

A

CTUALIDAD JURIDICA

INFORMACIÓN ESPECIALIZADA PARA ABOGADOS Y JUECES

TOMO 208
MARZO 2011

ESPECIAL

LIBRO DE RECLAMACIONES: ¿UNA HERRAMIENTA ÚTIL PARA LOS CONSUMIDORES

EL COBRO DE RENTAS IMPAGAS DERIVADAS DEL ARRENDAMIENTO EN VÍA EJECUTIVA

SANEAMIENTO DE ÁREAS, LINDEROS Y MEDIDAS PERIMÉTRICAS DE INMUEBLES URBANOS Y SU TRATAMIENTO REGISTRAL

LA CESIÓN DE POSICIÓN CONTRACTUAL EN LAS CONTRATACIONES ESTATALES

APLICACIÓN DE PENALIDADES EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DE BIENES Y SERVICIOS

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS Y EL NUEVO RECURSO DE APELACIÓN POR SALTO

¿ES POSIBLE EL MATRIMONIO ENTRE PERSONAS AFECTADAS POR EL VIH?

LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CASOS DE DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL

LAS JORNADAS A TIEMPO PARCIAL Y ACUMULATIVAS

LA RESTRICCIÓN LEGAL OCULTA PARA OBTENER LA DESAFILIACIÓN DE UNA AFP

IMPRESCRIPTIBILIDAD TRIBUTARIA PARA OMISOS

42

EN ESTE NÚMERO ESCRIBEN
AUTORES

ENTRE OTROS:

Marianella Ledesma Narváez
María Elena Guerra Cerrón
Daniel Echaiz Moreno
Percy Samaniego Pimentel
Julio Durand Carrión
César Abanto Revilla
Walter Gutiérrez Camacho
Omar Sar

GACETA
JURIDICA



ISSN 1812-9552





ÍNDICE

DANIEL ECHAIZ MORENO	Comentarios a la regulación normativa del libro de reclamaciones	13
PERCY SAMANIEGO PIMENTEL	El libro de reclamaciones en el Perú. Mucho ruido y pocas nueces	17
JULIO DURAND CARRIÓN	El libro de reclamaciones... una desilusión más en la protección del consumidor en el Perú	21
CARLOS TEJADA LOMBARDI	Comentarios a las normas que regularon y regulan el libro de reclamaciones. De cómo nació, murió y resucitó	23
JOSÉ CARLOS MALLMA SOTO	El libro de reclamaciones en el marco del sistema de protección al consumidor	29
ESTEBAN CARBONELL O'BRIEN	El libro de reclamaciones en el sistema de protección al consumidor peruano: ¿autorregulación del consumo?	37
LUIS MIGUEL LEÓN LUNA	Algunos comentarios sobre la normativa que regula el libro de reclamaciones	41
PAOLA ATOCHE FERNÁNDEZ	¡Libro de reclamaciones! ¿la solución a los problemas del consumidor?	45

Daniel ECHAIZ MORENO*

Comentarios a la regulación normativa
del libro de reclamaciones

SUMARIO

Introducción. I. La normativa antes del 2010. II. La normativa a partir del 2010. III. El libro de reclamaciones en el Código. IV. El libro de reclamaciones en el reglamento. Conclusión.

MARCO NORMATIVO

- Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571 (02/09/2011): arts. 150, 151 y 152.
- Reglamento del Libro de Reclamaciones, Decreto Supremo N° 011-2011-PCM (19/02/2011).

INTRODUCCIÓN

El Derecho del Consumidor en el Perú conoce desde hace poco tiempo una nueva institución: el libro de reclamaciones. En efecto, el Decreto Supremo N° 077-2010-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de julio de 2010, normó el libro de reclamaciones

El libro de reclamaciones es una de las más recientes instituciones incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, y está regulado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor y por su respectivo reglamento. El autor analiza en este artículo la regulación normativa del libro de reclamaciones, que en su opinión no contribuye en nada para una efectiva protección de los consumidores, apreciando además que en muchos aspectos la norma reglamentaria ha desnaturalizado lo dispuesto por el Código.

