



Carta N° 163-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 18 de setiembre de 2023

Señor

CESAR REVILLA VILLANUEVA

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República

Presente.-

Ref. : Comentarios en torno al Proyecto de Ley N°
5599/2022-CR, “Ley que crea el impuesto
de estadía corta y establece reglas para un
mejor servicio”

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica.

En esta oportunidad, nos referimos al Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone la creación de un impuesto local al alquiler de inmuebles por estancias cortas realizadas mediante plataformas digitales y establece otras disposiciones sobre la prestación del servicio de alojamiento temporal.

Sobre ello, advertimos que el Proyecto incluye una serie de disposiciones que generan sobrecostos a una actividad que necesita del fomento del Estado. Además, el Proyecto vulnera principios constitucionales, como el principio de igualdad ante la ley y el principio de no confiscatoriedad, debido a que incurre en doble tributación por un mismo hecho generador. Además, no tiene sustento técnico necesario para la creación de un nuevo tributo. Por último, plantea situaciones sancionatorias a personas jurídicas que no son el sujeto obligado del tributo, por lo que su aplicación resulta desproporcionada.

En tal sentido, recomendamos respetuosamente a la Comisión optar por el archivo del Proyecto, de acuerdo con los argumentos que se detallan a continuación:

1. Resumen del Proyecto.

El Proyecto propone la creación de un tributo de 4% que gravaría la reserva o alquiler de una habitación, vivienda o departamento dentro del territorio nacional por parte de personas naturales o jurídicas que acceden al mismo mediante el uso de plataformas virtuales. Así, el impuesto sería recaudado por los administradores de los “portales web o aplicativos móviles”.

De acuerdo con el Proyecto, el pago del impuesto deberá realizarse de modo automático o hasta el último día hábil del mes calendario siguiente a la fecha de efectuado el alquiler de la habitación, vivienda o departamento, cuando el anfitrión no registre la cuenta del gobierno local en el portal que ofrece el servicio de alquiler. Del mismo modo, el Proyecto establece que se deberá contar con un registro de huéspedes de estadía corta y obligaciones para los anfitriones de estancias cortas, como registrar en la plataforma digital o aplicativo móvil la cuenta bancaria del gobierno local donde se encuentra ubicado el inmueble objeto del alquiler de estadía corta o llevar el registro de huéspedes. Asimismo, se prevé exigir a los anfitriones cumplir con estándares mínimos de limpieza y mantenimiento de las propiedades ofrecidas en alquiler.

Finalmente, el Proyecto señala que en caso la plataforma no cumpla con habilitar un campo para que el anfitrión registre la cuenta bancaria correspondiente al gobierno local a fin de facilitar el pago inmediato del impuesto de estadía corta, se procederá a bloquear la plataforma digital o aplicativo móvil dentro del territorio nacional, conforme al procedimiento previsto en el reglamento de la Ley.

2. Sobre el arrendamiento temporal y su regulación actual.

El arrendamiento turístico temporario o, como es denominado en el Proyecto, “estadias cortas”, es una actividad que consiste en el arrendamiento de una habitación, vivienda o espacio en general por un periodo determinado. Como su nombre mismo lo indica, es un arrendamiento, tal como el que se encuentra previsto en el artículo 1666° y siguientes del Código Civil.

Esta actividad de arrendamiento temporal no suele realizarse con fines empresariales o comerciales, sino, por el contrario, es realizada por personas que ofrecen espacios en alquiler.

Esta práctica se caracteriza por contar con condiciones únicas de servicio en términos de periodicidad, características, precio, entre otros. En efecto, aquel que decide ofrecer en arrendamiento un inmueble puede decidir ofrecerlo por pocos días al año, o cuando no se encuentre en el espacio, o también de manera más habitual, dependiendo de su disponibilidad y necesidad, y de la potencial demanda de acuerdo con la propuesta habitacional ofrecida.

Ahora bien, los diversos cambios provocados en el sector a raíz de la pandemia han generado oportunidades económicas e incentivado la participación de nuevos actores locales. Es así como surgen distintos actores económicos que, sobre la base de nuevos modelos de negocio, han hecho posible, como nunca, el acceso de bienes y servicios a nivel global como ocurre con el arrendamiento de viviendas temporales. En este contexto, compartir espacios por parte de nuevos actores económicos se ha transformado en una solución habitacional económica y de fácil acceso para y por agentes locales.

