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción buscan corregir la conducta infractora y no tienen naturaleza indemnizatoria; son dictadas sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente. No obstante se descuenta de la indemnización

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800

e-mail: [consultas@indecopi.gob.pe](mailto:consultas@indecopi.gob.pe) / Web: [www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe)





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

16. Sin perjuicio de lo referido en el punto previo, los que suscriben el presente documento, consideran que el mecanismo propuesto en el Proyecto de Ley pone a disposición del consumidor una herramienta ágil y directa para obtener la medida correctiva que le sería otorgada por la autoridad competente sin someterse a un procedimiento administrativo, toda vez que permite al mismo proveedor corregir de manera celeré los defectos regulados en el Proyecto de Ley que pudieran haberse presentando en la prestación del servicio. Asimismo, debe considerarse el hecho que la solicitud de extorno que podría efectuar un consumidor no contraviene alguna disposición normativa en nuestro ordenamiento jurídico vigente.

**II.4. Aspectos económicos**

17. El Proyecto de Ley en cuestión pretende fomentar el uso extendido del instrumento de débito directo<sup>8</sup> en tanto traería beneficios no solo para los consumidores sino que, a su vez, favorecería a los proveedores de servicios y a las entidades financieras conforme lo demuestran algunas investigaciones realizadas sobre la materia<sup>9</sup>.
18. Dichos beneficios se podrán materializar en tanto no se presente alguna distorsión en la implementación de este instrumento, como podría ser alguna de las situaciones expuestas en el punto 12 del presente informe. Considerando dichos defectos, el retorno de las operaciones inadecuadas resultará beneficioso para los consumidores.

patrimonial aquella satisfacción patrimonial deducible que el consumidor haya recibido a consecuencia del dictado de una medida correctiva reparadora en sede administrativa."

**Artículo 116.- Medidas correctivas complementarias.-** Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a. Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado.
- b. Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento.
- c. El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas.
- d. En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
  - (i) Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses.
  - (ii) Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada.
- e. Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado.
- f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

El Indecopi está facultado para solicitar a la autoridad municipal y policial el apoyo respectivo para la ejecución de las medidas correctivas complementarias correspondientes.

El cual se podría realizar de forma intrabancario, es decir, mediante la transferencia de saldos al interior de las cuentas de una misma entidad financiera; o, interbancario, cuando la transferencia se realizan a través de cuentas en diferentes entidades financieras. Al respecto, es probable que las transacciones se sigan realizando de forma intrabancario (tal como se realizan los débitos automáticos actualmente), debido a los costos adicionales asociados a la Cámara de Compensación Electrónica en las operaciones interbancarias.

Siendo una de ellas, la publicación de "Pagos Electrónicos: el débito directo" del BCRP de Luis Martínez Green y Raúl Moquillaza, mediante la Revista-Moneda-138-03 de diciembre de 2008. En el que muestran, las ventajas que tienen los instrumentos de pagos electrónicos (en los que se incluyen el débito directo) respecto de aquellos llevados a cabo en efectivo, para todos los involucrados en la implementación de este instrumento, los que son resumidos en el siguiente cuadro:

Consumidores	Empresas	Bancos
Comodidad y simplificación de los pagos.	Simplificación de las tareas de cobranza.	Menores costos relativos.
Administración más eficiente de los gastos regulares.	Reducción de costos por menores centros de recaudación.	Mayor número de clientes.
Ahorros por la reducción en las comisiones de cobranza.	Ahorro por manejo centralizado de cuentas.	
Puntualidad en los pagos.	Mayor eficiencia en la administración de tesorería.	
Mejor uso del tiempo disponible.		
La oportunidad de acceder al sistema financiero.		

Ver: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/Moneda-138/Moneda-138-03.pdf>. Información verificada el 22 de mayo de 2017.

**INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800

e-mail: [consultas@indecopi.gob.pe](mailto:consultas@indecopi.gob.pe) / Web: [www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe)





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

19. En otras palabras, la posibilidad de extorno de pagos inadecuados -orientados a la inmediatez en la corrección de errores- como medida para impulsar el uso de este instrumento será positiva, siempre que se consignen expresamente en los contratos suscritos entre las partes los posibles cargos adicionales y se cuente con los mecanismos eficaces de comunicación con los consumidores, sin generar gastos sustantivos para su implementación o cargos onerosos para el caso de operaciones interbancarias.
20. En atención a ello, quienes suscriben el presente informe opinan que el instrumento propuesto podría generar beneficios a los agentes económicos que participan, siempre que se cuenten con los mecanismos necesarios para subsanar los posibles defectos que se podrían presentar en su implementación.

### III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley N° 1251/2016-CR, cuyo objeto es regular el débito directo como un instrumento de pago electrónico que amplía y mejora el servicio actual de débito directo ofrecido por las entidades financieras, puede resultar económicamente beneficioso para los consumidores, en tanto se establezca un mecanismo eficaz para identificar las transacciones inadecuadas en el menor tiempo posible, permitiendo a los proveedores en el mercado y a las entidades financieras mayores facilidades para la implementación de las disposiciones contenidas en la norma propuesta.

**EVELING ROA QUISPE**  
Secretaría Técnica  
Comisión de Protección al Consumidor N° 1

**ANAHI CHAVEZ RUESTA**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor