

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**Alternativas para la implementación del Libro de Reclamaciones en los
establecimientos comerciales abiertos al público sin recurrir al
procedimiento administrativo sancionador**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DERECHO DE LA EMPRESA CON MENCIÓN EN
REGULACIÓN DE NEGOCIOS**

AUTOR

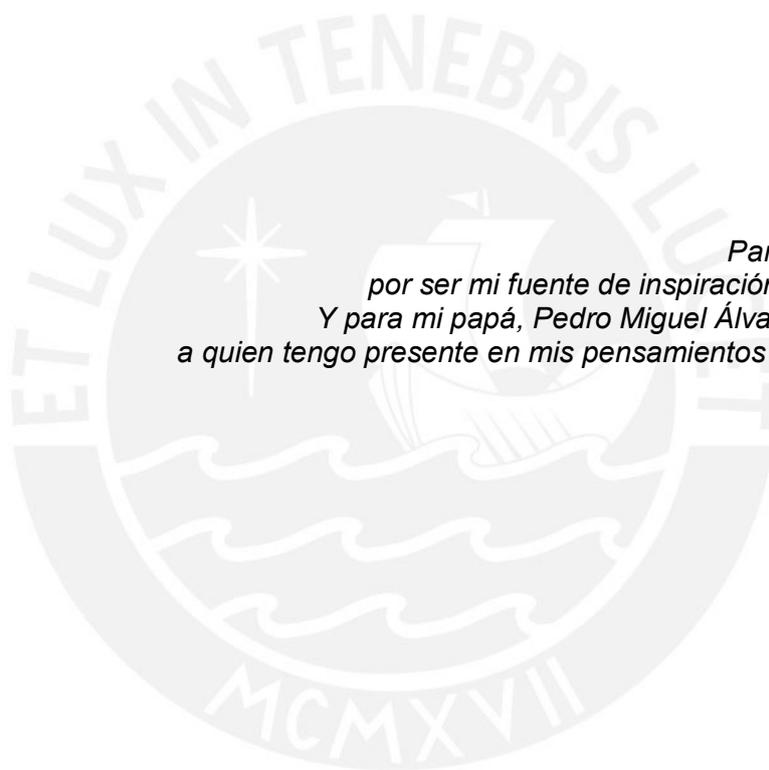
Phillip Álvarez Suárez

ASESOR

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

LIMA - PERÚ

Septiembre, 2019



*Para Anna Emilia,
por ser mi fuente de inspiración y superación.
Y para mi papá, Pedro Miguel Álvarez Del Águila,
a quien tengo presente en mis pensamientos todos los días.*

RESUMEN EJECUTIVO

El Código de Protección y Defensa del Consumidor introdujo el Libro de Reclamaciones, el cual, es concebido como un instrumento que permite a los consumidores presentar una queja o reclamo en el preciso momento en que recibe un mal servicio o un producto defectuoso, determinando como obligación que todos los proveedores con establecimientos comerciales abiertos al público deben contar con el Libro, ya sea en físico o virtual.

El Indecopi, al tener como una de sus funciones la protección de los derechos de los consumidores, realiza acciones de supervisión a nivel nacional orientadas a la verificación de este cumplimiento normativo; inicia procedimientos administrativos sancionadores en aquellos casos donde comprueba que el proveedor no ha implementado esta herramienta; y posteriormente impulsa el procedimiento de ejecución coactiva donde se impuso una multa al proveedor infractor. En estas tres etapas, aproximadamente, pueden transcurrir por lo menos 2 años.

En ese sentido, la implementación del Libro de Reclamaciones debe ser lo más eficiente posible a efectos que el Estado no tenga que incurrir en gastos en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores. Motivo por el cual, en el presente trabajo de investigación se evalúan como alternativas que la obligación de la implementación de este instrumento sea incluida como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, así como también que el Indecopi pueda determinar la responsabilidad objetiva por estas infracciones, de modo que pueda imponer la multa correspondiente en el preciso momento en que detecte su incumplimiento.

Índice

	Página
Introducción	5
Capítulo I. Las potestades del Indecopi en materia de protección al consumidor	10
1.1 La potestad fiscalizadora.....	10
1.2 La potestad sancionadora.....	13
1.2.1 La sanción administrativa.....	15
1.2.1.1 La multa.....	16
1.3 La ejecución forzosa como potestad de autotutela.....	19
1.3.1 La ejecución coactiva.....	21
1.3.2 La multa coercitiva.....	23
Capítulo II. El Libro de Reclamaciones en los establecimientos comerciales abiertos al público	26
2.1 Datos obtenidos por infracciones relacionadas al Libro de Reclamaciones.....	33
2.2 Probabilidad de cobranza coactiva de las multas por infracción a las normas de protección al consumidor.....	36
Capítulo III. Alternativas para asegurar la implementación del Libro de Reclamaciones	40
3.1 El Libro de Reclamaciones como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento.....	40
3.2 La posibilidad de determinar la responsabilidad objetiva para las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones.....	45
Conclusiones	50
Anexos	53
Referencias Bibliográficas	57

Introducción

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante el Indecopi) se creó en el año 1992, el cual es un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Cuenta con autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa (Decreto Legislativo 1033, 2008, art. 1). Tiene como funciones la protección de los derechos de los consumidores, la promoción del mercado, así como los derechos de la propiedad intelectual en todas sus manifestaciones (Decreto Legislativo 1033, 2008, art. 2), y se encuentra facultado para imponer multas a todos aquellos agentes del mercado que infrinjan las normas vinculadas a sus respectivas competencias.

Entre estas normas, se cuenta con el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante el Código), el cual ha recogido la experiencia nacional sobre esta materia en las últimas dos décadas, siendo alimentada por la vasta jurisprudencia del Indecopi, en aplicación del derogado Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor.

Tanto el Código como su antecesora contemplaron a la multa como sanción en caso el Indecopi detecte una infracción. En mucho menor grado encontramos a la amonestación para aquellas infracciones que eran calificadas como muy leves. Adicionalmente, se encuentra facultado para el dictado de medidas correctivas y medidas cautelares. Tanto las multas como las amonestaciones, son determinadas luego de una evaluación a cargo de la administración a través de un procedimiento administrativo sancionador. En este procedimiento se tramita y resuelve una controversia, ya sea a través de uno de sus órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor o a través de una de sus Comisiones de Protección al Consumidor a nivel nacional.

Una de las novedades que fuera incorporada por el Código es el Libro de Reclamaciones (art. 150). Se trata de un documento de naturaleza física o virtual a través del cual los consumidores pueden registrar sus reclamos o quejas sobre los productos o servicios ofrecidos por los proveedores en un determinado establecimiento comercial abierto al público o a través de plataformas de ventas por internet (2010, art.3.1).

Así, entonces, el Estado puso a disposición de los consumidores una herramienta que le permite acceder a una atención o respuesta directa y oportuna por parte del proveedor respecto a la queja o reclamo presentado, sin que este consumidor tenga que acudir directamente al Indecopi para que se le brinde una solución. En efecto, el Código dispuso que los establecimientos comerciales deben, en otras palabras, los obliga a contar con un Libro de Reclamaciones. Asimismo, su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 011-2011-PCM, señala que debe exhibirse en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia de dicho documento (art. 9) y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente. Del mismo modo, los consumidores pueden exigir la entrega inmediata del Libro de Reclamaciones para formular su queja o reclamo.

Sin embargo, la inobservancia a la implementación de este Libro ha traído como consecuencia el inicio de diversos procedimientos administrativos sancionadores justamente por contravenir a las disposiciones establecidas en el Código: por no contar con Libro, configurándose así infracción al artículo 150°; por no exhibirse en lugar visible y fácil acceso al público, como infracción al artículo 151°; por no entregarlo al consumidor a sola solicitud, infracción al artículo 152°; entre otras infracciones, lo cual ha incrementado la cantidad de denuncias a nivel nacional, ya sea de parte o de oficio.

Estas infracciones, una vez acreditadas en el procedimiento administrativo sancionador, son sancionadas con multas y amonestaciones. Con ellas, la autoridad administrativa busca que los proveedores implementen el Libro de Reclamaciones en los términos que establece el Código.

Cabe señalar que, a la fecha, si bien se ha desarrollado trabajos académicos orientados al estudio de la potestad sancionadora de la administración pública, no ocurre lo mismo con el estudio de alternativas para la implementación del Libro de Reclamaciones, por lo que esperamos que sea acogido con agrado por el lector, así como también por el Indecopi para que nuestras conclusiones sean evaluadas dentro de sus competencias.

Ahora bien, el problema se presenta cuando la imposición de una multa por incumplir las disposiciones del Código respecto al Libro de Reclamaciones no

garantizan que estas sean cumplidas, más aún si se toma en consideración que la obligación de la implementación de esta herramienta se encuentra dirigida a todos los establecimientos comerciales abiertos al público, así como también para aquellos que ofrecen sus bienes o servicios a través de internet, ya que demandaría que el Indecopi cuente con capacidad operativa y logística para poder desplegar sus acciones en todo el territorio nacional.

Tenemos entonces que el Indecopi opta por el inicio de procedimientos sancionadores que finalmente concluyen con la imposición de multas que no siempre desincentivan estas infracciones por parte de otros proveedores, incluso del mismo infractor. Se puede incluso agotar los escasos recursos de esta institución sin lograr que su actuación sea la más idónea para lograr la implementación de esta herramienta. Hay que considerar que las multas que son impuestas a los infractores sólo son de conocimiento entre las partes que intervinieron en el procedimiento administrativo sancionador, por lo que otros proveedores no advierten el riesgo que se genera por no implementar el Libro de Reclamaciones en sus establecimientos comerciales.

Recordemos que la labor de Indecopi no termina con la imposición de la multa. Surge entonces el procedimiento de ejecución coactiva a través del cual el Ejecutor Coactivo, en representación de esta entidad, requerirá el pago de la multa dentro de un plazo determinado bajo apercibimiento de dictar medidas de embargo destinadas a afectar el patrimonio del infractor, ahora deudor, a fin de asegurar en todo, o en parte, el pago de la multa que le fuera impuesta por incumplir las disposiciones del Código.

Vemos que se tramitan 2 procedimientos, el administrativo sancionador y el de ejecución coactiva, con este último para hacer efectivo las multas que han sido impuestas por el Indecopi, ello si se considera que sólo las multas serán canceladas, de manera voluntaria o coactiva, si es que el deudor contó con el patrimonio suficiente para hacer efectivo el pago correspondiente.

En consecuencia, es importante definir si lo que busca el Estado es asegurar que todos los proveedores implementen el Libro de Reclamaciones o que se cometan infracciones por su falta de implementación, a efectos que se inicien procedimientos administrativos sancionadores para que eventualmente aquellos tengan que pagar la multa de manera voluntaria, o lo que es peor, sean cobrados coactivamente, y de este

modo obtener más recursos. Nuestra posición al respecto es que la intención del Estado es que los proveedores implementen el Libro de Reclamaciones en beneficio de los consumidores sin que se tenga que iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

Desde esa perspectiva, el presente trabajo de investigación propone presentar como alternativas de solución que la obligación de la implementación del Libro de Reclamaciones sea incluida como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento por parte de las municipalidades provinciales y distritales, así como también se pueda determinar en el Código la responsabilidad objetiva para las infracciones vinculadas al Libro, de modo que se pueda imponer la multa correspondiente en el preciso momento en que se detecte su incumplimiento, con lo cual se tenga un rol más eficaz para disuadir estas conductas.

Hipótesis.

Es innegable que en la actualidad el dinamismo del mercado y la facilidad de acceder a diferentes fuentes de información, ha hecho que los proveedores busquen nuevas oportunidades de negocio y que los consumidores cuenten con mejores herramientas que les permitan informarse respecto a las características de los bienes y servicios que desean adquirir. Esto ha venido acompañado de normas que regulan sobre la materia, una autoridad administrativa con facultades que le permiten determinar que se ha cometido una infracción a dichas normas y un Poder Judicial más especializado, y quizá más célere, que revisa la legalidad de las actuaciones de esta entidad administrativa.

Sin embargo, somos de la opinión que ello no ha sido suficiente para asegurar que el cumplimiento de las disposiciones que regulan la implementación del Libro de Reclamaciones sea eficaz y eficiente. Lo señalado cobra especial relevancia si se toma en cuenta que un gran número de multas que han sido impuestas por infracciones al Código no han sido pagadas por los infractores.

Entonces, cabe preguntarnos si es que iniciar un procedimiento administrativo sancionador para determinar que se ha cometido una infracción por la falta de implementación del Libro de Reclamaciones es la medida correcta para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Código. De no ser así, habrá que cuestionarnos,

por un lado, si debiera incluirse esta exigencia como un requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento por parte de las municipalidades provinciales y distritales y, por otro lado, si es viable que en las actividades de supervisión y/o fiscalización¹, se proceda con la imposición de una multa en el preciso momento en que se detectó la infracción.

A efectos de absolver nuestra primera interrogante, analizaremos la data de la cantidad de infracciones que se han detectado en el Indecopi en los últimos años y, de ser el caso, evidenciaremos que la sanción de multa por infracción a la implementación del Libro de Reclamaciones, si bien es una medida gravosa, no ha resultado ser cumplida por los infractores en todos los casos, lo cual implica un gasto de recursos por parte del Estado.

Asimismo, para responder la segunda interrogante, evaluaremos la posibilidad de que la obligación de la implementación del Libro de Reclamaciones sea incluida como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento por parte de las municipalidades provinciales y distritales. Adicionalmente, estudiaremos la posibilidad de determinar objetivamente la infracción cuando un proveedor no ha implementado el Libro de Reclamaciones, esto con la finalidad que no se tenga que recurrir a un procedimiento administrativo sancionador y, de este modo, eventualmente el procedimiento de ejecución coactiva sea más célere, lográndose una mayor probabilidad de su cobranza.

En atención a lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como intención dejar abierta la posibilidad para que nuestras propuestas sean acogidas por el Indecopi para garantizar el cumplimiento de la implementación del Libro de Reclamaciones en aquellos casos donde el proveedor ha demostrado desinterés en su observancia.

¹ Nos referiremos indistintamente a la supervisión y fiscalización como sinónimos, toda vez que coincidimos con lo señalado por Zegarra quien ha sostenido que tienen un tratamiento similar por cuanto se trata “de actuaciones de la administración de comprobación o verificación de algo” (2015, p. 2016).

