

Libro de Reclamaciones

Nº 2

SERIE ESTRATEGIAS DE ENFORCEMENT



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

Nº 2

Libro de Reclamaciones

SERIE ESTRATEGIAS DE **ENFORCEMENT**

SERIE ESTRATEGIAS DE

Setiembre, 2015.



PREMIO 2015
BUENAS PRÁCTICAS
EN GESTIÓN PÚBLICA

Categoría: Predictibilidad de los procesos regulatorios
Práctica: "Automatización del cálculo de sanciones en el Indecopi: mejorando la predictibilidad para impulsar el cumplimiento de las normas".

MONTES, Karina. MORI, Jorge. TORRES, Tessy. YUI, Marcos.

Serie Estrategias de Enforcement

N° 2 Libro de Reclamaciones

Año 1 Número 2, INDECOPI, Lima, 2015.

Área: Ciencias Sociales

Formato: 17x 24 cm.

Páginas: 90

SERIE ESTRATEGIAS DE ENFORCEMENT

Año 1 N° 2 setiembre 2015.

Copyright © 2015 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

Calle De la Prosa N° 104 – San Borja, Lima, Perú. Teléfono: (51-1) 224-7800

Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual

Correo electrónico: escuela@indecopi.gob.pe

Sitio web: www.indecopi.gob.pe

Autores: Karina Montes Tapia, Jorge Mori Mojalott, Tessy Torres Sánchez y Marcos Yui Punin.

Asistentes: Roberto Gavidia da Cruz y Juan Carlos Neira Campos.

Los autores y asistentes forman parte de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi y para este texto contaron con la colaboración de la Sala de Protección al Consumidor y las Comisiones de Protección al Consumidor de las sedes de Lima Norte y Lima Sur.

Ortografía, sintaxis y edición: Sara Chávez Urbina.

Supervisión y revisión de la edición: Giovana Hurtado Magán, Directora de la Escuela Nacional del Indecopi.

Las fotos que no indican la fuente pertenecen al archivo fotográfico del Indecopi.

1era. edición. Editado en agosto 2015.

Diseño, diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Pasaje María Auxiliadora N° 156-164 Breña, Lima.

Impreso en Lima, Perú. Setiembre 2015.

Tiraje: 500 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-12394

ISSN 2413-0885

La información contenida en este documento puede ser reproducida parcialmente, informando previa y expresamente al Indecopi y mencionando los créditos y las fuentes de origen respectivas.

Indecopi adopta en sus textos la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este recurso busca dar uniformidad, fluidez y sencillez para la lectura del documento. No disminuye de modo alguno el compromiso institucional en materia de equidad de género.

La Serie Estrategias de Enforcement del Indecopi acoge con equidad y neutralidad la producción intelectual y/o técnica de renombrados especialistas, propiciando el análisis, debate y reflexión de experiencias y prácticas sobre las políticas y herramientas que fomentan el cumplimiento de las normas de orden público.



Consejo Directivo

| | |
|-----------------------------------|------------|
| Hebert Eduardo Tassano Velaochaga | Presidente |
| María Elena Juscamaita Arangüena | Consejera |
| Laura Berta Calderón Regio | Consejera |
| Juan Alejandro Flores Castro | Consejero |

Consejo Consultivo

Richard Webb Duarte
José Ricardo Stok Capella
Alberto Nabeta Ito

Gerente General

Juan Joel De la Cruz Toledo

Directora de la Escuela Nacional del Indecopi

Giovana Hurtado Magán

Contenido

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN | 9 |
| II. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL | 13 |
| II.1. Antecedentes | 15 |
| II.2. Ámbito de aplicación de la norma | 18 |
| III. OBJETIVOS | 21 |
| IV. REVISIÓN DE LITERATURA | 25 |
| IV.1. Estrategias de Enforcement | 27 |
| IV.2. Aplicación de sanciones | 29 |
| IV.3. Determinación de multas en el Indecopi | 30 |
| V. PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GRADUACIÓN DE SANCIONES | 33 |
| V.1. Bien jurídico protegido y consideraciones legales | 38 |
| V.2. Determinación y cuantificación de variables | 41 |
| V.2.1. Daño | 43 |
| V.2.2. Probabilidad de detección | 51 |
| V.2.3. Factores de agravantes/atenuantes | 51 |
| VI. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN | 55 |
| VII. CONSIDERACIONES FINALES | 63 |
| VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 67 |
| LISTA DE DIAGRAMAS Y CUADROS | 71 |
| ANEXO 1 Levantamiento de información sobre reclamos. | 77 |
| ANEXO 2 Encuesta realizada para determinar la gravedad de las infracciones: Determinación del factor de gravedad. | 82 |

I.

