



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 092 -2012/CPC-INDECOPI**

A : **Hebert Tassano Velaochaga**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Edwin Aldana Ramos**
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y 2 – Sede Central

ASUNTO : **Respuesta al oficio remitido por el señor congresista Jaime Delgado Zegarra respecto al Proyecto de Ley N° 1038/2011-CR**

REFERENCIA : Oficio N° 0934.04.06 (Hoja de Trámite 53441)

FECHA : 21 de mayo de 2012

I. OBJETO DEL INFORME

1. El presente informe tiene por objeto poner en conocimiento de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi el análisis realizado sobre el Proyecto de Ley N° 1038/2011-CR, considerando el marco jurídico aplicable y el objetivo de la normatividad propuesta, dentro del ámbito de competencia otorgado a la autoridad de consumo.

II. MARCO JURÍDICO

2. El artículo 1° de la Constitución Política del Perú consagra la defensa de la persona humana y su dignidad como fin supremo de la sociedad y el Estado. Asimismo, el artículo 2° numeral 1 del texto constitucional recoge el derecho de toda persona a la vida, integridad física, libre desarrollo y bienestar; lo cual debe ser concordado con lo señalado en los artículos 7° y 9° del mismo cuerpo normativo, donde se reconoce el derecho de las personas a la protección de la salud y se encarga al Estado el diseño y conducción de la política nacional de salud¹.

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

(...)





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

3. Por su parte, el artículo 59° de la Constitución Política del Perú² consagra la libertad de empresa como parte de las garantías y derechos otorgados a los agentes del mercado. Sin embargo, tal disposición no implica la concesión de una libertad irrestricta de actuación, pues tal facultad puede ser limitada por razones de moral, salud o seguridad pública³.
4. Siendo así, es constitucionalmente amparable que el Estado pueda regular o restringir determinadas actividades en salvaguarda de la salud pública, constituyendo un límite legítimo al ejercicio de la libertad de empresa.
5. El Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) no es ajeno a dicha necesidad. Así, el artículo IV del Título Preliminar del citado dispositivo establece como parte de sus políticas públicas, la protección a la salud y seguridad de los consumidores.
6. A mayor abundamiento, el artículo 30° de dicha norma establece que los proveedores son responsables por la inocuidad de los productos alimenticios que ofrecen en el mercado, de conformidad con la legislación sanitaria⁴.
7. Finalmente, el Código recoge como parte de su finalidad la reducción de la asimetría informativa⁵, estableciendo que los proveedores se encuentran en la

Artículo 7°. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Artículo 9°. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 59°.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades

³ En el fundamento jurídico 32 de la STC N° 3330-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente: "(...) Así, el derecho a la libertad de empresa traspasa sus límites cuando es ejercido en contra de la moral y las buenas costumbres, o pone en riesgo la salud y la seguridad de las personas. Consecuentemente, el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, para estar arreglado a derecho, ha de hacerse con sujeción a la ley y, por ello, dentro de las limitaciones básicas que se derivan de la seguridad, la higiene, la salud, la moralidad o la preservación del medio ambiente".

⁴ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo 30°.- Inocuidad de los alimentos

Los consumidores tienen derecho a consumir alimentos inocuos. Los proveedores son responsables de la inocuidad de los alimentos que ofrecen en el mercado, de conformidad con la legislación sanitaria.

⁵ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Título Preliminar

Artículo II.- Finalidad

El presente Código tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses. En el régimen de economía social de mercado establecido por la Constitución, la protección se interpreta en el sentido más favorable al consumidor, de acuerdo a lo establecido en el presente Código.





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

obligación de ofrecer a los consumidores toda la información relevante⁶, lo cual incluye los riesgos y peligros que puedan ser inherentes a determinados productos o servicios⁷.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 1038/2011-CR

8. El proyecto de ley materia de análisis contiene disposiciones dirigidas a proteger la salud pública mediante diversos mecanismos, tales como la implementación de programas educativos que promuevan la alimentación saludable, la regulación de la venta de alimentos y bebidas en instituciones educativas, la promoción del deporte y la actividad física, así como la regulación de la actividad publicitaria en el mercado de alimentos y bebidas no alcohólicas.
9. De la lectura del artículo 2º del proyecto de ley analizado, se desprende que calificaría como Alimento "(...) *toda sustancia o producto que en su estado natural o elaborado presenta características que lo hacen apto y agradable al consumo humano para satisfacer la necesidad de hambre (...)*". Al respecto, consideramos que dicha definición (central para la propuesta legislativa presentada) no debe considerar la calificación de "agradable" como elemento para determinar si un producto tiene la calidad de alimento, pues tiene un cariz subjetivo y, en todo caso, el proyecto debería contemplar lo establecido en el Códex Alimentarius a efectos de guardar coherencia con dichas disposiciones y definiciones.
10. El artículo 3º del Proyecto de Ley dispone que los promotores y directores, de manera solidaria, deben velar para que las comidas y/o alimentos que brinden a sus alumnos sean variados, equilibrados y estén vinculadas con sus necesidades nutricionales. No obstante, podría incorporarse el deber de los promotores y autoridades educativas de verificar que los alimentos que

⁶ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 2º.- Información relevante

- 2.1 El proveedor tiene la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.
- 2.2 La información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano.
- 2.3 Sin perjuicio de las exigencias concretas de las normas sectoriales correspondientes, para analizar la información relevante se tiene en consideración a toda aquella sin la cual no se hubiera adoptado la decisión de consumo o se hubiera efectuado en términos substancialmente distintos. Para ello se debe examinar si la información omitida desnaturaliza las condiciones en que se realizó la oferta al consumidor.
- 2.4 Al evaluarse la información, deben considerarse los problemas de confusión que generarían al consumidor el suministro de información excesiva o sumamente compleja, atendiendo a la naturaleza del producto adquirido o al servicio contratado.

⁷ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 26º.- Medidas de los proveedores frente a los riesgos previstos

En caso de que, por la naturaleza o componentes del producto o del servicio que se comercialice, el riesgo sea previsible para el proveedor, este debe tomar las medidas necesarias para su adecuada conservación, manipulación y transporte, advirtiendo al consumidor de dicho riesgo, así como del modo correcto de la utilización del producto o la prestación del servicio, y las acciones a tomar en caso de producido un daño. Las acciones del proveedor no deben incrementar el riesgo previsible.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

terceros puedan expender dentro de sus centros educativos (mediante comedores, puestos de venta o kioscos) también cumplan estos parámetros.

11. Con relación a la prohibición de comercialización de alimentos y bebidas de bajo contenido nutricional en las instituciones educativas de nivel inicial primario y secundario, nos ratificamos en lo expresado en el Informe N° 31-2012/CPC-INDECOPI de fecha 20 de febrero de 2012⁸, mediante el cual se indicó que dicha disposición tiene justificación en la especial tutela y protección que debe dispensarse a los niños y adolescentes⁹, los cuales, por su edad y características, resultan más vulnerables a la oferta de productos alimenticios cuyo consumo excesivo podría resultar perjudicial para su salud y desarrollo.
12. Asimismo, el Proyecto de Ley analizado propone que se consigne en el rotulado de aquellos alimentos y/o bebidas no alcohólicas, diversas frases de advertencia sobre riesgos a la salud, en función a su naturaleza (si contienen una elevada cantidad de azúcar, de grasas saturadas, de sodio - sal o grasas trans).
13. De la revisión del texto sustitutorio contenido en el dictamen emitido por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República¹⁰, se aprecia que sólo se hace mención a dos clases de advertencias a incluir en el rotulado de los alimentos antes indicados:

"Alto en (sodio – azúcar – grasas saturadas): Su consumo en exceso produce enfermedades crónicas"

Contiene grasas trans: Su consumo produce enfermedades crónicas"
14. Al respecto, conforme se señaló en el Informe N° 32-2012/CPC-INDECOPI del 20 de febrero de 2012¹¹, consideramos que la comunicación de advertencias en esta clase de productos podría ser equiparable a la existente en la actualidad respecto de las bebidas alcohólicas. Siendo así, resulta adecuado y pertinente la inclusión en el rotulado de los alimentos y bebidas, de frases que adviertan los riesgos a la salud que pudiese aparejar el consumo de dichos productos. Esto resulta especialmente relevante, si consideramos que esta clase de alimentos y bebidas son consumidos en gran medida por niños y adolescentes en período de formación y crecimiento.

⁸ En dicho informe se analizó la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 775/2011-CR.

⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 4°.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

¹⁰ Aprobado en la sesión del 15 de mayo de 2012.

¹¹ En dicho informe se analizó la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 774/2011-CR.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

15. Sin perjuicio de ello, es pertinente resaltar la necesidad de que esta disposición sea desarrollada vía reglamentaria, a fin de determinar el tamaño de letra a emplear o el espacio que deberá ocupar la advertencia en el empaque del producto, así como la forma en la que debe ser consignada. Esta regulación deberá tener en cuenta que la presentación de dicha información en el rotulado de estos productos debe ser adecuada para que los consumidores puedan acceder a ella fácilmente.
16. Finalmente, resulta importante evaluar los costos que tendría la verificación de dicha disposición, en la medida que la fiscalización por parte de la autoridad de consumo (Indecopi) del efectivo cumplimiento de estas normas, requeriría fortalecer a la institución a fin que pueda solventar el costo de las inspecciones e investigaciones de prevención necesarias.

IV. CONCLUSIONES

17. Luego del análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 1038/2011-CR, es posible arribar a las siguientes conclusiones:
 - (i) Con relación a la definición de “Alimento”, se propone no incluir el calificativo “agradable” dentro de su definición y, en todo caso, el proyecto debería contemplar lo establecido en el Códex Alimentarius a efectos de guardar coherencia con dichas disposiciones y definiciones.
 - (ii) Se propone incorporar que los promotores y autoridades educativas también tengan el deber de verificar que los alimentos que terceros puedan expendir dentro del centro educativo (mediante comedores, puestos de venta o kioscos) sean variados, equilibrados y estén vinculados con las necesidades nutricionales de los alumnos.
 - (iii) La prohibición de comercialización de alimentos y bebidas de bajo contenido nutricional en las instituciones educativas de nivel inicial primario y secundario, tiene justificación en la especial tutela y protección que debe dispensarse a los niños y adolescentes, máxime si se trata de aspectos relativos a la salud.
 - (iv) Resulta adecuada la inclusión de los riesgos y advertencias en el rotulado de aquellos alimentos, en función a su alto grado de grasas saturadas, azúcares y sodio, o la inclusión de grasas trans en la proporción señalada en el proyecto de ley. Sin perjuicio de ello, esta disposición debería ser reglamentada a fin de facilitar su implementación, fiscalización y control.





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

- (v) Debe evaluarse los costos que tendría la aplicación de dicha disposición, a fin de permitir a la autoridad de consumo realizar una efectiva fiscalización de su cumplimiento.

Es todo lo que informamos a usted.

Atentamente,



EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico

Comisión de Protección al Consumidor N° 1 y 2

EAR/jma