Pese a ello es importante destacar que el arrendamiento temporal se ha dado en todo contexto, mucho antes de la llegada de las plataformas digitales. En efecto, antes de la irrupción de Internet en nuestras vidas, el arrendamiento temporal se realizaba mediante anuncios en periódicos, llamadas telefónicas o anuncios físicos en calles. De hecho, muchos arrendatarios optan por continuar utilizando dichos canales para poner en arrendamiento sus habitaciones o viviendas. Esa situación es mucho más frecuente en localidades con baja conectividad a Internet.

En cuanto a la regulación, el arrendamiento temporal se encuentra regulado -como todo arrendamiento en el país- por el Código Civil. Es importante recalcar que, aun cuando el arrendamiento temporal siempre ha existido por diversos medios analógicos, el Código Civil no establece un periodo mínimo a partir del cual se regula el arrendamiento. En tal sentido, es posible concluir que el espíritu de la norma civil es regular por igual el arrendamiento, indistintamente de su periodo de duración; es decir, si es arrendamiento por días, semanas o meses.

Lo mismo sucede con la regulación tributaria. El Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta (TUO de la Ley del Impuesto a la Renta), aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF, establece en su artículo 22° que la primera categoría del impuesto a la renta afecta a las rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes. Cabe precisar que ni la norma tributaria ni su Reglamento establecen un periodo mínimo o máximo para gravar a los arrendamientos. De modo que también podemos advertir que el espíritu del legislador ha sido siempre regular bajo el mismo marco normativo civil y tributario el alquiler, indistintamente de su periodo de duración.

Si bien las particularidades del arrendamiento temporal hacen necesario pensar en un marco jurídico específico para esta actividad, esto debe darse buscando las mejores alternativas posibles y con un ánimo promotor, más no restrictivo de la actividad. Es importante considerar que una regulación que afecta las nuevas prácticas de la actividad turística podría ubicar al Perú en una posición de desventaja respecto a las expectativas comerciales y turísticas que el mercado mundial exige actualmente.

Por ello, la regulación debe reconocer estas nuevas realidades que la economía digital apalanca y que las demandas emergentes de la ciudadanía global exigen, evitando limitarlas a fin de no desincentivar el ejercicio de una actividad legítima.

3. El Proyecto no se encuentra debidamente sustentado.

La Exposición de Motivos no identifica cuál es el motivo para promover un nuevo tributo ni mucho menos el sustento técnico para determinar una tasa del 4%, o el hecho que este deba ser destinado a las municipalidades. Cabe precisar que todo tributo siempre tiene un impacto en la propiedad de los sujetos obligados (quienes tampoco se encuentran identificados en el Proyecto), por lo que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹, "*se transgrede el principio de no confiscatoriedad (...) cada vez que un tributo excede del límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad y, además, ha considerado a esta institución como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución Económica*".

En este caso, sin embargo, el Proyecto no detalla los motivos por los cuales se propone la creación de un nuevo tributo. Incluso en la Exposición de Motivos se llega a afirmar que el Proyecto resulta necesario, debido a que "*el alquiler de estadía corta impulsado por*

¹ Sentencia del Expediente 1414-2013-AA/TC.

propietarios de inmuebles que no reúnen las condiciones o características del servicio de hospedaje; lo realizan sin tributar al país”².

Sin embargo, dicha afirmación no es correcta. Como hemos señalado, el arrendamiento temporal se encuentra gravado, tan igual que cualquier otro arrendamiento, por el impuesto a la renta de primera categoría. Por lo que no es cierto que las personas que brindan este tipo de arrendamiento lo realicen sin tributar.

Esta premisa incorrecta que sustenta el Proyecto genera que no se analicen debidamente los principios tributarios, por ejemplo, que se trate de un impuesto no confiscatorio o que no incurra en doble imposición respecto de otros tributos. Si bien, en términos generales, el Estado tiene la potestad para crear tributos, esta potestad debe ejercerse dentro de los cánones de la Constitución, pues cada tributo supone una afectación al derecho de propiedad de los contribuyentes.