INTRODUCCIÓN





El artículo 150° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), establece que los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual.

Mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM se aprueba el reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en donde se define al Libro de Reclamaciones como un documento de naturaleza física o virtual, provisto por los proveedores, en el cual los consumidores podrán registrar quejas o reclamos sobre los productos o servicios ofrecidos en un determinado establecimiento comercial abierto al público.

El Libro de Reclamaciones tiene como finalidad contribuir con el buen funcionamiento del mercado, debido a que ahí se registrará la información respecto de los productos o servicios que generan un malestar o descontento en determinado local de un proveedor. Dicha información es de particular relevancia para los proveedores dado que ello mejorará los productos o servicios ofrecidos. Asimismo, los consumidores pueden ejercer su derecho a reclamar por un bien o servicio no satisfactorio.



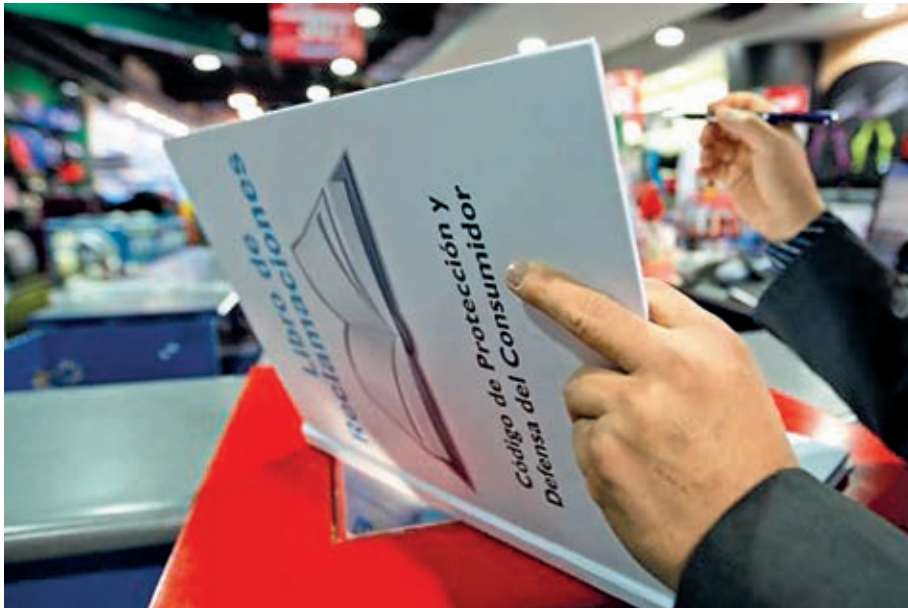
<http://identidadalvearense.com.ar/wp-content/uploads/2015/05/supermercado.jpg>

Los incumplimientos a las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones están sujetos a lo establecido en el artículo 110 ° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual indica que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

En atención a ello, el presente documento contiene el desarrollo de la metodología y criterios para graduación de sanciones que sustentan lo aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, en sus Anexos IV y V, el cual modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Cabe destacar que la metodología cuenta con una herramienta automatizada que incorpora los criterios aprobados y que se encuentra a disposición del público en general en la página web institucional del Indecopi.

Su implementación ha merecido el reconocimiento como Buena Práctica en Gestión Pública 2015, por la organización “Ciudadanos al día” en la categoría “Predictibilidad en los Procesos Regulatorios”.



Diario Perú 21, en <http://cde.peru21.pe/ima/0/0/1/0/2/102001.jpg>

II.

ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL





II.1 ANTECEDENTES

El artículo 150^o¹ del Código dispone la obligación de los establecimientos comerciales de contar con un libro de reclamaciones (LdR), sea físico o virtual, disponiendo a su vez que las condiciones, supuestos y demás especificaciones para el cumplimiento de dicha obligación sean establecidos a través de un reglamento.

Ello se complementa con la Tercera Disposición Complementaria Final² del Código, que establece que el Poder Ejecutivo emitirá las disposiciones correspondientes, a fin de reglamentar lo dispuesto en el artículo 150^o del mismo cuerpo legal, sobre el libro de reclamaciones.

En tal sentido, por disposición del Código, el reglamento debe desarrollar los alcances de la obligación recogida en el artículo 150^o del mismo, es decir, por remisión las disposiciones referidas al LdR se complementan con aquello que se establezca en el reglamento al que hace alusión el referido artículo.

El Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se aprueba mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM.