TEMA RELEVANTE

en establecimientos abiertos al público. Posteriormente, se promulgó el Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante la Ley N° 29571, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de setiembre de 2010,

* Magíster en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado *summa cum laudae* por la Universidad de Lima. Catedrático de la Universidad de Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Universidad San Ignacio de Loyola y Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Socio fundador de Echaiz Estudio Jurídico Empresarial.

donde se regula al libro de reclamaciones dentro de la justicia de consumo. Finalmente, en este breve recuento, se dictó el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 19 de febrero de 2011, que reglamenta el libro de reclamaciones.

I. LA NORMATIVA ANTES DEL 2010

El antecedente más remoto de la normativa del Derecho del Consumidor en el Perú lo encontramos en 1979 cuando la Constitución Política del Perú estipuló en su artículo 110 *in fine*: “[El Estado] defiende el interés de los consumidores”. Sin embargo, la regulación normativa específica data de 1991 cuando se expidió la primera Ley de Protección al Consumidor a través del Decreto Legislativo N° 716, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de noviembre de 1991. Luego, la nueva Constitución Política del Perú de 1993 prescribió en su artículo 65 ab initio: “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”. Posteriormente se dictó el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor mediante el Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre del 2000.

En ninguno de los dos textos constitucionales ni en los otros dos dispositivos jurídicos se alude al libro de reclamaciones, manteniéndose esta situación hasta julio del 2010. El libro de reclamaciones era pues una institución inexistente en la normativa peruana antes del 2010.

II. LA NORMATIVA A PARTIR DEL 2010

El libro de reclamaciones aparece como una nueva institución de la normativa peruana a partir de julio del 2010. Como ya anotamos, desde entonces se han sucedido el Decreto Supremo N° 077-2010-PCM, el Código de Protección y Defensa del Consumidor y el Reglamento del Libro de Reclamaciones. Se ha afirmado como argumento central a favor del mencionado libro de reclamaciones que promueve el empoderamiento del consumidor. Por nuestra parte, cuando se dictó la primera de las normas aludidas, es decir, el Decreto Supremo N° 077-2010-PCM, planteamos nuestras “discrepancias” en los términos que seguidamente anotamos:

No es cierto que, como se señalaba en el cuarto considerando del mencionado decreto supremo, con el libro de reclamaciones se garantice al consumidor a ser atendido por los proveedores de bienes o servicios en las mejores condiciones de calidad y garantía. En efecto, por un lado, no es un derecho del consumidor el ser atendido “en las mejores condiciones” de calidad y garantía, sino en condiciones de calidad y garantía; si es mejor o no, eso lo evalúa el propio mercado. Por otro lado, no es presupuesto de una mejor condición de calidad o garantía la existencia del libro de reclamaciones porque, de ser así, se exigiría entonces en todo establecimiento comercial y no solo en aquellos abiertos al público.

Asimismo, el libro de reclamaciones no era entonces aplicable, a pesar de que ya se encontraba formalmente vigente (según el artículo 4), ya que faltaba reglamentar por el Indecopi los formatos estandarizados (artículo 1), la aplicación gradual (artículo 1) y el correo electrónico para

denuncias (artículo 4), así como las sanciones por incumplir con tener el libro de reclamaciones, con exhibirlo, con remitir el reclamo, con formular el descargo, etc. Tampoco se explicaba en dicha norma cuál es el efecto jurídico de la constancia asentada ante la Comisaría, cuando luego no se acude al Indecopi. Había que especificar qué formalidades debía tener dicho libro de reclamaciones (por ejemplo: si sería legalizado antes de su uso) y qué sucedía si se extraviaba o si se deterioraba (por ejemplo: si un consumidor ofuscado arrancaba unas páginas, ¿sería responsable el gerente general de la empresa proveedora, como representante legal de esta?).

También sostuvimos en su momento que el libro de reclamaciones no es un mecanismo práctico porque encarece la relación de consumo. Nos preguntábamos quién asumía el costo de tener un libro de reclamaciones, en

hojas desglosables y autocopiativas, debidamente numerados y en formatos estandarizados. Hacíamos notar que la norma *sub examine* era aplicable a todo “establecimiento abierto al público”, con lo cual esto alcanzaba a las grandes Tiendas por Departamento, pero también a los puestos del mercado y a los kioscos de periódicos.