Es por ello que, además del análisis tributario, también se debe realizar un *test* de proporcionalidad a fin de determinar si la medida es idónea y necesaria para los fines que busca alcanzar. Del mismo modo, se debería determinar si la afectación del derecho de propiedad es proporcional a los objetivos que persigue el tributo. Este sustento, sin embargo, no se encuentra en el detalle del Proyecto.

4. El Proyecto no analiza el impacto económico que puede tener sobre diversos supuestos de alquileres distintos al que pretende regular.

Una consecuencia de la falta de análisis del Proyecto es que no considera el impacto que podría tener en la economía peruana. En la Exposición de Motivos se cita la normativa de otros países, pero no se ha considerado la particularidad del arrendamiento en el país. En efecto, durante la temporada de verano desde hace muchos años y antes de la irrupción del Internet en nuestro país, muchas casas y departamentos se han alquilado por estancias cortas. Estos alquileres realizados mediante plataformas o mediante medios analógicos también podrían verse afectados por el tributo y generar un grave sobre costo en este tipo de arrendamientos.

Lo mismo ocurre en el caso de fiestas patronales o festividades locales en diversas provincias del país. En muchos de estos casos, son las mismas personas quienes sólo durante la festividad ponen en alquiler temporal una habitación o parte de su vivienda a los extranjeros o turistas locales que quieren formar parte de estas celebraciones.

El Proyecto no toma en cuenta estos supuestos particulares del país, que se verán seriamente afectados tanto para arrendatarios como para arrendadores temporales. En estos casos tampoco se ha analizado la capacidad contributiva de las personas (pese a que no se ha identificado al contribuyente del tributo) y si el impuesto propuesto transgrediría el principio de no confiscatoriedad.

5. El Proyecto vulnera el principio de reserva de ley al no establecer con claridad al contribuyente del impuesto.

² Proyecto de ley 5599/2022-CR, página 10.



El Proyecto no señala quién es el deudor tributario del impuesto que se pretende regular. Cabe precisar que la norma IV del Título Preliminar del Código Tributario señala que “sólo por Ley (...) se puede: a) Crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria, la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción”. El principio de reserva de ley puede también leerse en positivo para señalar que deberá ser la ley que cree el tributo la que establezca todas estas características del tributo.

Sin embargo, en el presente caso no se señala con claridad quién es el sujeto deudor del impuesto. Tampoco se detalla con claridad quién sería el contribuyente y quién el responsable, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7° y 8° del Código Tributario. Si bien el artículo 4° del Proyecto señala en su enunciado que se refiere al sujeto pasivo del impuesto, no llega a detallar al sujeto deudor ni menos al contribuyente. Por lo expuesto, el Proyecto de ley vulneraría el principio de reserva de ley consagrado en el Código Tributario.

6. El Proyecto vulnera el principio de igualdad ante la ley y atenta contra la Política Nacional de Transformación Digital al 2030.

Como hemos detallado, el arrendamiento temporal se ha realizado y se sigue realizando mediante diversos mecanismos, tanto analógicos como digitales. Sin embargo, el Proyecto únicamente pretende gravar a “las reservas de habitación, vivienda o departamento por parte de personas naturales o jurídicas (...) que acceden al mismo mediante el uso de plataformas virtuales o aplicativos móviles”. Es decir, únicamente grava al supuesto del arrendamiento realizado mediante medios digitales.

Esta diferencia, sin duda, exige un riguroso análisis a la luz del derecho a la igualdad recogido en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución, el cual se constituye como un derecho-principio en cuyo marco todo tratamiento diferenciado que no esté debidamente justificado resulta discriminatorio y, por tanto, prohibido por el ordenamiento jurídico.

El análisis del derecho a la igualdad debe realizarse tomando como parámetro de comparación un hecho similar. En este caso estamos ante alquileres de la misma naturaleza bajo la única diferencia de que unos se realizan de modo digital y otros de modo analógico. Sin embargo, sólo debido al mecanismo que se emplea para el arrendamiento, el Proyecto propone un tributo diferenciado para aquellos realizados en plataformas o aplicativos. Así, la redacción del Proyecto puede llevar incluso al supuesto en el cual el anuncio del arrendamiento se realice mediante plataformas o aplicativos, pero la reserva se materialice mediante medios analógicos y en ese caso el supuesto no estaría gravado por el tributo.