A partir de la experiencia adquirida por el Indecopi en la supervisión y el ejercicio de la facultad sancionadora, respecto del cumplimiento de las obligaciones vinculadas al LdR, se propusieron cambios normativos, los mismos que fueron aprobados por el Consejo Nacional de Protección al Consumidor en sesión del 17 de enero de 2013, lo que ha devenido que se generen 22 obligaciones distintas entre sí a cargo de los proveedores.

1 Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N° 29571

Artículo 150° Libro de reclamaciones

Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

2 Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N° 29571

Tercera.- Reglamento posterior

En el plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo expide las disposiciones reglamentarias de lo dispuesto en el artículo 37°; del Sistema de Arbitraje de Consumo creado en los artículos del 137° al 144°; del Registro de Infracciones y Sanciones establecido en el artículo 119°; del fondo para el financiamiento y la difusión de los derechos de los consumidores a que se refieren los párrafos 131.5 y 131.6 del artículo 131°; de la reglamentación de los procedimientos judiciales por intereses colectivos de los consumidores a que se refiere el párrafo 131.8 del referido artículo; del artículo 150° sobre el libro de reclamaciones; y de las condiciones del destino del monto para el funcionamiento de las asociaciones de consumidores a que se refiere el párrafo 156.2 del artículo 156°

Por otro lado, el artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece que el Indecopi puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:

- Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
- Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
- Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

Asimismo, el principio de predictibilidad³ del procedimiento administrativo establece que el administrado debe conocer de forma bastante certera cual será el resultado que obtendrá al concluir el procedimiento; y el principio de razonabilidad⁴, aplicable en particular al Procedimiento Administrativo Sancionador, establece que incurrir en la conducta infractora no debe ser más beneficioso para el administrado que asumir la sanción; debiendo considerarse que dicha sanción sea proporcional a la infracción cometida.

En tal sentido, a fin de asegurar la predictibilidad y el cumplimiento del Principio de Razonabilidad del régimen del LdR resulta necesario calificar las infracciones vinculadas a dicho régimen, de acuerdo a su gravedad y a los proveedores en función a la capacidad económica de la empresa, a efectos de tener en cuenta –al estimar la sanción– los efectos que la conducta podría haber generado en el mercado.⁵

3 Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador - Ley N° 27444

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios:

1.5 Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

4 Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

5 Artículo 112°.- Criterios de graduación de las sanciones administrativas

Al graduar la sanción, el Indecopi puede tener en consideración los siguientes criterios (...)

4. Los efectos que la conducta infractora pueda haber generado en el mercado



<http://www.lanoticia1.com/sites/default/files/bccr.jpg>

Adicionalmente, es preciso señalar que existen dieciséis (16) Comisiones de Protección al Consumidor instaladas a nivel nacional con competencia para sancionar por lo que se requiere estandarizar criterios para graduar sanciones respecto de conductas infractoras equivalentes.

Igualmente, de la experiencia de supervisión desarrollada desde la vigencia del Reglamento, se identificaron oportunidades de mejora de lo establecido en dicha norma, con la finalidad de optimizar el mecanismo de solución de conflictos entre proveedores y consumidores a través del Libro de Reclamaciones, así como fortalecer el sistema de supervisión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho reglamento, en función a lo cual se elaboró el proyecto de modificación de Reglamento en coordinación con la Dirección de la Autoridad de Protección al Consumidor (DAPC), el cual fue posteriormente aprobado mediante

Decreto Supremo N° 006-2014-2014, Modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones, en adelante: Modificación del Reglamento.

En la modificación del Reglamento, se aprobó el siguiente artículo, respecto de las infracciones y sanciones:

“Artículo 18°.- Infracciones y sanciones

El incumplimiento de las condiciones, supuestos y demás especificaciones referidas a las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones por parte de los proveedores, constituyen infracciones leves, de conformidad con lo previsto en el artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Las sanciones por la comisión de dichas infracciones se determinan de conformidad con lo establecido en los Anexos IV y V del presente Reglamento”

A partir de la modificación del Reglamento, se precisan las conductas ilícitas vinculadas con el libro de reclamaciones, las multas referenciales en cada caso y la metodología para determinar la sanción correspondiente.

Con ello, se busca generar una mayor predictibilidad en las decisiones del Indecopi, estandarizando criterios para el cálculo de multas bajo un enfoque de multa disuasiva y razonable, brindándole adicionalmente a los órganos resolutivos a nivel nacional herramientas objetivas que contribuyan con el ejercicio de la potestad sancionadora.