Capítulo I

Las potestades del Indecopi en materia de protección al consumidor

1.1 La potestad fiscalizadora.

El artículo 239.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General², ha definido a la actividad de fiscalización de la administración como el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de una norma legal, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, donde la actuación de fiscalización, al tener una finalidad correctora, podrá concluir con la advertencia de incumplimientos, una recomendación para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS), la adopción de medidas correctivas, entre otras. Esta actividad de fiscalización tiene también una finalidad preventiva, pues con esta actuación de la administración, lo que se busca es orientar a los administrados a efectos de inducirlos al cumplimiento de las obligaciones legales (Morón, 2017, pp. 305 y 306).

Bermejo considera que esta potestad compone una pieza importante para lograr garantizar el cumplimiento de las normas y complementa su afirmación citando a Franch, para quien “la inspección comprendería un conjunto de acciones, realizadas por la Administración pública, que tienen por objeto investigar y comprobar que los sujetos afectados cumplen con las normas jurídicas” (1998, pp. 45 y 46).

En términos generales, puede entenderse que la actividad de fiscalización cuenta con cuatro características: (i) es una potestad que posee la Administración y que le fue otorgada por mandato legal, es decir, nace en función al principio de legalidad; (ii) su ejercicio no requiere de la voluntad del que va a ser fiscalizado ni de terceros; (iii) es limitativa de derechos del fiscalizado, ello en la medida que la Administración se encuentra facultada a requerirle información vinculada al objeto de fiscalización, realizar interrogatorios, realizar copias, tomar fotografías, realizar grabaciones, entre otros, pero siempre respetando el principio de legalidad a fin de no realizar más de lo que la ley no le permite; y por último, (iv) la actividad de fiscalización es discrecional y reglada a la vez, ya que por un lado la Administración decide a su

² El Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. En adelante, toda referencia a la indicada norma será entendida como T.U.O. de la Ley N° 27444.

criterio cuál será su campo de acción o verificación, y por otro lado, al momento de su ejecución a un caso en concreto deberá respetarse la forma y los procedimientos para que se lleven a cabo (Tirado, 2011, pp. 253-255).

Ahora bien, para el caso del Indecopi, el artículo 2° de su Ley de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1033, le ha otorgado la potestad de supervisar las actividades económicas que se encuentran en el ámbito de su competencia, encontrándose entre ellas la protección al consumidor. Esta potestad se desarrolla a través de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante la GSF) por delegación de los órganos resolutivos de esta entidad. Esta Gerencia formula y propone normas de política de alcance nacional sobre prevención a través de actividades de supervisión y fiscalización del cumplimiento de obligaciones legales por parte de quienes realizan actividades sujetas a la competencia de esta Institución, conforme lo establece el artículo 72-C de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2009-PCM.

Asimismo, el inciso b) del indicado artículo establece que la GSF tiene la función de formular y proponer a la Gerencia General, el Plan Anual de Supervisiones para su correspondiente aprobación.

Del mismo modo, por encargo de los Órganos Resolutivos y Secretarías Técnicas del Indecopi, presta el apoyo técnico, legal y de ejecución en el ejercicio de las facultades de supervisión y fiscalización en los sectores económicos que aquellos determinen. En atención a lo señalado, el Indecopi se encuentra facultado para llevar a cabo supervisiones para verificar la implementación del Libro de Reclamaciones en los establecimientos comerciales abiertos al público.

En un primer momento, cuando se creó la GSF, las actividades de supervisión vinculadas a la implementación del Libro de Reclamaciones concluían con la remisión de informes a la Comisión de Protección al Consumidor N° 3³ (en adelante la CC3), quien iniciaba PAS en los casos en los que aquella había detectado la comisión de cualquier infracción. Quiere decir que, el Indecopi, bajo un enfoque tradicional, que básicamente era represivo, tenía una vocación sancionadora para hacer cumplir lo dispuesto por el Código, es decir, aplicaba el “garrote” al infractor (Falla, 2009, p. 490),

³ Cabe tener presente que, debido a la naturaleza de sus funciones, la CC3 delega a la GSF la potestad de fiscalización de las actividades económicas enmarcadas dentro de su competencia.

lo cual trajo como consecuencia una alta carga de procedimientos sancionadores vinculadas a la falta de implementación de esta herramienta, cargándose a esta Institución todo el costo administrativo que implicaba.

Para el Plan Anual de Supervisión del año 2018 se tuvo como objetivo “programar las acciones de inspección y verificación del cumplimiento de obligaciones en las diversas materias del Indecopi a nivel nacional, las cuales estaban orientadas a la detección de las conductas infractoras y a la prevención de las mismas, generando cambios de conducta de los supervisados, con la finalidad de garantizar la protección del mercado y el bienestar de los consumidores” (Indecopi, 2018, p. 5 y 6).

Desde ese año, el Indecopi cambió ese enfoque tradicional sancionador y optó por adoptar una postura más de advertencia a fin de evitar que se cometan infracciones y de este modo no tener que iniciar un PAS, dejándose esta medida para aquellos casos que puedan presumirse como graves. En efecto, actualmente, cuando la GSF detecta una infracción vinculada al Libro de Reclamaciones informa esta conducta a la CC3 recomendando el envío de una carta de advertencia al infractor para que en un plazo máximo de 30 días dé cumplimiento a lo establecido en el Código, o en su defecto, el inicio de un PAS. En cualquier caso, será la propia CC3 quien opte por cualquiera de estas recomendaciones.

Este nuevo enfoque de advertencia coincide con lo sostenido por Morón, quien señala que la finalidad de la supervisión no es la sanción, por lo que no deja de ser eficiente si no se detecta incumplimientos de obligaciones que deban ser sancionados (Tomo II, 2017, p.306).

A partir de lo señalado en esta parte, podemos comprender que, en virtud de la potestad de fiscalización, o supervisión, que le ha sido otorgado al Indecopi mediante ley, tiene entre sus competencias comprobar si los proveedores que desarrollan actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público han implementado el Libro de Reclamaciones, ello en tanto se trata de garantizar el cumplimiento de una obligación que ha sido establecido por una norma legal. Esta comprobación se encontrará acreditada en las Actas que serán elaboradas al culminar las acciones de supervisión, como veremos más adelante.

1.2 La potestad sancionadora.

Por otro lado, tenemos a la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, la cual se caracteriza por ser una manifestación del *ius puniendi* superior del Estado (Nieto, 2012, p. 25), a través del cual éste impone reglas de conducta con el fin de preservar el bienestar en la sociedad por medio de la promoción del bien común, desterrando aquellas conductas contrarias al ordenamiento jurídico. Esta potestad sancionadora tiene como finalidad “reprimir ciertas conductas o a disuadir del incumplimiento de la normativa vigente” (Morón, 2017, p.380) y que responderá consecuentemente con la imposición de una sanción.

La potestad sancionadora se materializa a través de la tramitación de un PAS por parte de la autoridad administrativa, el cual se dirige a la imposición de una sanción a través de la emisión de un acto administrativo (Gómez & Sanz, 2013, p. 699). Es decir, el Estado, a través de una autoridad administrativa, ejerce su potestad sancionadora en la tramitación de un PAS, cuyo objeto es “investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados” (Tribunal Constitucional, exp. 01873-2009-PA/TC, fundamento 11).

Ahora bien, esta potestad sancionadora únicamente le corresponderá a las autoridades administrativas que hayan sido expresamente atribuidos con ella mediante norma con rango de ley, es decir, y al igual que la potestad fiscalizadora, nace en función al principio de legalidad. Para el caso peruano, por un lado, la norma de aplicación general para todas las autoridades administrativas es el T.U.O. de la Ley N° 27444, el cual ha establecido el régimen que se debe aplicar para su ejercicio, toda vez que puede traer consecuencias negativas a los administrados a través de las sanciones que se les pueda imponer por la realización de una conducta que contravenga al ordenamiento legal.

Por otro lado, se encuentran las normas especiales que dotan a determinadas autoridades administrativas a nivel nacional con facultades sancionadoras para materias particulares, siendo el Indecopi una de ellas. Esta institución tiene entre sus funciones la protección de tres grandes campos temáticos, contando con facultades sancionadoras en caso dicha protección sea quebrantada por los particulares.

En primer lugar, el Indecopi vela por la protección de los derechos de los consumidores. En segundo lugar, se encarga de la protección y promoción del mercado a través de la defensa de la libre y leal competencia, la eliminación de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad, combatiendo al daño del mercado local que pueda ser provocado por las importaciones de productos a precios dumping o subsidiados, dirige también los procedimientos concursales a fin que los acreedores puedan recuperar sus créditos y los deudores superar sus estados de insolvencia o en su defecto salir ordenadamente del mercado. Por último, se encarga de la protección de la propiedad intelectual en todas sus manifestaciones, ya sea a través de la protección de marcas, lemas y nombres comerciales, denominaciones de origen, así como también vela por la protección del derecho de autor y derechos conexos y de los derechos sobre patentes de invención, modelos de utilidad, diseños industriales, entre otros.

Nos concentraremos sólo en la potestad sancionadora vinculada a la protección al consumidor, cuya titularidad se encuentra a cargo de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos y las Comisiones de Protección al Consumidor del Indecopi. Los primeros actúan como primera instancia cuando, principalmente, las denuncias tienen una cuantía que no supera las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT) y los segundos toman conocimiento en segunda y última instancia administrativa (Código, 2010, art. 125). Por otro lado, las Comisiones son competentes en primera instancia para conocer todo aquello donde los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos no tienen competencia, actuando aquí como segunda y última instancia administrativa la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

El Código regula y protege el derecho a acceder a información oportuna, a la protección de los intereses económicos, a no ser discriminados, el deber de idoneidad, métodos abusivos de cobranza, entre otros. Estos derechos ya se encontraban recogidos en la derogada Ley de Protección al Consumidor, que fuera aprobado por el Decreto Legislativo N° 716.

Con la entrada en vigencia del Código en el año 2010, se introdujo la obligación para que los proveedores con establecimientos comerciales abiertos al público implementen el Libro de Reclamaciones, la misma que no se encontraba regulado en la norma anterior. Desde entonces, el Indecopi tiene competencia para sancionar, a

través de un PAS, en caso detecte que un proveedor no ha implementado esta herramienta en los términos establecidos en su Reglamento.

Ahora bien, el Indecopi, a través de sus instancias de protección al consumidor, cuenta con ciertas potestades para que pueda determinar la comisión de infracciones que previamente deben encontrarse ya establecidas en el Código y finalmente imponer sanciones a aquellos que lo infringen. Esta facultad resulta congruente con lo señalado por Nieto, quien afirma que “quien tiene potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de ostentar la potestad de sancionar, pues sin ésta resultarían inoperativas aquéllas” (citado por Danós, 1995, p. 150).

1.2.1 La sanción administrativa.

Podemos entender como sanción administrativa al “mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal.” (García & Ramón, 2006, p. 1064). El Indecopi impone sanciones por la comisión de una infracción al Código vinculada a la falta de implementación del Libro de Reclamaciones a través de un acto administrativo cuyo contenido gravoso afecta directamente al infractor “y con cuya conminación se persigue una finalidad preventiva” (Gómez & Sanz, 2013, p. 932).

En concreto, la sanción que es impuesta por el Indecopi por la no implementación del Libro de Reclamaciones tiene carácter punitivo, ya que por intermedio de su imposición se busca infligir al sancionado un mal como castigo (Cano, 2011, pp.103-104). Asimismo, tiene carácter represivo y preventivo, toda vez que lo que busca el Indecopi a través de la sanción es que el proveedor no sea indiferente a lo establecido en el Código, y finalmente cumpla con la implementación del Libro. En ese sentido, al tener esta sanción consecuencias gravosas contra el infractor, el Indecopi intenta aproximarse a una posición juzgadora, por tal motivo, tiene que valorar cómo ha identificado la infracción para luego determinar la sanción a imponer.

La sanción es de por sí una afectación, por lo que debe contener un perjuicio claro al infractor para que tenga el efecto esperado (Rebollo, 2001, p. 155). Si la sanción tiene otra función, entonces no estamos ante una sanción. Un elemento importante es que para la imposición de la sanción es necesario que previamente se

haya determinado en el curso de un PAS la existencia de una infracción administrativa y que esta se haya encontrado tipificada como tal con anterioridad. Es decir, no es suficiente la existencia de la sanción; si no existe previa infracción administrativa, no puede haber sanción.

La resolución mediante la cual se comprueba la comisión de una infracción y se determine la sanción tiene que incluir todas las circunstancias, pero además especialmente requiere un especial grado de motivación. No se puede imponer sanciones no motivadas. Ahora bien, la sanción al que las instancias de protección al consumidor del Indecopi recurren principalmente es la multa.

En menor medida se sanciona a través de una amonestación, la cual está destinada para aquellas infracciones que son las más leves, por lo que podemos considerarla como la menos aflictiva para el infractor, pero no por ello deja de ser sanción. Por este motivo, si bien la amonestación no tiene un contenido pecuniario y el patrimonio del infractor no se verá afectado, el hecho de que por sí se determine su responsabilidad constituye ya una afectación a su reputación y podrá ser considerado como un agravante en caso cometa una nueva infracción. (Gómez, Isla & Mejía, 2010, p. 137).

1.2.1.1. La multa.

Ya la doctrina clásica española encontraba a la multa como la sanción administrativa más disuasiva para el cumplimiento de las normas. En efecto, Martín-Retortillo destacaba principalmente a la multa entre las demás sanciones administrativas. Señalaba que la multa “supone una decisión administrativa que, a consecuencia de la realización de un ilícito, obliga al sujeto sancionado al pago, mediato o inmediato como luego se concretará, de una cantidad de dinero” (1976, p, 10). Asimismo, para Garrido “la multa es una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto, inmediatamente al patrimonio del transgresor de una norma administrativa.” (1959, p. 42). En otras palabras, ambos autores coinciden en que esta sanción es una consecuencia de una infracción administrativa, por lo que el infractor se encuentra sometido al pago de una suma dineraria.

Por su lado Rebollo también ha sostenido que “la sanción de multa obliga al sujeto sancionado al pago de una cantidad de dinero. El mal, pues, en que toda

sanción consiste es aquí de carácter patrimonial o económico y, más concretamente, pecuniaria” (2001, p. 167). Para este autor incluso el cumplimiento de una suma dineraria se da en contra de la voluntad del infractor ya que se encuentra obligado al pago, por lo que se verá afectado en su patrimonio contra su voluntad, cumpliéndose así el fin represivo de esta sanción.