El rol del Estado es el de fomentar la transformación digital y el aprovechamiento de las oportunidades que habilita este proceso, tal como lo señalan el Decreto de Urgencia 006-2020 y la Política Nacional de Transformación Digital, recientemente aprobada mediante Decreto Supremo 085-2023-PCM. Sin embargo, el Proyecto atentaría contra dicha política de Estado al generar una mayor imposición tributaria para el uso de plataformas digitales. En consecuencia, debe evaluarse si estamos ante la transgresión al principio de igualdad y, asimismo, frente a una vulneración a dicha política de Estado.

7. Las funciones de fiscalización municipal.

El artículo 11° del Proyecto señala lo siguiente:



“El gobierno local donde se encuentra ubicado el inmueble que es ofertado en alquiler mediante plataforma digital o aplicativo móvil, se encuentra debidamente facultado para:

- a) Inspeccionar el cumplimiento de los estándares mínimos de limpieza y mantenimiento y*
- b) Fiscalizar que el anfitrión cumpla con cargar en la plataforma digital o aplicativo móvil la cuenta bancaria donde se debe realizar el pago del impuesto”*

Al respecto, debemos señalar que estas prerrogativas no toman en cuenta las reales capacidades de los 1,676 Gobiernos Locales que existen en el Perú. Existe una gran diferencia entre las capacidades tanto de recursos humanos como recursos económicos que pueda tener una municipalidad grande situada en la capital, respecto de una municipalidad situada en una región con pocos habitantes o una municipalidad con baja capacidad de ejecución presupuestal.

Esto genera un segundo problema respecto de los arrendadores temporales y es la dispersión normativa y de fiscalización a la que se enfrentarían con 1,676 municipalidades realizando la fiscalización de los “estándares mínimos de limpieza y mantenimiento”. Una disposición de ese tipo puede generar interpretaciones disímiles e incluso contradictorias entre una y otra municipalidad.

Como muestra de la diferencia sustancial que existe entre las municipalidades en el país, de acuerdo con la consulta amigable de ejecución del presupuesto público, al 4 de agosto de 2023, las Municipalidades del país habían ejecutado en promedio un 37.8% de su presupuesto anual. Sin embargo, si se analiza el detalle se podrá ver que solo en Lima hay cifras muy distintas en la ejecución, que refleja las capacidades técnicas de los diversos municipios. Por ejemplo, mientras que la Municipalidad de Santiago de Surco ha ejecutado el 47.4% de su presupuesto, la Municipalidad de Villa María del Triunfo únicamente ha ejecutado el 26.1% de su presupuesto. Esta situación se repite a nivel nacional, donde podemos ver que las municipalidades de Madre de Dios solo han ejecutado el 24.9% de su presupuesto³.

En tal sentido, si el objetivo del Proyecto es mejorar los servicios que otorgan las municipalidades, debería enfocarse en la capacidad de ejecución que estas tienen en lugar de crear nuevos tributos -carentes de análisis técnico- que menoscaban la propiedad de los contribuyentes sin que esto se vea reflejado en ejecución presupuestal estatal.

8. Las obligaciones establecidas para los intermediarios digitales vulneran principios y derechos constitucionales y son desproporcionadas.

El artículo 13° del Proyecto detalla las obligaciones que tendrían las plataformas digitales o aplicativos móviles, dentro de las que se encuentran las siguientes:

- “a) Habilitar el campo para que el anfitrión registre la cuenta bancaria correspondiente al gobierno local a fin de facilitar el pago inmediato del impuesto de estadía corta.*
- b) Generar automáticamente el registro de huéspedes de estadía corta conforme a las previsiones del artículo 9° de la presente Ley”.*

³ Fuente: Consulta de Ejecución del Gasto del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas al 4 de agosto de 2023.