II.2 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA

Al respecto el artículo 1° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, mediante el cual se aprueba el reglamento del Libro de Reclamaciones, especifica que:

“Las disposiciones del presente Reglamento son de obligatorio cumplimiento para los proveedores que desarrollen sus actividades económicas en establecimientos comerciales abiertos al público (...) Los consumidores deberán respetar y seguir el procedimiento establecido en la presente norma para el uso del Libro de reclamaciones”

Ello se complementa con el inciso 3.2, del artículo 3°, del referido Decreto Supremo, el cual define al establecimiento comercial abierto al público:

“3.2. Establecimiento comercial abierto al público: Inmueble, parte del mismo o una instalación o construcción en el que un proveedor debidamente identificado desarrolla sus actividades económicas de venta de bienes o prestación de servicios a los consumidores.”



En dicho contexto, el ámbito de aplicación de la norma a nivel nacional comprende todos los establecimientos comerciales que se encuentran abiertos al público en general. Para ello se ha aproximado el número de establecimientos a los cuales les corresponde la implementación del Libro de Reclamaciones con relación a la actividad que realizan las distintas empresas que operan en el país.

Sobre el particular, el Ministerio de la Producción trabajó inicialmente información del Censo Nacional Económico 2008, contrastándola con información de contribuyentes en la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), determinando, determinando que en el Perú existen cerca de 1 millón 300 mil empresas que realizan actividades no manufactureras (Directorio Industrial 2011).

Tabla 1
Número de empresas tamaño

| Micro | Pequeña | Mediana y Grande | TOTAL |
|-----------|---------|------------------|------------------|
| 1,231,142 | 50,103 | 7,428 | 1,288,673 |

Fuente: Directorio Industrial 2011. Ministerio de la Producción.

Clasificación de empresas:

- Micro: De 1-150 UIT de venta anual ó 1-10 trabajadores.
- Pequeña: De 150 A 1,700 UIT de venta anual ó 11-100 trabajadores.
- Mediana y Grande: De 1,701 ó más UIT de venta anual ó 100 o más trabajadores.

Como se puede apreciar en dicha información el 95.5% de son microempresas (ingresos de 0 a 150 UIT), el 3.9% son pequeñas empresas (ingresos de 151 a 1,700 UIT), y sólo un 0.6% son medianas o grandes empresas (ingresos de 1,701 a más UIT).

ACRÓNIMOS

| | |
|------|---|
| DAPC | Dirección de la Autoridad de Protección al Consumidor |
| GSF | Gerencia de Supervisión y Fiscalización |
| LdR | Libro de Reclamaciones |
| UIT | Unidad Impositiva Tributaria |

III.

OBJETIVOS



Libro de Reclamaciones



Conforme a lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor este establecimiento cuenta con un Libro de Reclamaciones (_____) a su disposición, solicítalo para registrar una queja o reclamo.

El nombre de este establecimiento es: _____



En el presente documento se desarrolla la metodología que sustenta el régimen sancionador para las infracciones vinculadas con el Libro de Reclamaciones, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 006-2014-PCM.

La metodología incorpora factores que permitirán simplificar el cálculo de multas para este régimen en específico, así como estandarizar criterios para la aplicación de dicho cálculo en los órganos resolutivos de protección al consumidor a nivel nacional, a fin de:

- Fortalecer la predictibilidad al poner en conocimiento de los administrados los tipos infractores, los topes de sanción asociados a éstas y los criterios para su determinación, en caso se detecte la infracción.
- Unificar y estandarizar criterios para la determinación de las sanciones en las dieciséis (16) Comisiones de Protección al Consumidor a nivel nacional.
- Mejorar el carácter disuasivo y proporcional de las sanciones e incorporar criterios económicos en la metodología para la determinación de cada sanción en particular.

http://www.acic.bz/media/user/images/original/comportamiento_do_consumidor_i7.jpg





Portal Andina, en <http://portal.andina.com.pe/EDPfotografia2/Thumbnail/2012/03/15/000178248W.jpg>

IV.

REVISIÓN DE LITERATURA



Aviso del Libro de Reclamaciones

Libro de Reclamaciones



Conforme a lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor este establecimiento cuenta con un Libro de Reclamaciones a tu disposición. Solicítalo para registrar la queja o reclamo que tengas.

precisa que el Aviso del Libro de Reclamaciones deberá tener un tamaño mínimo de una hoja A4, como, cada una de las letras de la frase "Libro de Reclamaciones" deberá tener un tamaño mínimo 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 a tu disposición. Solicítalo para registrar una queja o reclamo." deberá tener un tamaño mínimo de 3.5x3 centímetros.