Se tiene entonces que la multa es la sanción de contenido pecuniario que consiste en la imposición por parte de la autoridad administrativa de una suma de dinero por el quebrantamiento de las normas y puede ser de dos tipos; fijas y proporcionales. Las primeras son las que se mueven en un ámbito de máximos y mínimos, es decir, por ejemplo, sanciones entre S/ 100.00 y S/ 1 000.00. En cambio, las segundas tendrán relación con los beneficios obtenidos por el infractor; por ejemplo, ante una infracción se impondrá una multa que duplique, triplique, etc., el beneficio ilícito obtenido.

Respecto a esta diferenciación, Rebollo ha señalado que “[h]ay multas fijas cuando la ley las establece en una cantidad de dinero que no depende de ninguna otra sino de criterios diferentes; llamamos multas proporcionales a las que la ley establece en función (un porcentaje, o el tanto o el doble,...) de otra cantidad de dinero o valor cuantificable que, de ordinario, pero no siempre, hace referencia o refleja de alguna forma el importe económico de la infracción sancionada” (2001, p. 168)

Ahora bien, la imposición de sanciones por infracción a las normas de protección al consumidor en general, van desde una amonestación hasta multas de 450 UIT, encontrándose divididas en tres niveles: (i) para el caso de infracciones calificadas como leves con una amonestación o multa de hasta 50 UIT; (ii) para el caso de infracciones calificadas como graves hasta 150 UIT; y (iii) para el caso de infracciones calificadas como muy graves hasta 450 UIT (Código, 2010, art. 110°).

Por su parte, el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, que incorporó el artículo 18° al Reglamento, estableció que las infracciones administrativas vinculadas al Libro de Reclamaciones constituyen infracciones leves y las sanciones serán determinadas conforme al nivel de gravedad de la infracción y al tipo o tamaño de infractor. En ese sentido, las sanciones por infracción por la falta de implementación del Libro de Reclamaciones van desde una amonestación hasta 50 UIT como máximo. Sin embargo, si bien no se cuenta con información oficial por cuanto el Indecopi no la tiene

procesada y sus sistemas informáticos no llegan a ese nivel de detalle, de la experiencia obtenida en los últimos años, podemos afirmar que las sanciones por este tipo de infracciones han oscilado entre una amonestación, en menor medida, hasta multas de 1.5 UIT. Sin perjuicio de ello, de manera excepcional, también se han advertido multas que han superado esa cuantía.

Hay que tomar en consideración que para la imposición de multas necesariamente tendrán que ser graduadas en aplicación del principio de razonabilidad. Es decir, la comisión de una infracción no debe resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las disposiciones del Código o el importe de la multa que se le imponga. Asimismo, deberá considerarse el principio de proporcionalidad, de modo que la multa que se imponga al infractor tenga proporción a lo que ha percibido ilícitamente, en otras palabras, responde a una “prohibición de exceso” (MINJUS, 2017, p. 18) al momento de la determinación de la sanción. Cuando la multa se utiliza con fines de recaudación, la administración estará incurriendo en desviación de poder. Por tanto, la multa podría ser incluso anulada, ya sea por la instancia administrativa superior o por el Poder Judicial.

Con la modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones, a través del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, y con la intención de generar mayor predictibilidad en la imposición de multas, se estableció que la graduación de las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones serán determinadas de conformidad a un aplicativo⁴ que toma como referencia para el cálculo de la multa a imponer los siguientes criterios: (i) la facturación total del año anterior en que el proveedor cometió la infracción; (ii) el tipo de infracción detectada, que están calificadas en A, B y C, donde A, para este tipo de infracciones, es el más grave; y, (iii) los factores agravantes y atenuantes correspondientes⁵. Así, “la multa impuesta tendrá el mismo impacto en la medida que será proporcional a sus ingresos, cumpliendo con el objetivo principal de las sanciones administrativas de disuadir o desincentivar la realización de las conductas infractoras; ello sin perjuicio de que cada caso en concreto sea analizado en virtud de las circunstancias atenuantes o agravantes respectivas” (Res. 2335-2018/SPC-Indecopi, 2018).

⁴ En el Anexo I del presente trabajo se muestra del aplicativo para el cálculo de multa. Se puede acceder a través de la siguiente dirección electrónica:
<https://www.indecopi.gob.pe/en/sanciones-por-infracciones-vinculadas-al-libro-de-reclamaciones>

⁵ Los tipos de infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones se encuentra detallado en el Anexo II y los factores agravantes y atenuantes en el Anexo III del presente trabajo de investigación.

Sin embargo, para dar uso de este aplicativo, es necesario que el infractor presente ante la autoridad durante el trámite del PAS sus ingresos brutos correspondientes al año anterior en que se cometió la infracción, de lo contrario no se podrá utilizar el aplicativo para el cálculo de la sanción correspondiente y el órgano resolutorio respectivo deberá recurrir a los criterios generales de graduación señalados en el artículo 112° del Código; beneficio ilícito, probabilidad de detección, entre otros.

Pues bien, recapitulando lo señalado en esta sección, la potestad sancionadora del Indecopi se materializa a través de un PAS y tiene como finalidad emitir una resolución mediante la cual se sanciona, ya sea con una amonestación o con una multa, una conducta contraria a lo establecido en la norma, es decir, cuando el proveedor no ha cumplido con la obligación de implementar el Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial abierto al público.

1.3 La ejecución forzosa como potestad de autotutela.

Para proceder a la ejecución forzosa de la resolución que impuso una multa, previamente se deberá cumplir necesariamente con las exigencias⁶ que se encuentran contenidas en el artículo 205° del T.U.O. de la Ley N° 27444, dentro de las cuales se encuentran principalmente las siguiente:

- *Que se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad.* El acto administrativo deberá valerse de un “contenido obligacional”⁷ para pretenderse su ejecución forzosa. Para el tema que nos ocupa, deberá consignarse en el acto administrativo el monto o valor referencial, por ejemplo, en UIT para el caso de las multas impuestas por infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, las mismas que deberán ser pagadas a favor del Indecopi.
- *Que la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro.* No debe prestarse ni a la interpretación ni a la discrecionalidad de quien ejecutará el mandato, que finalmente pueden resultar arbitrarias. El infractor debe tener conciencia de cuál es la obligación que deberá cumplir. Es decir, la prestación obligacional debe ser objetiva y encontrarse libre de toda ambigüedad y así

⁶ Para mayores referencias puede consultarse a Guzmán (2013, p. 575 y ss.) y Morón (Tomo II, 2017, p. 121 y ss).

⁷ “La segunda característica que debe tener un acto administrativo para que pueda ser objeto de ejecución forzosa es que contenga una obligación de dar, hacer o no hacer, es decir, que el objeto de dicho acto administrativo disponga directamente al sujeto administrado la ejecución de una conducta susceptible de realización material” (Tirado Barreda, 2006, p. 20).

evitar que se afecte el debido procedimiento y se materialice el abuso de autoridad.

- *Que tal obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad.* Como se ha señalado anteriormente, la autoridad administrativa debe contar con la potestad de imponer sanciones.
- *Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.* Únicamente se podrá proceder con la ejecución forzosa cuando previamente se haya requerido al infractor el cumplimiento voluntario de la obligación, informándole las consecuencias en caso de incumplimiento. La doctrina especializada, tanto extranjera como nacional, no es ajena a dicho entendimiento. Se sostiene así que “el apercibimiento previo es requisito esencial ineludible para poder incoar cualquier actuación ejecutiva, cualquiera que fuese su modalidad o contenido (...). Y su contenido es, precisamente, advertirle que, de no cumplir voluntariamente lo dispuesto en el plazo que se señale, se procederá a la ejecución forzosa” (González, 2000, p. 599). Del mismo modo, Morón ha sostenido que “en sí mismo es advertirle que de no cumplir voluntariamente lo dispuesto en el plazo que se señale, se procederá al medio de ejecución forzosa que se indica” (Tomo II, 2017, pp. 123-124). Lo importante aquí es que el administrado tenga la oportunidad de cumplir voluntariamente lo ordenado por la entidad antes que este inicie la ejecución forzosa.
- *Que no se trate de acto administrativo que la Constitución o la ley exijan la intervención del Poder Judicial a fin de hacer efectiva su ejecución.* Como veremos más adelante, el Indecopi tiene la facultad de ejercer la ejecución forzosa a través del procedimiento ejecución coactiva, por lo que no es necesario la intervención del Poder Judicial para hacer efectiva las obligaciones que la referida entidad imponga.

Si bien artículo 207° del T.U.O de la Ley N° 27444 establece como medios de ejecución forzosa para el cumplimiento de las decisiones de la administración a) la *ejecución coactiva*, b) la *ejecución subsidiaria*, c) la *multa coercitiva* y d) la *compulsión*

sobre las personas; para fines del presente trabajo de investigación, únicamente nos enfocaremos en la ejecución coactiva y en la multa coercitiva, toda vez que son los únicos medios de ejecución forzosa a las cuales el Indecopi recurre para hacer cumplir sus mandatos vinculados a la falta de implementación del Libro de Reclamaciones.

1.3.1 La ejecución coactiva.

Una vez que un órgano resolutorio de protección al consumidor impone una multa por infracción vinculada al Libro de Reclamaciones, requiere el cumplimiento espontáneo de esta obligación, es decir, requiere al infractor que pague voluntariamente la multa, de lo contrario se le iniciará procedimiento de ejecución coactiva conforme a ley.

Este procedimiento se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS⁸ (en adelante la Ley). Mendoza define al procedimiento de ejecución coactiva como el “conjunto de reglas que regulan la actuación del ejecutor coactivo en particular y de la Administración en general al momento de ejecutar forzosamente un acto administrativo, el mismo que contiene una obligación de dar suma de dinero o una obligación de hacer o de no hacer de carácter subsidiario y que resulta de cargo de un particular” (2009, p. 147).

La ejecución coactiva se da cuando la obligación no ha sido pagada voluntariamente por el deudor pese al requerimiento del cumplimiento espontáneo de la obligación. De este modo, la administración inicia el procedimiento de ejecución coactiva a fin de garantizar el pago de la deuda teniendo la facultad inclusive de dictar medidas de embargos destinadas a afectar el patrimonio del infractor. Dicho procedimiento es iniciado con la notificación al infractor, ahora deudor, de la Resolución de Ejecución Coactiva, la cual contiene un plazo de siete (7) días hábiles para cancelar la deuda (Ley N° 26979, 2008, art. 14).

Cabe precisar que, sólo el ejecutor coactivo puede ejercer las atribuciones que le son conferidas para forzar a los administrados al cumplimiento de las obligaciones sujetas al procedimiento de ejecución coactiva (Danós & Zegarra, 1999, p. 33),

⁸ Al ser el contenido obligacional una multa administrativa, la ejecución coactiva se tramitará en aplicación de esta ley y no en aplicación del Código Tributario, el cual es aplicable para las obligaciones determinadas por la autoridad tributaria.

recurriéndose a este únicamente “en el caso que los obligados [al pago de una multa] no lo hicieran de forma voluntaria” (Tirado, 2006, p. 20).

Conforme al artículo 17° de la Ley, vencido el plazo de siete (7) días sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el ejecutor coactivo podrá dictar cualquiera de las siguientes medidas de embargo:

- En forma de intervención en recaudación, en información o en administración de bienes.
- En forma de depósito o secuestro conservativo, el que se ejecutará sobre los bienes del obligado que se encuentren en cualquier establecimiento, inclusive los comerciales o industriales u oficinas de profesionales independientes.
- En forma de inscripción de bienes muebles e inmuebles, debiendo anotarse en el Registro Público u otro registro.
- En forma de retención, en cuyo caso recae sobre los bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como sobre los derechos de crédito de los cuales el obligado sea titular.

Esta potestad se concreta a través de la aplicación de actos de ejecución que determinan afectaciones patrimoniales a los administrados, por lo que las normas legales que regulan este procedimiento otorgan garantías a éstos, estableciendo presupuestos esenciales para su procedencia. De este modo, para que se proceda con el procedimiento de ejecución coactiva se debe acreditar la existencia de una obligación exigible coactivamente, es decir, que haya sido establecida por un acto administrativo emitido conforme a ley, que se encuentre debidamente notificado y que no haya sido impugnado en la vía administrativa dentro de los plazos de ley, o en el que hubiera recaído resolución firme confirmando la obligación (Ley 26979, 2008, art. 9).

El procedimiento de ejecución coactiva responde a una necesidad nacional de establecimiento de una cultura de cumplimiento de las normas. En efecto, no sólo se trata de un mecanismo de disuasión que contribuye a evitar la comisión de infracciones administrativas como las que atentan contra los consumidores, sino también tiene la finalidad de contribuir a formar en la sociedad conciencia de respeto y cumplimiento de la ley. Sin embargo, consideramos que no resulta eficiente a esta

finalidad por cuanto llegar a la etapa de ejecución coactiva, desde la acción de supervisión efectuada con anterioridad, no demuestra una acción rápida y sin demora por parte del Estado por todo el tiempo que tuvo que transcurrir, ello sin tomar en cuenta que un porcentaje considerable de las multas que son impuestas no son finalmente pagadas, como veremos más adelante.

1.3.2 La multa coercitiva.

No tiene nada que ver con las multas sanciones. Se configuran como una medida de ejecución forzosa, cuya finalidad es animar a cumplir una obligación. Normalmente aplicable a obligaciones de dar. También se aplican en las obligaciones de hacer, por ejemplo, se pueden imponer multas coercitivas ante un incumplimiento de medida correctiva.

González Pérez señala que “la multa coercitiva no se impone con fines represivos. No tiene como finalidad la sanción de una transgresión jurídico-administrativa, sino forzar el cumplimiento de lo dispuesto en un acto administrativo. Mediante la amenaza e imposición de la multa se trata de disuadir al obligado de su actividad de resistencia o pasividad, doblegando su voluntad y tratando de que realice lo que el acto previene” (2000, p. 615).