Además, el artículo indica que si la plataforma no cumple con la obligación del literal a) arriba mencionado, se procederá “a bloquear la plataforma digital o aplicativo móvil dentro del territorio nacional, conforme al procedimiento previsto en el reglamento de la presente Ley”. A continuación, brindamos nuestros comentarios sobre cada obligación establecida:

8.1. Sobre la creación de un registro automático de huéspedes.-

El Proyecto parte de una definición incorrecta al regular a los administradores de plataformas digitales o aplicaciones móviles, desconociendo el papel que realizan como canales abiertos que no desempeñan un rol activo en el bien o servicio ofrecido a través de dichos medios, y que se limitan a proporcionar un foro facilitando el acercamiento entre las partes.

Las plataformas no tienen la capacidad de editar, verificar o mejorar el contenido alojado en ellas, dado que es potestad de los usuarios y la plataforma solo intermedia. En efecto, este tipo de plataformas tiene un rol neutro, siendo un mero canal, que se limita a proporcionar un foro. Por el contrario, son los usuarios quienes llevan a cabo la promoción, oferta y/o publicidad de los bienes y/o servicios, creando sus propias publicaciones sin intervención de las plataformas.

Sobre este punto, es importante revisar como precedente lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en abril de 2019, que identificó que un servicio que consiste en conectar, a través de una plataforma electrónica, a huéspedes potenciales con anfitriones que ofrecen alquileres a corto plazo, en una situación en la que el proveedor de ese servicio electrónico no ejerce control sobre los procedimientos esenciales de la prestación de estos servicios, constituye un servicio de la sociedad de la información y, por lo tanto, se beneficia de la libre circulación de servicios como lo garantiza la Directiva Europea 2000/31/CE.

En el mismo sentido, dicho tribunal falló el 19 de diciembre de 2019 en un procedimiento prejudicial indicando que “la operación de las plataformas electrónicas o digitales constituye un servicio de la sociedad de la información, donde dichas plataformas no son responsables por la información ni los contenidos que se publican por los usuarios, al no intervenir en los procedimientos esenciales de la prestación de los servicios”.

El hecho de que ese proveedor de servicios también ofrezca otros servicios que tienen un contenido material, no impide que el servicio proporcionado por medios electrónicos se clasifique como un servicio de la sociedad de la información, siempre que este último servicio no forme un todo inseparable con esos servicios de contenido material.

Por tanto, las plataformas de intermediación de servicio de alquiler temporal se basan en los siguientes aspectos esenciales: (i) se trata de una plataforma P2P (“peer to peer”), es decir, que su función consiste en poner en contacto a los *peers* (“pares”), y (ii) no ejercen control o influencia decisiva sobre los pares y la actividad que estos realizan. Quien realmente determina las condiciones bajo las cuales se realiza el arrendamiento es el propietario o

administrador del inmueble que pretende alquilar, imponiendo las reglas de uso del inmueble, el precio, las condiciones de pago, las políticas de cancelación y todo lo relacionado con la estadía en el espacio.

En ese sentido, la obligación de generar automáticamente el registro de huéspedes no debería ser aplicable a la plataforma, sino al usuario que ofrece y gestiona la actividad de alojamiento. Por ese motivo, y considerando lo señalado en el derecho comparado, no resulta correcto imponer a plataformas abiertas -que no tienen ningún control sobre dicha actividad- un rol activo en cuanto al contenido generado y puesto a disposición por los usuarios prestadores del servicio de alojamiento, y la interacción que estos tengan con los usuarios que buscan un lugar para alojarse. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que la obligación tanto para los “anfitriones” como para las plataformas digitales es ambigua, pues no resulta claro qué se debe hacer con la información registrada, lo cual puede dar lugar a obligaciones o cargas adicionales y de difícil cumplimiento en la regulación secundaria.

Por otro lado, la obligación de la creación de un registro de huéspedes a cargo de las plataformas intermediarias genera graves preocupaciones de cara al cumplimiento de la normativa de Datos Personales. En efecto, vulnera el principio de finalidad establecida en el artículo 4° de la Ley de Protección de Datos Personales⁴, pues no establece cuál es el objetivo o finalidad detrás de la creación de dicho Registro que contendrá los datos personales de las personas que contratan un espacio de alojamiento. Asimismo, el Proyecto vulnera el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 7^{o5} de la referida Ley al establecer que los huéspedes deben entregar datos sensibles como el sexo, nacionalidad, lugar de residencia, motivo de viaje entre otros, los cuales resultan excesivos para la prestación de un servicio de alojamiento.