En ese Decreto Supremo N° 077-2010-PCM no se decía si el libro de reclamaciones significaba ahora una vía previa para acudir ante el Indecopi. De ser una vía previa, significaba entonces que un consumi-

dor insatisfecho tenía que solicitar ineludiblemente el libro de reclamaciones (¿había plazo para solicitarlo?, ¿tendría que ser al momento de la compra o puede ser después, cuando en casa se dio cuenta del defecto del producto?). Esto llevaba a tres alternativas: i) que le entreguen el libro, pero no remitan el reclamo del consumidor al Indecopi, ii) que le entreguen el libro, que remitan el reclamo del consumidor al Indecopi, pero no el descargo del proveedor, y, iii) que no le entreguen el libro al consumidor. En el primer caso tendría que esperar 72 horas, en el segundo caso también y en el tercer caso tendría que acudir a la Comisaría para dejar constancia y enviar un e-mail al Indecopi. Recién ahí podría empezar su procedimiento administrativo ante el Indecopi y, posteriormente si quería una indemnización, su proceso judicial.

De no ser una vía previa –lo cual parece cuando dice que “podrá” dejarse constancia ante la Comisaría de que se le negó la entrega del libro de reclamaciones, así como que “podrá” informar de ello al Indecopi (artículo 3.2)– entonces ¿para qué existe la obligación del libro de reclamaciones?, ¿acaso por el hecho de asentar un reclamo ya se solucionó el problema? Se dirá que es un mecanismo disuasivo, pero es que ¿acaso se cree que los consumidores solicitarán los libros de reclamaciones antes de efectuar una transacción para saber si anteriormente reclamaron ante ese proveedor?

Por todo lo expuesto, ya en agosto del 2010 sostuvimos que, en el actual contexto de competitividad, normas como el Decreto Supremo N° 077-2010-PCM nos parecen inadecuadas. Habría que pensar más bien en mecanismos humanos (rápidos y eficientes) de solución de las controversias de consumo y no en prácticas engorrosas, populistas y de aparente otorgamiento de derechos al consumidor, cuando en realidad tornan más complicada la relación de consumo.

“Nunca debió establecerse la obligación de contar con un libro de reclamaciones. Es un falso mecanismo de autodprotección del consumidor que suena interesante pero en realidad no aporta mayor efectividad.”

1 CR. ECHARZ MORENO, Daniel. “Reclamo al libro de reclamaciones”. En: *La Ley*, Año 3, N° 33, Gaceta Jurídica, Lima, 31 de agosto del 2010, p. 12.

A pesar de ello, el libro de reclamaciones continuó su camino en la normativa peruana, primero con el Código de Protección y Defensa del Consumidor y, más recientemente, con el Reglamento del Libro de Reclamaciones.

III. EL LIBRO DE RECLAMACIONES EN EL CÓDIGO

El Código de Protección y Defensa del Consumidor regula en su Título VII el "Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor" y, dentro de este, se encuentra el Capítulo II dedicado a la "Justicia de consumo", cuyo Subcapítulo III se aboca a "El Libro de Reclamaciones", comprendiendo los artículos 150, 151 y 152. Las principales novedades de su regulación normativa son las siguientes:

- La obligación de contar con un libro de reclamaciones recae genéricamente en los establecimientos comerciales, señalando que el reglamento establecerá las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones (artículo 150). Creemos que aquí debió haber mayor precisión para evitar que el Reglamento del Libro de Reclamaciones desnaturalice esta norma –como lo veremos más adelante–, aprovechándose de la supuesta remisión. Debió decirse, por ejemplo, que se aplica a todo establecimiento comercial abierto al público.
- Como un mecanismo informativo se exige que los establecimientos comerciales exhiban un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho de los consumidores de solicitarlo (artículo 151).
- El libro de reclamaciones servirá para que los consumidores formulen su queja o reclamo respecto de los productos o los servicios ofertados (artículo 152), de manera tal que existen dos alternativas: formular una queja o formular un reclamo.
- Los establecimientos comerciales están obligados a remitir al Indecopi la documentación correspondiente al libro de reclamaciones cuando aquel lo requiera (artículo 152). En tal orden de ideas, no hay obligación de remitir periódicamente el Libro de Reclamaciones a la autoridad, sino solo a requerimiento de esta, pudiendo ser que nunca se produzca dicho requerimiento. La reclamación queda pues como un simple recuerdo o, parafraseando el título de una reciente entrevista, como "un libro para leer quejas y reclamos de los consumidores"².
- En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado deberá remitir copia de la queja o el reclamo junto a sus descargos (artículo 152), lo cual daría a entender que, previamente al inicio del procedimiento sancionador, el consumidor debió formular su queja o reclamo en el libro de reclamaciones de su proveedor, aunque el Reglamento señala lo contrario, como lo veremos más adelante.

IV. EL LIBRO DE RECLAMACIONES EN EL REGLAMENTO

El Decreto Supremo N° 011-2011-PCM reglamenta el libro de reclamaciones, que consta de 15 artículos y dos anexos, siendo sus aspectos normativos más resalantes los siguientes:

- Restringe su ámbito de aplicación solo a los establecimientos comerciales abiertos al público³ (artículo 1).
- Excluye de su alcance a los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos o regulados o que se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones –SBS– (artículo 2). Esto significa que a los bancos no se les exige el libro de reclamaciones, sujetándose a sus propias normas, lo cual no parece lógico en el actual esquema normativo, más aún si el sector financiero suele ser el más denunciado por los consumidores⁴. En nuestro criterio, no cabe hacer diferenciaciones donde la ley no las hace.
- Permite que el libro de reclamaciones conste en formato físico o virtual (artículo 3.1), siendo esto último quizás un obstáculo cuando el consumidor no esté versado en el manejo de recursos informáticos.
- Define al establecimiento comercial abierto al público como aquel negocio formal, que cuenta con Registro Único del Contribuyente –RUC– y emite comprobantes de pago (artículo 3.2), con lo cual se excluye a los negocios informales, siendo acaso este el escenario de los mayores abusos contra los consumidores.
- Diferencia al reclamo de la queja (artículos 3.3 y 3.4). Ambos son manifestaciones de disconformidad, solo que el reclamo está relacionado con los productos suministrados o a los servicios prestados, mientras que la queja no lo está, pudiendo versar sobre el malestar por la atención al público. Tanto el reclamo como la queja no constituyen denuncias y, por ende, no inician procedimientos administrativos sancionadores⁵. Esto es realmente desalentador. Nos preguntamos: ¿tiene sentido que, por una relación de consumo –donde la mayoría de las veces el monto dinerario involucrado es una cantidad menor– el consumidor inicie una travesía de reclamo ante el proveedor que no le lleva a ningún lado, más que a liberar su ofuscación del momento?
- Permite que el aviso de la existencia del libro de reclamaciones sea en formato físico o virtual (artículo 3.5). Con esto último prácticamente se elimina el mecanismo informativo porque ello supondría quizás incluir el aviso en la página web del establecimiento comercial (si la tiene) y que el consumidor haya visitado esa página web para que se hubiese enterado de la existencia del libro de reclamaciones.

2. Cf. "Un libro para leer quejas y reclamos de consumidores". En: *Diario Gestión* Lima, 4 de marzo del 2011, p. 28.

3. En un informe sobre el sector automotor a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se manifestaba: "Una de las innovaciones de este instrumento es el libro de reclamaciones, que deberá estar disponible para el público en todos los establecimientos comerciales". Cf. "¿Cómo nos protege el nuevo Código de Consumo al comprar un auto?". En: *Diario Gestión* Lima, 7 de octubre del 2010, p. 24. No obstante, atendiendo al Reglamento del Libro de Reclamaciones –que veremos analizando–, no es exigible en todos los establecimientos comerciales sino sólo en aquellos establecimientos comerciales abiertos al público.