Una manera gráfica de mostrar este tipo de ejecución forzosa es el caso del administrado Reynaldo Emilio Cadenillas Roca⁹. Resulta que el Sr. Cadenillas fue denunciado ante el Indecopi por un consumidor que le había adquirido un equipo de aire acondicionado nuevo, el cual, al momento de su instalación, el indicado consumidor verificó que algunas piezas del equipo eran usadas, siendo que luego de realizada la instalación, el técnico quemó el evaporador, manchando las paredes del interior y exterior del departamento del consumidor. El denunciado se comprometió a realizar el cambio de la pieza malograda, no obstante, no lo realizó pese a los requerimientos efectuados. La Comisión de Protección al Consumidor, por Resolución N° 245-2006/CPC declaró fundada la denuncia por infracción al artículo 8 de la derogada Ley de Protección al Consumidor, ordenando al Sr. Cadenillas como medida correctiva que en el plazo de 5 días cumpla con devolver al denunciante los US\$ 165 cancelados por la adquisición del equipo de aire acondicionado y los S/ 447.50 por las reparaciones efectuadas, sancionándolo asimismo con una multa de 0.50 UIT.

⁹ Expediente N° 1771-2005/CPC. Antonio Devis Botella contra Reynaldo Emilio Cadenillas Roca.

El Sr. Cadenillas no cumplió ni con el pago de la multa ni con la medida correctiva, lo que motivó que el denunciante informara tal situación a la Comisión para que finalmente se imponga al Sr. Cadenillas una nueva multa, esta vez coercitiva, por 1.20 UIT, reiterando nuevamente que dé cumplimiento a la medida correctiva. Sin embargo, el infractor incumplió nuevamente la medida correctiva ordenada, por lo que la Comisión lo volvió a multar coercitivamente con 2.40 UIT. No obstante esta tercera multa coercitiva, el Sr. Cadenillas no cumplió con la medida correctiva, lo cual fue puesto nuevamente en conocimiento de la Comisión por lo que le impuso una cuarta multa coercitiva por 4.80 UIT.

Así sucesivamente se impusieron multas coercitivas reiteradas, siendo la última la que fuera determinada en el año 2012 por 1 228,80 UIT¹⁰. A la fecha, por no cumplir la medida correctiva ordenada por la Comisión, el Sr. Cadenillas tiene un acumulado de 2 456,8 UIT por conceptos de multas, lo que representa una deuda de S/ 10 318.560 (diez millones trescientos dieciocho mil quinientos sesenta y 00/100 soles)¹¹.

Si bien este es el caso más escandaloso en cuanto a un incumplimiento de medidas correctivas que no fuera acatada de manera reiterada, lo cual generó que se impusieran contra el administrado una cantidad importante de multas coercitivas, lo cierto es que la deuda acumulada se volvió impagable para una persona natural, incluso para muchas personas jurídicas, dejando en evidencia una abierta vulneración al principio de razonabilidad y proporcionalidad de la actuación administrativa, convirtiendo este caso en un ejemplo claro de confiscatoriedad, más aún si se toma en consideración el monto vinculado a la infracción principal.

Al no ser el caso del Sr. Cadenillas el único que presenta una cantidad considerable de multas coercitivas que no lograron el cumplimiento del mandato de la autoridad administrativa, puede advertirse entonces la ineficacia de este tipo de medida.

¹⁰ Resolución N° 1 de fecha 19/09/2006 (1.20 UIT); Resolución N° 1 de fecha 10/01/2007 (2.40 UIT); Resolución N° 2 de fecha 28/03/2007 (4.80 UIT); Resolución N° 3 de fecha 06/06/2007 (9.60 UIT); Resolución N° 4 de fecha 12/09/2007 (19.20 UIT); Resolución N° 5 de fecha 28/11/2007 (38.40 UIT); Resolución N° 6 de fecha 13/02/2008 (76.80 UIT); Resolución N° 7 de fecha 29/10/2008 (153.60 UIT); Resolución N° 3029-2009/CPC de fecha 14/09/2009 (307.20 UIT); Resolución N° 600-2010/CPC de fecha 10/03/2010 (614.40 UIT); Resolución N° 293-2012/CPC de fecha 01/02/2012 (1 228.80 UIT).

¹¹ Por Decreto Supremo N° 298-2018-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de diciembre de 2018, se fijó el valor de la Unidad Impositiva Tributaria - UIT para el año 2019 en S/ 4,200.00 (cuatro mil doscientos y 00/100 soles).

Como se ha visto en esta última sección, para proceder a la ejecución forzosa de las resoluciones que impusieron una multa y aquellas que determinaron una medida correctiva, ya sea a través de un procedimiento de ejecución coactiva o mediante una multa coercitiva, respectivamente, previo a cualquiera de ellos se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 205° del T.U.O. de la Ley 27444. A través del procedimiento de ejecución coactiva, el ejecutor coactivo requerirá el pago de la multa, de lo contrario estará facultado a dictar medidas de embargos destinados a afectar el patrimonio del infractor. En cambio, con la multa coercitiva no se persigue castigar a quien cometió una infracción, para eso está la sanción, sino convencer al infractor, por medio de la presión, que cumpla con la obligación desatendida (Huergo, 2007, p. 275).



Capítulo II

El Libro de Reclamaciones en los establecimientos comerciales abiertos al público

Si bien no se encuentra expresado de manera literal, la protección al consumidor está reconocida en la Constitución Política del Perú, en cuyo artículo 65° se señala que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Este reconocimiento se fundamenta en el modelo económico que ha sido adoptado por nuestro país, y es que al referirnos a una economía social de mercado no podemos dejar de pensar en un Estado que garantiza el bienestar social de sus ciudadanos y donde se tenga interés en proteger a los consumidores. En esa línea de entendimiento, el Estado se encuentra obligado a implementar medidas para que dicha protección no se vea afectada, ya sea a través de la creación de entidades que la salvaguarden, así como también con la emisión de dispositivos legales que tracen el camino para cumplir con ese propósito constitucional (Donayre, 2015, p. 55 y ss.).

En ese sentido, este interés del Estado de proteger a los consumidores y usuarios es considerado por un sector de la doctrina nacional como un principio constitucional y como tal debe inspirar a las autoridades en el desempeño de sus funciones, siendo asimismo el punto de partida y justificación para el legislador al momento de emitir las normas especiales sobre esta materia, toda vez que de este modo se garantiza que ante la duda en la interpretación de una de estas normas deberá prevalecer este principio constitucional de protección a los consumidores (Kresalja & Ochoa, 2012, p. 79).

Se tiene entonces que, a fin de cumplir con este deber de protección a los consumidores, el Estado ha promulgado en el año 2010 el Código de Protección y Defensa del Consumidor, estableciéndose en el artículo 150° la obligación que tienen los proveedores que realizan actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público de contar con un Libro de Reclamaciones. Esta disposición fue posteriormente complementada con la aprobación de su Reglamento en el año 2011 mediante Decreto Supremo 011-2011-PCM (en adelante el Reglamento), donde se instauraron las condiciones y supuestos para el cumplimiento de esta obligación.

No obstante lo señalado, si bien se entiende que la obligación en la implementación de esta herramienta parte del principio constitucional de la protección

al consumidor, lo cierto es que la inclusión de esta obligación ha sido duramente criticada por un grupo de entendidos en la materia. Hay quienes sostienen que el Libro de Reclamaciones no es necesario, ya que consideran que son los propios proveedores los interesados en saber qué opinan sus clientes (Rodríguez, 2013, p. 87), que no tiene beneficio alguno su implementación (Gagliuffi, 2011, p. 85), que es populista y no brinda aporte alguno (Lesem, 2011, p. 86), hasta incluso se ha señalado que su implementación ha sido una desilusión por cuanto no responde a lo esperado por el consumidor (Durand, 2011, p. 21).

Sin embargo, en armonía con lo dispuesto en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, consideramos que el Estado puso a disposición de los consumidores el Libro de Reclamaciones a fin que puedan obtener una atención o respuesta de manera directa y oportuna por parte de los proveedores respecto de una queja o reclamo presentado por aquellos.

Lo que se busca en sí es que los consumidores no tengan que acudir directamente al Indecopi para denunciar a un proveedor, contribuyendo así a que las transacciones comerciales se desarrollen de manera fluida, ya que estos consumidores “son indispensables para que el mercado funcione como espacio de intercambio de bienes y servicios” (Kresalja & Ochoa, 2012 p. 81). Lo que se espera con la implementación de esta herramienta es que el consumidor lo considere como primera opción para que el proveedor atienda directamente su queja o reclamo, por lo que debe estar a su disposición de manera inmediata.

Lo ideal es que los consumidores y proveedores solucionen sus controversias entre ellos, para esto está diseñado el Libro de Reclamaciones, para brindar soluciones rápidas sin incurrir en altos costos. Así, con el tiempo no sólo se logrará una cultura de atención de reclamos de manera efectiva sin la intervención del Estado, sino también de manera rápida y directa. En efecto, es un espacio de acercamiento entre consumidores y proveedores para facilitar la comunicación de un malestar, incluso un incumplimiento contractual, posibilitando la solución entre las mismas partes. También sirve para abaratar costos porque el consumidor puede utilizarlo para dejar constancia de un hecho de difícil probanza, por ejemplo, en caso haya sido discriminado.

Su implementación es poco costosa; se basa en contar con un libro con las características establecidas en el Reglamento y un aviso situado en un lugar visible, a diferencia de lo costoso de una controversia aun cuando sea formulada en vía administrativa.

Que un proveedor no cuente con el Libro de Reclamaciones no permitirá que los consumidores puedan reclamar por el servicio brindado y/o por el producto adquirido, incluso este proveedor se encontrará en ventaja frente a aquel que sí asumió el costo de su implementación y que responde los reclamos y quejas de sus clientes, cumpliendo de este modo con las disposiciones del Código y así garantizar el derecho que tienen los consumidores a efectuar un reclamo.

Así también, a través del Libro de Reclamaciones se brinda la posibilidad a los proveedores de trabajar en sus oportunidades de mejoras para el negocio, ya sea porque hay desvíos en sus estándares de calidad o por descuido de sus propios trabajadores. Del mismo modo, permite al proveedor poder solucionar los errores propios que puedan presentarse sin tener que transitar en un tedioso PAS, ni correr el riesgo de que se le imponga una multa, sin contar con los altos costos que ello significa tanto para el administrado como para el Indecopi.

Los costos, para el primero de ellos, se ve reflejado en la asesoría legal, tiempo, logística, entre otros, costos que finalmente serán trasladados a los consumidores, y; por otro lado, los costos para la autoridad se manifiestan en que tendrá que invertir recursos para dilucidar los hechos a efectos de determinar si se cometió o no una infracción. Y es que dar una respuesta directa y oportuna a los consumidores es el mejor incentivo que tiene un proveedor cuando se tiene en cuenta que “suele ser más costoso conseguir un nuevo cliente que retener uno antiguo” (Espinoza, 2011, p. 122).

En efecto, como hemos mencionado anteriormente, esta herramienta en sí no tiene como finalidad sancionar al proveedor, es un instrumento para que los consumidores y potenciales consumidores puedan presentar sus reclamos e incluso ser solucionados en ese instante si es que el proveedor las acepta o, en su defecto, contará con 30 días para enviar una respuesta al consumidor. Es decir, es una herramienta de suma importancia y utilidad para que dentro del mercado se den posibles soluciones sin que se tenga que recurrir al Indecopi para lograr este fin.

En esa línea, la CC3 del Indecopi ha señalado, en los fundamentos 13 y 14 de la Resolución Final N° 130-2018/CC3 lo siguiente:

(...) el Libro de Reclamaciones nace para brindarle al consumidor una herramienta para poder expresar su disconformidad sobre los productos o servicios recibidos en la oportunidad y lugar que ocurren los hechos. Esto a su vez otorga al proveedor la posibilidad de solucionar el reclamo o queja de manera inmediata sin necesidad de la intervención de la autoridad administrativa.

Entonces, si el Libro de Reclamaciones es entendido como el mecanismo que facilita que el consumidor exprese su disconformidad, resulta claro que el uso que le asigne el proveedor es de vital importancia, pues le permite adoptar las medidas correctivas del caso, acercándolo a tener una visión más clara de la marcha de su negocio, a mejorar la calidad de su servicio y, a tener un conocimiento más cercano del trato de su personal.

El Código obliga a los proveedores para que todos sus establecimientos comerciales abiertos al público cuenten con un Libro de Reclamaciones (2010, art. 150). En otras palabras, se trata de que el proveedor no cuente sólo con un Libro de Reclamaciones, sino que debe implementarlo por cada establecimiento abierto al público que cuente. De acuerdo a su Reglamento, dicho documento debe ser de naturaleza física o virtual y será entregado por el proveedor al consumidor de manera inmediata, a solicitud de éste, a fin que pueda registrar sus quejas o reclamos respecto de los productos o servicios ofrecidos por aquel en un determinado establecimiento comercial abierto al público (2011, art. 3, num. 3.1).

Ahora bien, no basta con que el establecimiento comercial cuente con el Libro de Reclamaciones implementado en los términos que se encuentra detallado en el Reglamento. Muchas veces, el consumidor, por desconocimiento de la norma, no sabe que cuenta con esta herramienta para expresar y dejar constancia de su malestar en ese preciso momento por el servicio mal brindado o por el bien defectuoso entregado, por lo que optan con dejarlo pasar, es decir, no manifiesta su descontento ante esta mala experiencia. De este modo se frustra la intención que tiene el Código de proteger “el derecho de los consumidores a efectuar su derecho a reclamar” (Montes, Mori, Torres y Yui, 2015, p.38). Incluso este mismo consumidor, si está dispuesto a

internalizar todo el costo que ello implica, acudirá directamente al Indecopi para presentar su denuncia.

En ese sentido, con la finalidad que ese consumidor sepa que tiene una alternativa más inmediata para la atención de su mala experiencia en la relación de consumo, el Código también impone a los proveedores el deber de exhibir, en un lugar que esté a la vista del consumidor y fácilmente accesible, un aviso en el que se indique la existencia del Libro de Reclamaciones y el derecho que tienen de solicitarlo cuando lo requieran o estimen conveniente (2010, art. 151) a efectos que puedan registrar sus quejas y/o reclamos.