Adicionalmente, esta disposición podría entrar en conflicto con la legislación del país a las que se someten algunas plataformas constituidas en el extranjero, por ejemplo, la Regulación de Datos Personales de la Unión Europea (GDPR, por sus siglas en inglés), la cual establece que no se puede realizar la divulgación de datos personales de sus usuarios (salvo contadas excepciones). En dicho caso, si una plataforma tuviera que dar cumplimiento a las disposiciones del Proyecto, estaría expuesta a incumplir con la GDPR, pudiendo ello resultar en sanciones para los operadores de plataformas tecnológicas de gran significancia que incluso podrían tener como consecuencia la imposibilidad de continuar operando.

⁴Artículo 6. Principio de finalidad

Los datos personales deben ser recopilados para una finalidad determinada, explícita y lícita. El tratamiento de los datos personales no debe extenderse a otra finalidad que no haya sido la establecida de manera inequívoca como tal al momento de su recopilación, excluyendo los casos de actividades de valor histórico, estadístico o científico cuando se utilice un procedimiento de disociación o anonimización.

⁵ Artículo 7. Principio de proporcionalidad

Todo tratamiento de datos personales debe ser adecuado, relevante y no excesivo a la finalidad para la que estos hubiesen sido recopilados

8.2. Sobre el bloqueo de las plataformas digitales o aplicaciones móviles.-

De acuerdo con el Proyecto, si una plataforma no habilita un campo para que el anfitrión registre la cuenta bancaria del gobierno local, se procederá “a bloquear la plataforma digital o aplicativo móvil dentro del territorio nacional”.

Al respecto, el establecimiento de facultades de bloqueo de plataformas o aplicaciones móviles, direcciones IP o similares que propone el Proyecto vulnera múltiples derechos, como la libertad de expresión e información y libertad de empresa. En efecto, un bloqueo de dicha magnitud sería equivalente a la censura de contenidos en Internet, vulnerando las garantías que la Constitución le otorga a la libre circulación de ideas y contenidos.

Al tratarse de medidas que disponen la prohibición de acceder a un contenido en Internet, estas deben establecerse siguiendo las máximas garantías, entre ellas un análisis de proporcionalidad exhaustivo y ser declaradas mediante una orden judicial. Así lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el informe Estándares para una Internet Libre y Abierta⁶. En este caso, sin embargo, se plantea un bloqueo establecido por una entidad administrativa, que, a diferencia de aquellas medidas dictadas como resultado de un debido proceso judicial, atenta contra derechos humanos y/o civiles consagrados a nivel local, regional e internacional⁷.

En este punto cabe señalar que la CIDH se ha pronunciado sobre la obligación de los Estados de abstenerse de bloquear total o parcialmente sitios en línea, garantizando el acceso más amplio e inmediato al servicio de internet a los ciudadanos⁸. Así, por ejemplo, en el año 2020 la CIDH mencionó haber tomado conocimiento sobre los actos de bloqueo que sufrió la aplicación “Uber” en el territorio colombiano como consecuencia de la decisión de una entidad administrativa de dicho país. Sobre ello, mostró su preocupación sobre el caso y precisó que los bloqueos de Internet limitaban la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet, la cual no debía estar condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia⁹.

⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares para una Internet Libre Abierta e Incluyente*. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/internet_2016_esp.pdf

⁷ Mayor información por este enlace: <https://www.lacnic.net/4137/1/lacnic/consecuencias-inesperadas-del-bloqueo-de-sitios-en-internet>

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Disponible en: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2019*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ESPIA2019.pdf>



Finalmente, tampoco se observa razonabilidad ni proporcionalidad entre la conducta que se pretende sancionar en el procedimiento (habilitación de un espacio para colocar una cuenta bancaria) y la sanción de bloqueo, impidiendo por completo la actividad empresarial. Aplicar una sanción de bloqueo de las plataformas o aplicaciones equivale al cierre de la actividad empresarial, incumpliendo los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el Artículo IV del TUE de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Este principio establece que la actuación de la administración no debe perder de vista los objetivos mismos del procedimiento administrativo específico. Así, en el caso de considerar una sanción, la conducta cometida por el administrado debe ser proporcional con el daño o perjuicio generado o, dicho en otras palabras, si la acción cometida realmente ha generado una afectación a un fin público protegido.