4. Cf. "Sector financiero fue el más denunciado ante Indecopi con el nuevo proceso corto". En: *Diario Gestión* Lima, 12 de enero del 2011, p. 5. Aquí se anota: "Según las estadísticas de los órganos resolutores, estas empresas presentaron los siguientes problemas: cargaron a las tarjetas de crédito montos no reconocidos (20%); no brindaron información adecuada cuando les fue solicitada (17%); permitieron rebros de cheques que los consumidores no reconocen haber autorizado (14%) o realizaron cobros indebidos (11%).".

5. En una reciente entrevista que concedimos al *Diario El Comercio* respecto al Reglamento del Libro de Reclamaciones se decía: "A menos de tres semanas de que venza el plazo para publicarse todos los reglamentos del Código de Consumo, subsisten las disconformidades entre diversos bufetes de abogados. Las primeras críticas conocidas fueron en torno al ya publicado Reglamento del Libro de Reclamaciones porque –tal como lo señaló el abogado Daniel Echaz Moreno, la norma establece que el reclamo no es una denuncia y por lo tanto, no inicia un procedimiento administrativo sancionador". Cf. "Piden replantear reglamentos del Código de Consumo". En: *Diario El Comercio* Lima, 11 de marzo del 2011. a texto completo on line en: <<http://elcomercio.pe/empresa/notas/piden-replantear-reglamentos-codigo-consumo/20110311/725758>>

- g) El consumidor deberá consignar la totalidad de la información requerida por el Reglamento sub-examine, caso contrario se considerará el reclamo o la queja como no puestos (artículo 5).
- h) El proveedor está obligado a atender el reclamo y darle respuesta en un plazo no mayor a 30 días calendario, pudiendo prorrogarse dicho plazo por 30 días más (artículo 6). Esta norma se refiere al reclamo, mas no a la queja. No se dice si la respuesta tendrá que ser por escrito, de modo que podría ser cumplida con una llamada telefónica del proveedor al consumidor. Tampoco se señala que la respuesta deberá estar motivada.
- i) Cuando el proveedor cuente con más de un establecimiento comercial abierto al público deberá implementar un libro de reclamaciones por cada uno de ellos (artículo 7), debiendo consolidarlos en un solo registro único a nivel nacional (artículo 8). Esto es aplicable a las empresas que cuentan con sucursales u oficinas.
- j) La implementación del libro de reclamaciones se dará dentro de los 120 días desde la fecha de publicación del mencionado Reglamento (artículo 10), es decir, será obligatorio implementar el libro de reclamaciones a más tardar el 19 de junio del presente año¹¹.
- k) La remisión de información al Indecopi cuando este la solicite será en forma física a las sedes institucionales del Indecopi o en forma virtual a través del correo

electrónico que se indicará en la página web del Indecopi (artículo 11).

- l) Las hojas de reclamaciones deberán conservarse por el lapso de dos años desde que se registró el reclamo o la queja en el libro de reclamaciones y, en caso de extravío de este, deberá efectuarse la denuncia policial en el lapso de 48 horas desde ocurrido el hecho (artículo 12).
- m) El reclamo o la queja asentados en el libro de reclamaciones no impiden utilizar otros mecanismos de solución de controversias ni constituyen vía previa necesaria para interponer una denuncia ante el Indecopi (artículo 13).

CONCLUSIÓN

Nunca debió establecerse la obligación de contar con un libro de reclamaciones. Es un falso mecanismo de seudo-protección del consumidor que si bien interesante pero en realidad no aporta mayor efectividad. Sin embargo, ahora existe y hay que cumplir, aun cuando se aprecia que el reglamento ha desnaturalizado al propio Código en la regulación normativa del libro de reclamaciones. Creemos que aquí se aplica el antiguo dicho popular: "la medicina es peor que la enfermedad". Sucede pues que lo que hace mal, crece pésimo. No debió ensalzarse innecesariamente el libro de reclamaciones, haciendo creer al consumidor que era una panacea para la defensa de sus derechos. Por el contrario, ahora se vislumbra como un mecanismo engorroso, discriminador, inútil y meramente formalista.

¹¹ El Libro de reclamaciones deberá estar implementado a más tardar el 19 de junio. En: Diario Gestión, Lima 4 de marzo del 2011, p. 7.