Este aviso, es el letrero físico que deberá encontrarse ubicado en los establecimientos comerciales y en caso de medios virtuales corresponderá implementarse el aviso virtual respectivo (Reglamento, 2011, art. 3, num. 3.1), conforme al formato siguiente¹²:

Imagen 1
Aviso del Libro de Reclamaciones



Se precisa que el Aviso del Libro de Reclamaciones deberá tener un tamaño mínimo de una hoja A4. Asimismo, cada una de las letras de la frase "Libro de Reclamaciones" deberá tener un tamaño mínimo de 1x1 centímetros y las letras de la frase "Conforme a lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor este establecimiento cuenta con un Libro de Reclamaciones **físico o virtual** a tu disposición. Solicítalo para registrar una queja o reclamo." deberá tener un tamaño mínimo de 0.5x0.5 centímetros.

* El proveedor deberá indicar si el Libro de Reclamaciones del establecimiento es de naturaleza **física o virtual**.

¹² Formato estandarizado establecido en el Anexo II del Reglamento.

Los proveedores virtuales deberán colocar como mínimo un aviso fácilmente identificable en la página de inicio del portal web donde establecen sus relaciones de consumo, el mismo que deberá contener un vínculo que dirija al Libro de Reclamaciones Virtual (2011, art. 9).

En un pronunciamiento de la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 del Indecopi se sostuvo que “si bien es una obligación contar con el Libro de Reclamaciones esta exigencia alcanza a las plataformas electrónicas a través de las cuales se realicen las transacciones comerciales, propiamente dichas (...)” (Res. 1251-2018/CC2-Indecopi, 2018). En ese sentido, no sólo se exige a los portales web la obligación de contar con el Libro de Reclamaciones, sino que esta obligación se extiende también a los aplicativos móviles donde un proveedor ofrece servicios y realiza transacciones.

Finalmente, el Código establece que los consumidores pueden exigir la entrega del Libro de Reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados, obligando a los proveedores de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro cuando éste le sea requerido (2010, art. 152).

No es suficiente que el proveedor cumpla con implementar el Libro de Reclamaciones y tenga a la vista el aviso respectivo, sino que las hojas del Libro deben encontrarse conforme a las características establecidas en el artículo 5° del Reglamento, de lo contrario constituiría una infracción a las normas de protección al consumidor que amerite una sanción.

Imagen 2
Formato de Hoja de Reclamaciones (*)

LIBRO DE RECLAMACIONES				HOJA DE RECLAMACIÓN [Nº 000000001-2013]	
FECHA:	[DÍA]	[MES]	[AÑO]		
[NOMBRE DE LA PERSONA NATURAL O RAZÓN SOCIAL DE LA PERSONA JURÍDICA] [DOMICILIO DEL ESTABLECIMIENTO DONDE SE COLOCA EL LIBRO DE RECLAMACIONES]					
1. IDENTIFICACIÓN DEL CONSUMIDOR RECLAMANTE					
NOMBRE:					
DOMICILIO:					
DNI / CE:			TELÉFONO / E-MAIL:		
PADRE O MADRE: [PARA EL CASO DE MENORES DE EDAD]					
2. IDENTIFICACIÓN DEL BIEN CONTRATADO					
PRODUCTO		DESCRIPCIÓN:			
SERVICIO					
3. DETALLE DE LA RECLAMACIÓN			RECLAMO ¹	QUEJA ²	
DETALLE:					
					FIRMA DEL CONSUMIDOR
4. ACCIONES ADOPTADAS POR EL PROVEEDOR					
DETALLE:					
					FIRMA DEL PROVEEDOR (OPCIONAL)
<small>¹RECLAMO: Disconformidad relacionada a los productos o servicios.</small>			<small>²QUEJA: Disconformidad no relacionada a los productos o servicios; o, malestar o descontento respecto a la atención al público.</small>		

1. **RECLAMO:** Disconformidad relacionada a los productos o servicios.
 2. **QUEJA:** Disconformidad no relacionada a los productos o servicios; o, malestar o descontento respecto a la atención al público.
- (*) Este formato se encuentra comprendido en el Anexo I del Reglamento.

Ahora bien, cualquier infracción relacionada al Libro de Reclamaciones es susceptible de inicio de un PAS con las consecuentes sanciones que el órgano resolutorio respectivo decida imponer¹³. Sin embargo, como veremos en el Capítulo III, consideramos que algunas de estas infracciones permiten que sean detectadas objetivamente, es decir, sin que tenga que mediar una análisis de los hechos que determinen si se cometió o no una infracción. Nos referimos a las que se pueden verificar *in situ* por el fiscalizador, dejándose constancia de ello en el Acta respectiva, donde tenemos por ejemplo a las siguientes:

- a) Si no cuenta con el Libro de Reclamaciones.
- b) Si no cuenta con el Aviso del Libro de Reclamaciones.

¹³ En el Anexo II del presente trabajo, se detallan 22 tipos de infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones.

- c) Si las Hojas del Libro de Reclamaciones no cuentan con las características fijadas por el Reglamento.
- d) Si el Aviso no se encuentra en un lugar visible y de fácil acceso.

Lo que se busca con la propuesta es que la inobservancia a estos supuestos conlleve a una responsabilidad objetiva del infractor, logrando así un rol más eficiente por parte del Estado para disuadir este tipo conductas, sin tener que recurrir a un PAS. Incluso, como veremos más adelante, podría incluirse como requisito para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento que el proveedor cuente con el Libro de Reclamaciones, a fin de tener un mayor alcance a nivel nacional, asegurándose de este modo el cumplimiento de esta obligación desde el inicio de la actividad económica del proveedor.

2.1 Datos obtenidos por infracciones relacionadas al Libro de Reclamaciones.

Ahora bien, a fin de poder entender cómo ha sido la evolución de los últimos años respecto de la cantidad de sanciones impuestas, de las principales infracciones detectadas, y que se encuentran vinculadas a la falta de implementación del Libro de Reclamaciones, la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor del Indecopi nos ha brindado la información que se presenta a continuación para el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018¹⁴, donde se pudo comprobar la cantidad de multas que se han impuesto por infracciones relacionadas al Libro de Reclamaciones; hasta 1,980.3 UIT, es decir, por un monto total de S/ 8,317,260 soles¹⁵.

Tabla 1

Sanciones impuestas a proveedores por infracciones a la normativa de protección del consumidor en lo relacionado al hecho infractor de Libro de Reclamaciones, a nivel nacional (2015 – 2018)¹

	2015	2016	2017	2018	Total 2015-2018 ^{1/}
N° de amonestaciones	190	202	71	156	619
N° de multas	415	558	332	382	1,687
Monto de multas (en UIT)	377.3	683.2	461.6	458.1	1,980.3
N.º de proveedores sancionados	406	540	275	362	1,469

Notas: Los proveedores quedan registrados por un lapso de 4 años contados a partir de la fecha de consentimiento de la resolución respectiva.

1/ La información del 2018 es preliminar. La suma de proveedores sancionados en el periodo 2015-2018, no necesariamente debe coincidir con la suma de proveedores sancionados en cada año.

Acceso a la información del RIS: 25.04.2019 / Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones (RIS) del Indecopi.

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi.

¹⁴ Únicamente comprende ese periodo por cuanto el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi almacena información por un lapso de 4 años contados a partir de la fecha de consentimiento de la resolución respectiva.

¹⁵ Valor de la UIT para el año 2019 en S/ 4,200.00 (cuatro mil doscientos y 00/100 soles).

Si bien no se cuenta con información oficial por cuanto el Indecopi no la tiene procesada y sus sistemas informáticos no llegan a ese nivel de detalle, la evidencia empírica nos permite afirmar que la mayoría de las sanciones impuestas vinculadas al Libro de Reclamaciones han sido originadas por denuncias de oficio de los distintos órganos resolutivos de protección al consumidor del Indecopi, siendo incluso las oficinas regionales las que en años anteriores han dado mayor impulso a las diligencias de supervisión que motivaron dichas denuncias.

En estas diligencias, el fiscalizador elabora el Acta respectiva donde manifiesta que el establecimiento comercial no cuenta con esta herramienta, documento que finalmente es usado como evidencia de este incumplimiento en el PAS para la imposición de la respectiva sanción. En efecto, es tan alto el grado de confiabilidad que tienen estas Actas, que la Sala Especializada en Protección al Consumidor ha señalado que “es el medio probatorio fidedigno e idóneo por excelencia que posee para verificar las infracciones cometidas por los administrados de manera presencial en el local del inspeccionado” (Res. 197-2019/SPC-Indecopi, 2019). La misma postura defiende Morón al sostener que las Actas “permiten cumplir con la carga probatoria de la administración respecto a lo comprobado o verificado en el proceso de inspección, siempre que el acta haya sido elaborada conforme a ley” (Tomo II, 2017, p. 340).

Siendo ello así, en vez que estas Actas sean remitidas al órgano resolutivo para el inicio de un PAS, donde pueden transcurrir varios meses entre la diligencia de inspección y la notificación del inicio del indicado procedimiento, sumando los gastos y el tiempo en que incurre la administración hasta la conclusión del procedimiento con la imposición de una multa que luego deberá pasar a ejecución coactiva, notamos que sería más eficiente que sea el propio fiscalizador quien determine objetivamente la infracción de modo que se pueda imponer la sanción correspondiente en el preciso momento en que se detecte el incumplimiento de la implementación del Libro de Reclamaciones.

De los datos que revisaremos en la Tabla 2, se advierte que la principal infracción sancionada por el Indecopi es que el proveedor no ha implementado el Libro de Reclamaciones, seguida muy de cerca con que el establecimiento comercial no cuenta con el aviso respectivo. Puede apreciarse también que las 4 principales infracciones corresponden a las que pueden verificarse y comprobarse en una diligencia de inspección sin que se tenga que realizar un análisis de los hechos para

determinar si se cometió o no una infracción, conforme lo planteamos líneas arriba, es decir, sin que se tenga que recurrir a un PAS, corroborándose únicamente los hechos que se presentan en el preciso momento de la inspección.

Tabla 2

Sanciones impuestas a proveedores por infracciones a la normativa de protección del consumidor en lo relacionado al hecho infractor de Libro de Reclamaciones, según detalle, a nivel nacional (2015 – 2018)¹

N°	Detalle del hecho infractor	N° amonestaciones	N° multas	Monto de multa (UIT)
1	Establecimiento no cuenta con Libro de Reclamaciones	159	456	553.7
2	Establecimiento no cuenta con aviso del Libro de Reclamaciones	159	403	384.8
3	Hojas del Libro de Reclamaciones no cumplen con las especificaciones del reglamento	136	267	252.8
4	Aviso no se encuentra en lugar visible y accesible	23	75	75.8
5	Libro de Reclamaciones virtual no se encuentra en plataforma de fácil acceso	8	13	13.3
6	Otros	134	473	699.9
Total		619	1,687	1,980.3

Notas:

Los proveedores quedan registrados por un lapso de 4 años contados a partir de la fecha de consentimiento de la resolución respectiva.

1/ La información del 2018 es preliminar.

Acceso a la información del RIS: 25.04.2019

Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones (RIS) del Indecopi.

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

Es importante destacar que todo proveedor se encuentra obligado no sólo a conocer sobre los requisitos de emprendimiento para ingresar al mercado y ofrecer sus bienes o servicios a los consumidores, sino también está obligado a “conocer los alcances de los dispositivos legales que rodean su actividad, entre ellos, las normas de protección al consumidor desde su entrada en vigencia” (Res. N° 197-2019/SPC-Indecopi). En ese sentido, no resulta justificable que un proveedor, que pretenda ingresar al mercado o que ya se encuentre realizando sus actividades económicas, alegue desconocimiento de las disposiciones del Código sobre la exigencia para la implementación del Libro de Reclamaciones.

2.2 Probabilidad de cobranza coactiva de las multas por infracción a las normas de protección al consumidor.

En un informe¹⁶ elaborado por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, se analizó la probabilidad de cobranza de los expedientes coactivos que habían sido iniciados entre el año 2015 y abril de 2018. Con la finalidad de estimar el tiempo de duración, se tomó como referencia la fecha de emisión de la resolución para iniciar el procedimiento coactivo y la fecha en que la multa había sido cobrada, utilizando los cuatro siguientes intervalos de duración de la cobranza:

- a) Para multas con una antigüedad menor a un año (entre 1 y 360 días).
- b) Para multas con una antigüedad entre uno o dos años (entre 361 y 720 días).
- c) Para multas con una antigüedad entre dos o tres años (entre 721 y 1080 días).
- d) Para multas con una antigüedad mayor de tres años (mayor a 1080 días)

Tomando en consideración ello, en la Tabla 3 se muestra el resultado de la probabilidad de cobranza de las multas que han sido impuestas por infracción a las normas de protección al consumidor:

Tabla 3

Intervalos de antigüedad	2015	2015-2016	2015-2017	2015-2018	Probabilidad de cobranza
	(año de inicio del expediente de cobranza)				
De 1 a 360 días	29,94%	31,73%	32,18%	31,13%	31,13%
De 361 a 720 días	11,56%	9,37%	9,36%		9,36%
De 721 a 1080 días	5,15%	3,96%			3,96%
De 1081 a más días	1,87%				1,87%

Fuente y elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Como puede apreciarse, dicho estudio trajo como resultado que, a mayor tiempo de duración, contado desde el inicio de un procedimiento coactivo, se reduce el porcentaje de éxito de cobranza efectiva, es decir, la factibilidad de cobranza dependerá de la duración del procedimiento coactivo. Dicho de otro modo, mientras más rápido se inicie el procedimiento coactivo, mayor será la probabilidad de cobranza efectiva. Lo comentado cobra importancia ya que debido al aumento significativo y sostenido de multas que son remitidas para el inicio del procedimiento coactivo respectivo, sobre todo de aquellas derivadas en materia de protección al consumidor, donde se incluyen todas las vinculadas al Libro de Reclamaciones, ha conllevado a

¹⁶ Informe N° 099-2018/GEE de fecha 11 de julio de 2018.

una sobre carga laboral que se refleja en el tiempo de la cobranza coactiva y que puede traer como consecuencia no sólo que las multas no sean canceladas, sino también que el Estado tenga que invertir sus limitados recursos en todos estos procedimientos.

Por otro lado, al 30 de junio de 2019 el Indecopi contaba con 10,825 multas consentidas o confirmadas de hasta 1.5 UIT impuestas por infracción a las normas de protección al consumidor a nivel nacional y que contaban con saldos pendientes de pago¹⁷. De ellas, 9,305 multas se encontraban en trámite de ejecución coactiva, el cual representa el 86%¹⁸. A su vez, de éstas últimas, 5,690 multas contaban con embargos en forma de retención bancaria ordenadas pero no efectivas y no tenían bienes inscritos en registros públicos que fueran susceptibles de embargo en forma de inscripción, es decir, el 61% de multas que se encontraban en trámite de ejecución coactiva contaban con acciones de gestión de cobranza agotadas sin obtener el pago correspondiente.