En el presente caso, observamos que la medida que busca imponerse con el Proyecto representa una abierta afectación al principio antes mencionado, toda vez que la acción objeto de sanción (no habilitar un espacio para que el “Anfitrión” registre la cuenta bancaria de la municipalidad por el pago del impuesto) no representa un acto que genere un daño o perjuicio o una afectación a un fin público que motive un bloqueo de la plataforma o del aplicativo móvil.

En consecuencia, se podrían vulnerar derechos fundamentales como la libertad de empresa, la libertad de contratación y el derecho a la defensa, todos ellos consagrados en la Constitución.

Una observación importante para tener en cuenta es que, a nivel técnico, las redes o las extensiones de redes de Internet no necesariamente actúan sobre los territorios de las jurisdicciones concretas. Por lo que el bloqueo que se ordene a un operador, por motivos netamente técnicos, puede no aplicar a todo el territorio que se pretende establecer dicha medida o bien puede exceder al territorio que está orientado el bloqueo, dejando sin posibilidades a miles de usuarios de Internet que tienen el derecho de acceder.

9. El Proyecto no está alineado con las acciones de promoción y recuperación económica.

Finalmente, debemos destacar que el Proyecto no se encuentra alineado con las acciones de promoción y recuperación económica que ha planteado el Gobierno peruano. En efecto, en diciembre de 2022, el Gobierno emitió el plan “Con Punche Perú”¹⁰, concentrándose en 5 sectores económicos importantes: transporte, turismo, comercio y servicios, agropecuario y minería e hidrocarburos. Por ello, se plantearon medidas para la reactivación del sector turismo con el objetivo de impulsar la inversión y mejorar la seguridad y calidad de servicios a turistas. En dicha oportunidad, la inversión total para el sector turismo se valoró en S/ 500 millones.

¹⁰ Véase:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4004474/Presentaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Con%20Punche%20Per%C3%BA.pdf?v=1672320507>

Posteriormente, los desastres naturales causados por el Ciclón Yaku y el fenómeno del Niño también han afectado considerablemente al sector turismo. Es por ello que el mismo Gobierno ha emitido el Plan “Con Punche Perú 2”, en mayo de 2023. Este plan tiene también foco en el turismo y ha destinado S/ 80 millones adicionales a dicho sector.

El Congreso no ha sido ajeno a esa realidad y por eso el año pasado se emitió la Ley N° 31556, que redujo del 18% al 8% el IGV para “las micro y pequeñas empresas dedicadas a las actividades de restaurantes, hoteles, alojamientos turísticos, servicios de catering y concesionarios de alimentos, con la finalidad de apoyar la reactivación económica de este gran segmento económico empresarial, que sufrió un impacto devastador como consecuencia de la pandemia por la Covid-19, con la finalidad de viabilizar la supervivencia y evitar el cierre de estas actividades”¹¹.

En tal sentido, se advierte que tanto el Gobierno como el Congreso han emitido políticas de recuperación económica destinadas específicamente al sector turismo. Sin embargo, el Proyecto supone la creación de un nuevo impuesto, bajo un carente análisis costo-beneficio, sin considerar el impacto que puede tener en la realidad peruana y sin identificar al sujeto deudor del impuesto, con todo lo que ello implica: el análisis de su capacidad contributiva sin transgredir el principio de no confiscatoriedad. Por las razones expuestas, sugerimos que la Comisión no apruebe el Proyecto.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos ponemos a disposición para comentar cualquier aspecto sobre la presente comunicación. Del mismo modo, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva

¹¹ Artículo 1° de la Ley N° 31556, que reduce el IGV para las medianas y pequeñas empresas del sector hotelero y restaurantes.