Esta información nos permite concluir que una cantidad significativa de multas de hasta 1.5 UIT, donde se encuentran ubicadas la gran mayoría de infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, no serán pagadas ni ejecutadas no por una inacción del Indecopi, sino porque los sancionados no cumplen con estas obligaciones. Cobra entonces especial importancia replantear la estrategia para garantizar el cumplimiento de la implementación de esta herramienta, toda vez que desde que se realiza una acción de supervisión, donde se detecta la infracción *in situ*, el trámite de un procedimiento sancionador y posteriormente con la continuación del procedimiento de ejecución coactiva, pueden transcurrir 2 años aproximadamente.

Es en ese sentido que consideramos que en las diligencias de inspección que recaigan sobre los proveedores que ya vienen desarrollando sus actividades económicas, con la sola comprobación de la falta de implementación del Libro de Reclamaciones deben ser sancionados con una amonestación o una multa, buscándose así que se garantice que el cumplimiento de estas disposiciones sea más céleres, donde no se tenga que transitar por un PAS y la probabilidad de cobranza coactiva de la multa sea más alta.

¹⁷ Esta información fue proporcionada por la Subgerencia de Ejecución Coactiva del Indecopi mediante una solicitud de acceso a la información pública.

¹⁸ El 14% restante corresponde a multas cuyos expedientes de ejecución coactiva se encontraban suspendidos, fraccionados o en trámite para remate de bienes embargados.

Sintetizando el presente capítulo, tenemos que la protección al consumidor es considerada como un principio constitucional, toda vez que la Constitución Política del Perú nos enmarca dentro de una economía social de mercado y en virtud de ello el Estado defiende el interés de los consumidores, por lo que se encuentra obligado a implementar medidas y emitir dispositivos legales para que dicha protección no se vea afectada. En atención a ello, con la promulgación del Código se ha dispuesto que los proveedores que realizan actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público cuenten con un Libro de Reclamaciones en todos sus locales, de modo que estos proveedores den una respuesta directa y oportuna al consumidor que haya presentado una queja o reclamo vinculado a un producto adquirido o servicio brindado.

La intención del Estado con esta obligación es que los consumidores se vean beneficiados ya que no tendrán que acudir al Indecopi para obtener una solución, sino que deban considerar a esta herramienta como primera opción para una atención rápida y directa de su queja o reclamo. Asimismo, los proveedores también se verán beneficiados ya que con la información que sean registradas por los consumidores podrán trabajar en las oportunidades de mejoras de su negocio y solucionar sus propios errores de primera mano.

Hemos visto también que el Código ha instituido ciertas infracciones que se encuentran vinculadas al Libro de Reclamaciones, sin embargo, consideramos que algunas de ellas permiten que sean determinadas de manera objetiva, sin que se tenga que mediar un análisis de los hechos que determinen si se cometió o no una infracción, bastando que se deje constancia de ello en el Acta que sea elaborada por el fiscalizador en el momento en que realizó la supervisión, ya que este documento es un medio probatorio que permitirá comprobar si el proveedor cumplió o no con las disposiciones del Código.

Como se ha mencionado, principalmente nos referimos a las infracciones que pueden ser determinadas de manera objetiva cuando el establecimiento comercial (i) no cuenta con el Libro de Reclamaciones; (ii) no cuenta con el aviso respectivo; (iii) las hojas no cumplen con las especificaciones del Reglamento; y, (iv) el aviso no se encuentra en lugar visible y accesible, advirtiéndose que la principal infracción sancionada por el Indecopi es que el proveedor no ha implementado el Libro de Reclamaciones.

Por último, se ha verificado que la factibilidad de ejecución coactiva de las multas impuestas por infracción a las normas de protección al consumidor dependerá de la duración del procedimiento coactivo, esto quiere decir que, mientras más rápido se inicie este procedimiento, mayor será la probabilidad de cobranza efectiva.

Toca ahora abordar el tema de discusión, es decir, evaluar la inclusión de la implementación del Libro de Reclamaciones como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento a través de las municipalidades provinciales y distritales, así como también la posibilidad de determinar la responsabilidad objetiva por las infracciones vinculadas a esta herramienta.



Capítulo III

Alternativas para asegurar la implementación del Libro de Reclamaciones

Empecemos primero señalando que las disposiciones del Reglamento son de obligatorio cumplimiento para los proveedores que desarrollan sus actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público pero que cuenten con número de Registro Único de Contribuyente – RUC (2014, art. 3.2). Es decir, no se hace distinción alguna al tipo de negocio, tamaño del proveedor, zona geográfica, o cualquier otra característica que permita intuir que ciertos proveedores no se encuentran obligados a implementar el Libro de Reclamaciones, sin embargo, al requerirse que deba contar con RUC, estos proveedores deberán desarrollar sus actividades económicas dentro de la formalidad.

Por otro lado, para efectos de ese cumplimiento, debemos entender como establecimiento comercial abierto al público al “[i]nmueble, parte del mismo, instalación, construcción, espacio físico, o medio virtual a través del cual un proveedor debidamente identificado desarrolla sus actividades económicas de venta de bienes o prestación de servicios a los consumidores” (Reglamento, 2014, art. 3, num. 3.2).

Entonces, nos encontramos frente a una norma cuya verificación de cumplimiento es una labor titánica, por decir lo menos. Por ese motivo, las diligencias de inspección que se realicen deben procurar generar conciencia de cumplimiento normativo, no sólo en los consumidores, sino principalmente en los proveedores porque serán ellos los que verán que el Indecopi adopta medidas contra los que no cumplen con la implementación del Libro de Reclamaciones.

3.1 El Libro de Reclamaciones como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento.

Como se ha señalado, el Indecopi, a través de la GSF, y por delegación de funciones de los órganos resolutivos, ejerce su potestad fiscalizadora en el mercado donde se desarrollan relaciones de consumo. Sin embargo, su campo de acción se ve limitada si se toma en consideración que las competencias de esta institución se despliegan en todo el territorio peruano. Incluso en el Plan Anual de Supervisión 2019 del Indecopi se ha reconocido que esta institución no cuenta con los suficientes recursos logísticos y humanos para desplegar sus acciones a todos los proveedores, por lo que

la elección de los que serán supervisados se realizará de manera aleatoria (Indecopi, 2019, p. 17), donde no sólo se comprende la protección al consumidor, incluso se incluyen materias de competencia desleal, propiedad intelectual y barreras burocráticas.

Asimismo, la GSF realiza su programación de actividades de fiscalización en función a 3 lineamientos; (i) enfoque basado en riesgos, es decir, se realiza supervisión cuando se aprecie una mayor probabilidad de incumplimientos; (ii) supervisiones de impacto; y (iii) uso eficiente de los recursos, justamente por las limitaciones que han sido descritas en el párrafo que antecede (Indecopi, 2019, p. 7). Tomando como referencia estos lineamientos, para los años 2018 y 2019 se tomó como prioridad para la programación de las acciones de supervisión los siguientes sectores económicos:

Tabla 4

N°	Actividades económicas	Total de proveedores (*)
1	Comercio e industria	852,791
2	Transporte	107,834
3	Enseñanza	15,179
4	Actividades financieras y de seguros	3,539
5	Actividades inmobiliarias y de construcción	71,603
TOTAL		1,050,946

Fuente: Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi - GSF.

(*) Información obtenida por la GSF del Portal de Datos Abiertos del Ministerio de la Producción.

Elaboración propia.

Como se puede advertir, sólo en estas cinco actividades económicas se cuenta con poco más de un millón de proveedores que serían susceptibles de acciones de supervisión, donde el comercio e industria representa el 81% del total. Como hemos mencionado, la obligación de la implementación del Libro de Reclamaciones recae, sin excepción, en todos los proveedores que atienden en locales abiertos al público, y la GSF dará prioridad en sus programaciones de supervisión a estas actividades económicas, ello sin perjuicio de los encargos especiales que puedan surgir y que no estén comprendidos dentro de estas, labor de imposible cumplimiento por parte del Indecopi.

En ese sentido, a fin de tener una actuación más eficaz y eficiente por parte del Estado, y no se tenga que incurrir en los grandes costos que implica desplegar las acciones de supervisión a nivel nacional con la finalidad de determinar el cumplimiento

de la implementación del Libro de Reclamaciones, resulta necesario que la obligación de esta implementación sea incluido como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento por parte de las municipalidades provinciales y distritales, de modo que se pueda tener un mayor campo de acción y reduciéndose las acciones de supervisión por parte del Indecopi, así como en la tramitación de PAS y eventuales procedimientos de ejecución coactiva que se encuentren vinculados a ello. Consideramos que esta medida se encuentra en consonancia con un razonamiento que ha desarrollado la Sala Especializada en Protección al Consumidor a través de la Resolución 3150-2018/SPC al establecer lo siguiente:

“9. (...), el Código establece que el sistema de protección al consumidor se erige como una política pública del Estado Peruano, señalando así que *“el Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.*”

10. Lo anterior implica que la protección al consumidor también puede desarrollarse a través de otras entidades públicas o mediante la normativa sectorial.

11. En efecto, si bien el Indecopi es la autoridad competente para velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, conforme a lo señalado en párrafos precedentes, otras entidades también pueden ejercer dicha función siempre y cuando cuenten con una norma con rango de ley y tutelen la protección de consumidores y usuarios.”

En atención a ello, es que consideramos que una manera práctica de garantizar que un proveedor inicie sus actividades económicas contando con el Libro de Reclamaciones es incluyendo la obligación de su implementación como requisito para que le otorguen la licencia de funcionamiento por parte de la municipalidad correspondiente, conforme a lo desarrollado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada, aprobado por el Decreto Supremo N° 046-2017-PCM¹⁹, ya que de no contar con ella el proveedor no tendrá autorización para el desarrollo de sus actividades

¹⁹ Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 045-2019-PCM aprueba los Procedimientos Estandarizados de Licencia de Funcionamiento, en cuyo Anexo I se detallan un total de 10 procedimientos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento. Este Decreto Supremo recopila los mismos requisitos establecidos en la Ley N° 28976.

económicas, por cuanto estas licencias se obtienen con anterioridad a la apertura del establecimiento (art. 4).

Este requisito debe ser considerado como uno adicional para la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento de los que se encuentran descritos en el artículo 7° de la indicada Ley N° 28976, donde se incluya una simple Declaración Jurada por parte del proveedor donde dé cuenta que ha cumplido con la implementación del Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial y que conoce las disposiciones del Código y del Reglamento.

Consideramos que resulta viable su incorporación, toda vez que entre otros requisitos, el indicado artículo requiere la presentación de Declaraciones Juradas donde se manifieste por escrito y bajo juramento (Cabanellas, 1986, p.34): al representante legal para el caso de personas jurídicas; de cumplimiento de condiciones de seguridad; de contar con título profesional para los casos que corresponda así como de su habilitación profesional; de contar con el número de estacionamientos exigible, y; de contar con la autorización sectorial respectiva. Como puede advertirse, lo que se busca con la presentación de la Declaración Jurada es simplificar al proveedor la acreditación del cumplimiento de la norma al menor costo.

De este modo se logrará una especie de supervisión en el acceso del proveedor al mercado, o más bien de evaluación previa, toda vez que contar con esta herramienta desde el principio, y no como consecuencia de una acción de supervisión realizada por el Indecopi o una denuncia de parte cuando el proveedor ya se encuentre desarrollando sus actividades económicas, garantizará el respeto que debe tenerse al derecho de los consumidores de poder efectuar sus reclamos.

Y esta idea parte desde la concepción de que las entidades administrativas ejercen una función de control del cumplimiento de las normas tanto para el acceso al mercado, supervisión *ex ante*, a través de las municipalidades provinciales y distritales en los términos planteados en los párrafos que anteceden, como del ejercicio propio de los proveedores en el desarrollo de sus actividades económicas, supervisión *ex post* a través del Indecopi (Sola, 2015, p. 146).

El plan anual de supervisiones del Indecopi responde a lineamientos y todos los sectores económicos a ser supervisados pasan por ese filtro, luego del cual quedaron

5 sectores priorizados. El cumplimiento de la implementación del Libro de Reclamaciones de por sí ya no es supervisado de manera exclusiva, pero sí se encuentra incluido cuando se realizan supervisiones macro, es decir, en una sola acción de supervisión presencial que es ejecutado con distintas facultades y se ven distintos temas, como por ejemplo por derecho de información, idoneidad para lo relacionado a protección al consumidor; normas del sector económico para lo relacionado a competencia desleal; entre otros.

Actualmente, la supervisión para el cumplimiento del Libro de Reclamaciones se realiza cuando el proveedor ya se encuentra desarrollando sus actividades económicas, y sólo cuando el Indecopi efectúa acciones de supervisión por campañas a determinados proveedores que son elegidos aleatoriamente, sin embargo, la supervisión a estos proveedores es poco representativa, conforme se puede advertir en la Tabla 5, la cual detalla el número de supervisiones concluidas durante el año 2018 realizadas a nivel nacional y que se encontraban vinculadas a una obligación relacionada al Libro de Reclamaciones:

Tabla 5

N°	Ciudad	Supervisiones
1	San Martín	357
2	Lima	194
3	Huaraz	120
4	Cajamarca	107
5	Puno	102
6	Otros	405
TOTAL		1285

Fuente: Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi.
Elaboración propia.

El profesor español Sola considera que en ocasiones algunos de los requisitos que son solicitados para el inicio de las actividades económicas pueden también ser requeridos una vez que ya se encuentran en el ejercicio de su actividad (2015, p. 171). De este modo, lo que se busca es que la actuación del Estado en su conjunto sea más eficaz al momento de supervisar el cumplimiento de la implementación del Libro de Reclamaciones, ya que, como hemos intentado demostrar, realizar la supervisión para verificar este cumplimiento a través del Indecopi no es suficiente para garantizar que los proveedores que desarrollan sus actividades económicas en locales abiertos al público hayan implementado esta herramienta, por lo que consideramos apropiado

incluir la obligación de la implementación del Libro de Reclamaciones como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento.

3.2 La posibilidad de determinar la responsabilidad objetiva para las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones.

Con el propósito de brindar una alternativa que asegure la implementación del Libro de Reclamaciones en los establecimientos comerciales abiertos al público, creemos que resulta de vital importancia tomar en consideración la responsabilidad objetiva que ha sido introducida en el T.U.O. de la Ley 27444²⁰. Si bien el inciso 10 del artículo 248° establece el principio de culpabilidad, el cual implica que únicamente podrá imponerse una sanción cuando el infractor haya actuado con dolo o culpa, es decir, una regla de responsabilidad subjetiva, la misma norma permite como excepción la aplicación de la responsabilidad objetiva sólo cuando una ley o decreto legislativo lo disponga.

Doctrinariamente se ha tratado de justificar tanto la responsabilidad subjetiva como la objetiva para la determinación de infracciones²¹. Sin embargo, somos de la opinión que, dado que la comprobación de la implementación o no del Libro de Reclamaciones queda acreditada en el Acta que es elaborado por el fiscalizador *in situ* en el mismo momento en que se realiza la acción de supervisión, puede considerarse factible que estas infracciones deban ser determinadas bajo la premisa de la responsabilidad objetiva. Nos referimos principalmente cuando el proveedor i) no cuente con el Libro de Reclamaciones; ii) no cuente con el Aviso respectivo; iii) las Hojas del Libro de Reclamaciones no cuenten con las características fijadas por el Reglamento; y, iv) si el Aviso no se encuentra en un lugar visible y de fácil acceso.

Al establecerse que estas infracciones sean determinadas por la regla de la responsabilidad objetiva, traerá consigo que ya no deba tramitarse un PAS donde se tenga que evaluar y dilucidar los hechos a fin de determinar si se cometió o no una infracción, y así las sanciones serían automáticas, ya que sólo se verificará si se cometió la infracción, bastando para su comprobación el contenido de las Actas que son elaboradas por el fiscalizador en el momento en que se detecta la infracción.

²⁰ Esta incorporación se dio con la publicación del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016, que modificó el T.U.O. de la Ley N° 27444.

²¹ Para mayores referencias puede consultarse a Huergo (2007, p. 377 y ss.), Gómez & Sanz (2013, p. 369 y ss), Nieto (2012, p. 319 y ss.) y Baca (2019, p. 313 y ss).

Efectivamente, sancionar por “la simple inobservancia” de lo dispuesto por el Código para la implementación del Libro de Reclamaciones, en otras palabras, por el simple incumplimiento de la norma, significa que no se tendrá que evaluar si estas infracciones se cometieron con dolo o con culpa, ya que deberá presumirse que fueron cometidas con negligencia (Huergo, 2007, pp. 386 y 387).

Y es que, a modo ejemplificar lo señalado por la Sala Especializada en Protección al Consumidor mediante la Resolución N° 197-2019/SPC citado líneas arriba, se estará asumiendo que los proveedores que se encuentran desarrollando sus actividades económicas deben conocer y cumplir las normas de protección al consumidor, específicamente las que se encuentran vinculadas a la implementación del Libro de Reclamaciones. Dicho de otro modo, los proveedores que pretenden ingresar al mercado o ya se encuentran desarrollando sus actividades económicas pueden ser susceptibles de fiscalización y sanción por parte del Indecopi, por lo que se les debe exigir un mínimo de diligencia, de modo que no se les permita evadir su responsabilidad argumentando ignorancia de las obligaciones legales que le son exigibles. (Sánchez, 2014, p. 705).

Sin embargo, con la finalidad de no generar incertidumbre entre los proveedores respecto a la responsabilidad objetiva por la no implementación del Libro de Reclamaciones, la redacción de la norma deberá ser explícita respecto del carácter objetivo de estas infracciones (Baca, 2019, p. 329), es decir, no deberá permitir duda alguna sobre su consecuencia. Una forma de establecerlo sería precisando en el artículo 150° del Código que los proveedores son responsables objetivamente por la no implementación del Libro de Reclamaciones. Igual fórmula legal se aplicaría para las principales infracciones que han sido señaladas en el presente trabajo de investigación.

Asimismo, una vez se encuentre determinado la responsabilidad objetiva en el Código para estas infracciones, las sanciones a imponerse también deberán encontrarse previamente determinadas, como por ejemplo se muestra a continuación:

Tabla 6

N°	Infracción	Gravedad de la infracción	Sanciones según tamaño del infractor		
			Micro	Pequeña	Mediana y grande
1	Establecimiento no cuenta con Libro de Reclamaciones	A	1.5 UIT	3.5 UIT	7 UIT
2	Establecimiento no cuenta con aviso del Libro de Reclamaciones	B	0.5 UIT	1.5 UIT	3.5 UIT
3	Hojas del Libro de Reclamaciones no cumplen con las especificaciones del Reglamento	C	Amonestación	0.5 UIT	1.5 UIT
4	Aviso no se encuentra en lugar visible y accesible	B	0.5 UIT	1.5 UIT	3.5 UIT

Fuente: Decreto Supremo N° 006-2014-PCM.

Elaboración: Propia.

Nota 1: Se encuentran por orden de infracciones más sancionadas.

El listado de estas infracciones corresponde a las que el Indecopi principalmente ha sancionado en los últimos años (ver Tabla 2) y donde el fiscalizador sólo deberá verificar si se cometió la infracción, comprobándose dicha situación con el Acta respectiva que sea elaborada en el momento en que sea detectada. La columna sobre la gravedad de la infracción se encuentra relacionada a la clasificación de las infracciones, donde A es la más grave y C la menos grave (ver Anexo II). Respecto a las sanciones según tamaño de la empresa, desde una amonestación hasta 7 UIT, las mismas fueron tentativamente fijadas en función a los rangos de los valores de multas ya determinados mediante el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM (ver Anexo IV) para el uso del aplicativo para el cálculo de multas por infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones.

A manera de ejemplificar la aplicación de esta propuesta metodológica, supongamos que en una acción de supervisión llevada a cabo por un fiscalizador del Indecopi, éste verifica que un proveedor con local abierto al público no ha cumplido con implementar el Libro de Reclamaciones y dicho proveedor es una pequeña empresa, acreditando todas estas circunstancias en el Acta respectivo. Tenemos entonces que al ser esta infracción considerada como la más grave vinculada al Libro de Reclamaciones, este proveedor será sancionado con una multa de 3.5 UIT.

De este modo, al encontrarse las infracciones descritas en la Tabla 6 determinadas bajo la premisa de la responsabilidad objetiva, conforme lo establece el inciso 10 del artículo 248° del T.U.O de la Ley N° 27444, y las sanciones a estas infracciones fijadas previamente, no será necesario que se inicie un PAS para la determinación de la responsabilidad del infractor.

Por ese motivo, somos de la opinión que al encontrarse ya regulada la responsabilidad objetiva en la indicada Ley, resulta necesario que sea adoptada por el Código y particularmente para las infracciones que se encuentran vinculadas al Libro de Reclamaciones, toda vez que entre las infracciones por materia de protección al consumidor en general, aquellas son consideradas como leves y son, como hemos indicado en el presente trabajo, de simple y rápida comprobación, por lo que creemos que es razonable su aplicación ya que así se reducirán significativamente los costos y el tiempo en que incurre el Indecopi, en comparación en caso se siga optando por la tramitación de una PAS.

Dado el importante papel que cumplen los fiscalizadores para verificar la comprobación de la implementación o no del Libro de Reclamaciones, y por ende, la comisión de una infracción, consideramos que aquellos deberán ser personal de planta del Indecopi, es decir, que exista una condición de dependencia entre el fiscalizador y esta institución, ya que las actas que emitan serán pruebas suficientes para determinar la veracidad de los hechos que comprueben en sus diligencias, por lo que deberán asumir responsabilidad por el correcto desempeño de sus funciones.

Asimismo, a fin que estos fiscalizadores puedan imponer la sanción de multa correspondiente en caso detecte una infracción, resulta necesario se les otorgue, mediante norma con rango de ley, potestad sancionadora únicamente para los supuestos de infracción descritos en el presente trabajo y bajo la premisa de la aplicación de la responsabilidad objetiva. Así, una vez elaborada el acta, deberá emitir la resolución correspondiente donde determinará la infracción y la multa a imponer. Sólo así, se podrá garantizar que la sanción sea impuesta de manera inmediata en el preciso momento en que se detecta una infracción.

Estos fiscalizadores con potestad sancionadora, actuarán como órganos unipersonales de primera instancia administrativa, similar a los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, por lo que las

resoluciones que emitan podrán ser apelables ante la Comisión de Protección al Consumidor correspondiente al ámbito de competencia territorial, con la finalidad que el proveedor pueda acreditar que en el momento en que se realizó la fiscalización no era responsable de la infracción detectada.

En resumen, tenemos entonces como una primera medida a adoptar es que la obligación de la implementación del Libro de Reclamaciones sea incluida como requisito para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento a través de la presentación de una Declaración Jurada donde el proveedor manifieste de manera previa al desarrollo de su actividad económica que ha cumplido con la implementación de esta herramienta, cuya verificación en este primer momento deberá encontrarse a cargo de las municipalidades distritales, o provinciales en caso corresponda, cuando evalúen las solicitudes para determinar si se otorgará o no las licencias de funcionamiento.

En un segundo momento, una vez que el proveedor cuente con esa autorización y se encuentra ya desarrollando sus actividades económicas, la potestad de fiscalización para verificar que efectivamente cuenta con un Libro de Reclamaciones, ya sea físico o virtual, ya no se encontrará a cargo de las municipalidades, debiéndose mantener en el Indecopi a través de sus fiscalizadores con potestad sancionadora, ello en tanto es esta Entidad la que cuenta con personal capacitado y especializado para la determinación de este tipo de infracciones.

Finalmente, téngase presente que estas conductas infractoras atentan contra los derechos de los consumidores por cuanto no les da la oportunidad de poder expresar una queja o reclamo frente a una mala experiencia, negándose así al consumidor la posibilidad de obtener una solución oportuna, generándose un ambiente de desconfianza en las relaciones de consumo, elevándose los costos de transacción que finalmente se den en el mercado y afectándose el principio constitucional de protección a los consumidores.

Conclusiones

1. En atención al mandato dispuesto en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, y a fin que cumpla con su deber de protección a los consumidores, el Estado ha promulgado en el año 2010 el Código de Protección y Defensa del Consumidor, estableciéndose en el artículo 150° la obligación que tienen los proveedores que realizan actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público de contar con un Libro de Reclamaciones en todos sus locales, de modo que estos proveedores den una respuesta directa y oportuna al consumidor que haya presentado una queja o reclamo vinculado a un producto adquirido o servicio brindado, dándose así soluciones rápidas sin incurrir en altos costos, ni para las partes, ni para el Estado.
2. Con la implementación del Libro de Reclamaciones se busca que los consumidores se vean beneficiados, ya que no tendrán que acudir al Indecopi para obtener una solución, sino que deban considerar a esta herramienta como primera opción para una atención rápida y directa de su queja o reclamo. Los proveedores también se verán beneficiados, ya que con la información que sean registradas por los consumidores podrán trabajar en las oportunidades de mejoras de su negocio y solucionar sus propios errores.
3. El Indecopi tiene entre sus competencias comprobar si los proveedores que desarrollan actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público han implementado el Libro de Reclamaciones, buscando con ello verificar el cumplimiento de lo dispuesto por el Código. La comprobación de su cumplimiento o no, podrá ser acreditada en las Actas que sean elaboradas al culminar las acciones de supervisión desarrolladas por esta institución.
4. El Indecopi no cuenta con suficiente capacidad operativa y logística para desplegar sus acciones de supervisión a nivel nacional en todos los establecimientos comerciales abiertos al público, de modo que pueda comprobar que los proveedores cumplieron o no con la implementación del Libro de Reclamaciones.
5. Una manera práctica de garantizar que un proveedor inicie sus actividades económicas contando con el Libro de Reclamaciones es incluyendo la obligación

de su implementación como requisito para que se otorguen las licencias de funcionamiento por parte de la municipalidad correspondiente, conforme a lo desarrollado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada, aprobado por el Decreto Supremo N° 046-2017-PCM, toda vez que, de no contar con ella, el proveedor no tendrá autorización para el desarrollo de sus actividades económicas, por cuanto estas licencias se obtienen con anterioridad a la apertura del establecimiento.

6. Este requisito deberá constar en la presentación de una Declaración Jurada por parte del proveedor donde dé cuenta que ha cumplido con la implementación del Libro de Reclamaciones en su establecimiento comercial y que conoce las disposiciones del Código y del Reglamento.
7. Por otro lado, dado que la verificación de la comprobación de la implementación o no del Libro de Reclamaciones queda acreditado en el Acta que es elaborado en el mismo momento en que se realiza una acción de supervisión, es factible que las infracciones que se detallan a continuación sean determinadas bajo la premisa de la responsabilidad objetiva que se encuentra regulada en el inciso 10 del artículo 248° del T.U.O. de la Ley N° 27444. Nos referimos a:
 - a) No cuente con el Libro de Reclamaciones;
 - b) No cuente con el Aviso respectivo;
 - c) Las Hojas del Libro de Reclamaciones no cuentan con las características fijadas por el Reglamento; y,
 - d) Si el Aviso no se encuentra en un lugar visible y de fácil acceso.
8. Con la finalidad de no generar incertidumbre entre los proveedores respecto a la responsabilidad objetiva, se deberá precisar en el artículo 150° del Código que los proveedores son responsables objetivamente por la no implementación del Libro de Reclamaciones. Igual fórmula legal deberá aplicarse para las principales infracciones que han sido descritas en el presente trabajo. De la misma manera, las sanciones a imponerse por estas infracciones también deberán encontrarse previamente determinadas.

9. A fin que los fiscalizadores puedan imponer la sanción de multa correspondiente en caso detecten una infracción, se les deberá otorgar, mediante norma con rango de ley, potestad sancionadora únicamente para los supuestos de infracción descritos en la Conclusión N° 7, bajo la premisa de la aplicación de la responsabilidad objetiva. Sólo así, se podrá garantizar que la sanción sea impuesta de manera inmediata en el preciso momento en que se detecta una infracción.



Anexo I

Aplicativo de cálculo de multas por incumplimientos vinculados al Libro de Reclamaciones

The screenshot shows a web application interface for Indecopi. At the top left is the Indecopi logo, and at the top right is the text "Gerencia de Supervisión y Fiscalización". Below this is a red banner with the title "APLICATIVO DE CÁLCULO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTOS VINCULADOS AL LIBRO DE RECLAMACIONES". The main content area contains four input fields, each with a radio button and a label:

- Año de facturación: A dropdown menu.
- Facturación anual (S/.): A text input field.
- Infracción realizada: A button labeled "Ver infracciones".
- Factores agravantes y atenuantes: A button labeled "Ver factores".

At the bottom right of the form is a red button labeled "Calcular".

Tomado de la siguiente dirección electrónica:

<https://www.indecopi.gob.pe/en/sanciones-por-infracciones-vinculadas-al-libro-de-reclamaciones>

Anexo II

Clasificación de las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, donde A es la más grave

N°	Infracción	Clasificación
1	No contar con el Libro de Reclamaciones respectivo	A
2	No brindar el apoyo necesario para que el consumidor ingrese su reclamo o queja	B
3	No poner inmediatamente a disposición y/o de manera accesible al consumidor, el Libro de Reclamaciones	B
4	No habilitar un orden de atención preferente para el consumidor a fin de presentar un reclamo o queja	B
5	No contar con Libro de Reclamaciones de respaldo, no ponerlo a disposición del consumidor, o llevarlo sin contar con las características previstas en el artículo 4° del Reglamento	B
6	No entregar la Hoja de Reclamaciones correspondiente al consumidor, o no permitir la impresión de la Hoja de Reclamaciones o el envío de copia de ésta al correo electrónico indicado por el consumidor, en los casos que corresponda	C
7	No contar con el aviso del Libro de Reclamaciones o no exhibirlo	B
8	No exhibir el Aviso del Libro de Reclamaciones conforme a las condiciones previstas en el artículo 9° del Reglamento	C
9	Llevar el Libro de Reclamaciones u Hojas de Reclamaciones sin observar la forma y condiciones establecidas en los artículos 5° y 8° del Reglamento, respectivamente	C
10	No atender o no responder el reclamo	A
11	No comunicar al consumidor la respuesta al reclamo en el plazo legal establecido, o no comunicarle oportunamente la prórroga del plazo para responder	B
12	Condicionar la atención del reclamo al pago previo del producto o servicio objeto de reclamo u otro concepto	A
13	No remitir o no poner a disposición del INDECOPI la información requerida por éste	A
14	No remitir la información requerida por el INDECOPI o no ponerla a disposición de dicho Organismo, dentro de los plazos establecidos	B
15	No conservar la información indicada en el artículo 12° del Reglamento por un lapso mínimo de 2 años	B
16	No reportar oportunamente a través del SIREC los reclamos y quejas o no efectuarlo conforme a las especificaciones indicadas por el INDECOPI	A
17	No habilitar un número telefónico u otro medio alternativo para el ingreso y registro de quejas y reclamos	A
18	No difundir dentro de cada unidad de transporte el número telefónico o el medio alternativo elegido para la recepción de quejas y reclamos	A
19	No brindar el código de reclamo al consumidor en el momento de formular el reclamo o queja por vía telefónica u otro medio alternativo habilitado	B
20	No ingresar de forma inmediata en el Libro de Reclamaciones el reclamo o queja formulado por vía telefónica u otro medio habilitado	B
21	No ingresar en el Libro de Reclamaciones Virtual el contenido de la Hoja de Reclamaciones del "Libro de Reclamaciones de Respaldo", dentro del plazo de un día calendario de presentado el reclamo o queja	C
22	No alojar en la página web correspondiente el Libro de Reclamaciones de Naturaleza Virtual	A

Tomado del Anexo IV del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo N° 011-2011-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2014.

Anexo III

Factores agravantes y atenuantes para la determinación de la multa por infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones

Factores	Calificación
f1. Antecedentes o incumplimiento reiterado de una misma obligación	
1ª vez	10%
2ª vez	20%
3ª vez o más	30%
No hay reincidencia	0%
f2. Conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental	
Brindó facilidades	0%
No brindó facilidades	10%
f3. Subsanaación voluntaria por parte del proveedor del acto u omisión imputado	
Subsana antes del inicio	-15%
Subsana antes de la imposición de sanción	-10%
No subsana	0%
f4. La conducta ha puesto en riesgo u ocasionado daño	
La conducta no puso en riesgo ni generó daños	0%
La conducta ocasionó daño	25%
f5. El proveedor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias	
Adoptó medidas para mitigar consecuencias	-5%
No adoptó medidas para mitigar consecuencias	10%
No aplica	0%
f6. Presentación del proveedor de una propuesta conciliatoria	
Presentó propuesta conciliatoria	-5%
No aplica	0%
f7. Cuando el proveedor acredite que cuenta con un programa efectivo para el cumplimiento	
Cuenta con programa efectivo de cumplimiento	-5%
No cuenta con programa efectivo de cumplimiento	15%
No aplica	0%
f8. Afectación del interés público o difuso	
No afectó el interés público o difuso	0%
Afectó el interés público o difuso	10%

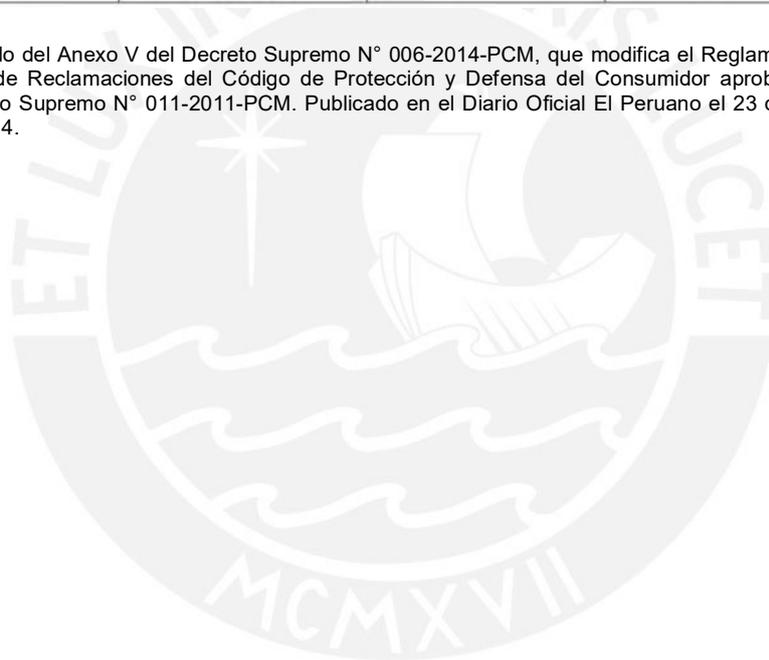
Tomado del Anexo V del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo N° 011-2011-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2014.

Anexo IV

Rangos de multa por tipo de infracción

	Micro (facturación hasta 150 UIT)	Pequeña (facturación de 151 a 1700 UIT)	Mediana y Grande (facturación de más de 1700 UIT)
Tipo de infracción	Rango de multa	Rango de multa	Rango de multa
Tipo A	Mayor que 1 hasta 2.5	Mayor que 2.5 hasta 5	Mayor que 5 hasta 10
Tipo B	Mayor que 0.5 hasta 1	Mayor que 1 hasta 2.5	Mayor que 2.5 hasta 5
Tipo C	Desde amonestación hasta 0.5	Mayor que 0.5 hasta 1	Mayor que 1 hasta 2.5

Tomado del Anexo V del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo N° 011-2011-PCM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2014.



Referencias Bibliográficas

- Baca Oneto, Víctor Sebastián. (2019). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 21, 313-344. Universidad Externado de Colombia. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>
- Bermejo Vera, José. (1998). La Administración Inspectora. *Revista de Administración Pública*, 147. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. / Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=145&IDA=24196>
- Cabanellas, Guillermo. (1986). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III. Vigésima edición. Buenos Aires, República Argentina; Editorial Heliasta S.R.L.
- Cano Campos, Tomás. (2011) ¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir? *Revista de Administración Pública*, 184. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. / Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1271&IDA=35762>
- Danós Ordoñez, Jorge. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Revista de Derecho Ius Et Veritas*, 10. Año 5. Lima, Perú.
- Danós Ordoñez, Jorge y Zegarra Valdivia, Diego. (1999). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. Primera edición. Gaceta Jurídica Editores S.R.L.
- Donayre Montesinos, Christian Marcelo. (2015). La protección del consumidor desde una perspectiva constitucional. Fundamentos, garantías y mecanismos de protección. *Revista Praeceptum*, 3, 49-114. Lima, Perú: Indecopi.
- Durand Carrión, Julio Baltazar. (2011). El libro de reclamaciones... una desilusión más en la protección al consumidor en el Perú. *Actualidad Jurídica*, 208. 21-22. Gaceta Jurídica S.A. Lima, Perú.
- Espinoza Lozada, Jesús. (2011). ¿Y ahora quién podrá defendernos? El arbitraje de consumo y otros medios de resolución de controversias entre consumidores y usuarios. *Revista de Derecho Administrativo*, 10 (2), 121-141.
- Falla Jara, Alejandro. (2009). ¿Zanahoria o garrote: De qué depende? De los estilos de enforcement de la regulación. En *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Apuntes de Derecho y Economía*. (pp. 489 – 526). Lima, Perú. Fondo editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Gagliuffi, I. & Lesem, E. & Falla, A. & Tovar, T. (2011) Mesa Redonda: “Analizando el código de consumo”. *Revista de Derecho Administrativo*, 10 (2), 75-91.
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. (2006). Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Palestra Editores S.A.C. Versión Latinoamericana, en base a la duodécima edición. (2006). Palestra-Temis.

- Garrido Falla, Fernando. (1959). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 28. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. / Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=28&IDA=22055>
- Gómez Apac, Hugo. Isla Rodríguez, Susan. Mejía Trujillo, Gianfranco. (2010). Apuntes sobre la graduación de sanciones por infracciones a las normas de protección al consumidor. *Revista Derechos & Sociedad Asociación Civil*. 34. Lima, Perú.
- Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo. (2013). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. 3era edición. Navarra, España: Editorial Aranzadi S.A.
- González Pérez, Jesús. (2000). *Manual de Procedimiento Administrativo*. Primera edición. Madrid, España: Civitas Ediciones S.L.
- Guzmán Napurí, Christian. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Primera edición. Lima, Perú: Instituto Pacífico S.A.C.
- Huergo Lora, Alejandro. (2007). *Las Sanciones Administrativas*. 1era edición. Madrid, España: Portal Derecho, S.A. (Iustel).
- Kresalja Rosselló, Baldo y Ochoa Cardich, César. (2012). Los derechos de solidaridad. En *El régimen económico de la Constitución de 1993* (pp. 77-95). Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. (1976). Multas Administrativas. *Revista de Administración Pública*, 79. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. / Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=79&IDA=22914>
- Mendoza Ugarte, Armando. (2009). *La Ejecución Coactiva. Comentarios al Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Primera edición. Lima, Perú: Línea Negra Editores S.A.C.
- Montes, Karina. Mori, Jorge. Torres, Tessy. Yui, Marcos. Serie estratégica de Enforcement N° 2 Libro de Reclamaciones. Primera edición. Lima, Perú: Indecopi. / Recuperado de <https://www.consumidor.gob.pe/documents/51084/126949/LibroDeReclamaciones/3b227b03-4259-459b-994f-75c633599d59>
- Morón Urbina, Juan Carlos. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II Décimo Segunda edición*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- Nieto García, Alejandro. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ta. edición. 2012. Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.).

- Rebollo Puig, Manuel. (2001). El contenido de las sanciones. *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. / Recuperado de los materiales de lectura del IV Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador realizado por la Universidad de Piura. (2014).
- Rodríguez García, Gustavo. (2015). El libro de los lamentos y el sumarísimo camino al infierno. En *El consumidor en su isla. Una visión alternativa del sistema de protección al consumidor* (pp. 87-94). Lima, Perú: Universidad del Pacífico.
- Sánchez Morón, Miguel. (2014). Derecho Administrativo. Parte General. Décima edición. Madrid, España; Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.).
- Sola Teyssiere, Javier. (2015). Unidad de mercado y supervisión administrativa de las actividades económicas. *Revista de Administración Pública*, 197. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. / Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1344&IDA=37398>
- Tirado Barreda, José Antonio. (2011). Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la administración pública. *Derecho & Sociedad*. 37.
- Tirado Barreda, José Antonio. (2006). Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Estudio y documentación sobre la ejecución de los actos administrativos según la Ley N° 26790. Primera edición. Lima, Perú; Jurista Editores E.I.R.L.
- Zegarra Valdivia, Diego. (2014). La actividad de supervisión y fiscalización del Indecopi en el marco de la normativa de protección de datos personales. *Revista Praeceptum*, 1, 103-137. Lima, Perú: Indecopi.

Sentencias Judiciales y Resoluciones Administrativas

- Sentencia expedida en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC. Tribunal Constitucional. 2009. / Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- Resolución Final N° 130-2018/CC3-INDECOPI, emitida en el Expediente N° 136-2018/CC3 en el procedimiento iniciado de oficio contra el Club Alianza Lima.
- Resolución Final N° 1251-2018/CC2, emitida en el Expediente N° 787-2016/PS1 en el procedimiento iniciado por la denuncia presentada por Erlith Dora Paola Pinto Ríos contra Uber Perú S.A.
- Resolución N° 3150-2018/SPC-INDECOPI, emitida en el Expediente N° 233-2017/CPC-INDECOPI-LAL en el procedimiento iniciado por la denuncia de Cristhian Robert Ugarte Carbajal contra Aeropuertos del Perú S.A.
- Resolución N° 197-2019/SPC-INDECOPI, emitida en el Expediente N° 004-2018-CPC-INDECOPI-TAC-SIA en el procedimiento iniciado de oficio contra Mi Primer Bebé E.I.R.L.

Otros documentos de trabajo

Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Guía para asesores jurídicos del Estado (2017). Segunda edición. Lima, Perú; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

Informe N° 099-2018/GEE de fecha 11 de julio de 2018 emitido por la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Plan Anual de Supervisión 2018 del Indecopi. / Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/2507390/Plan+Anual+de+Supervisi%C3%B3n+2018.pdf/dd4591e3-6c19-aad9-fea6-da2d3af792a9>

Plan Anual de Supervisiones 2019 del Indecopi / Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3117926/PAS+2019+-+20190109-Z3zu1xWS.pdf/a9e0167c-caf5-6944-d601-1a3f68408fe1>