IV.1 ESTRATEGIAS DE ENFORCEMENT

Según North (2005) las instituciones rigen la interacción humana proporcionando una estructura de incentivos que guían su comportamiento, por lo que bajo este contexto serán las instituciones a través de las reglas formales, informales y las características de su aplicación, que influirán en el desempeño del mercado.

En el caso específico de las obligaciones vinculadas a la implementación del Libro de Reclamaciones por parte de los establecimientos comerciales abiertos al público, el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, establece un conjunto de estrategias de **enforcement** vinculados a generar incentivos en los proveedores para lograr el cumplimiento de los deberes dispuestos en beneficio de consumidores en general.

Para dichos fines, y considerando los diversos mecanismos de enforcement señalados en Ayres & Braithwaite, (1992) se utiliza la pirámide de estrategias aplicada a los mecanismos que el Indecopi ha planteado en las modificaciones normativas señaladas en el Reglamento del Libro de Reclamaciones, haciendo énfasis en que todas las estrategias han sido desarrolladas con la finalidad de motivar en los agentes del mercado el cumplimiento de las obligaciones asociadas al Libro de Reclamaciones.

Diagrama 1

Pirámide de estrategias de enforcement



Fuente: Adaptado de "Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate". Ayres & Braithwaite (1992)

En la parte baja de la pirámide rescatamos las actividades que el Indecopi realiza de manera permanente, como acciones de prevención, entendidas como campañas de difusión y educativas para promover en los agentes del mercado (proveedores con establecimientos comerciales abiertos al público) el cumplimiento de las normas asociadas al Libro de Reclamaciones, así como que conozcan los beneficios de contar con esta herramienta para afrontar directamente los reclamos de sus clientes. Ello se suma con la información permanente que se brinda al respecto en diversos medios.

Siguiendo en la pirámide encontramos una herramienta informática impulsada por el Indecopi, en donde los proveedores que facturan más de 3,000 Unidades Impositivas Tributarias, pueden acceder al sistema "Controla tus reclamos", allí recibirán alertas y tendrán información clasificada y sistematizada respecto de los reclamos que reciben y de manera indirecta, podrán analizar las principales quejas de sus clientes, cuyos resultados pueden motivar al proveedor a brindar mejores bienes o servicios.

<http://portal.andina.com.pe/EDPfotografia/Thumbnail/2014/03/10/000236687W.jpg>



Subiendo en la pirámide encontramos las advertencias –medidas preventivas– a las microempresas, en el entendido que existe la posibilidad que el incumplimiento se encuentre motivado por un desconocimiento de la normatividad del Libro de Reclamaciones; sin embargo, dicha advertencia no permite actitudes reiteradas; es decir, ante la evidencia de un incumplimiento a la medida preventiva impuesta corresponderá una sanción. Las sanciones que corresponde imponer se encuentran en la parte más alta de la pirámide y su desarrollo es el objetivo principal del presente documento.

Finalmente, es necesario resaltar que en el Indecopi se promueven distintas formas de intervenir a los administrados para lograr los incentivos necesarios para guiar su comportamiento, anteriores a la imposición de sanciones. Es en dicho marco, como parte de la estrategia integral, que las sanciones se encuentran difundidas, asegurando un comportamiento transparente y predecible por parte de la autoridad.

IV.2 APLICACIÓN DE SANCIONES

Las sanciones que puedan imponerse como consecuencia de infracciones comprobadas, son importantes instrumentos de política, dado que sirven principalmente como herramientas de disuasión. En dicho contexto, a través del uso de modelos económicos, y bajo determinados supuestos, puede predecirse el comportamiento de los agentes.

Para la construcción del presente régimen sancionador se tendrá como referencia el análisis de Becker (1968) en donde se expone que los agentes pueden verse motivados a cometer ilícitos si la utilidad esperada de la conducta infractora excediera a la utilidad que se obtendría al dedicar sus recursos a otras actividades. Para ello se señala que el Estado, a través de sus instituciones, puede motivar el comportamiento de los agentes del mercado a través de la imposición de castigos óptimos (f , *finés*, multas en inglés) los cuales dependerán del daño originado (D), así como del esfuerzo realizado por las entidades públicas en detectar y condenar la infracción (p , probabilidad de captura y condena).

Es en dicho marco que el modelo planteado por Becker pretende determinar políticas públicas para combatir los delitos con una óptica económica, para lo cual es fundamental considerar los daños que puedan generarse producto de las conductas ilícitas –pérdida social–, así como los recursos que se destinan para fiscalizar, a través de inspecciones, supervisiones, e incluso los procedimientos administrativos sancionadores. En tal sentido, la sanción pecuniaria (f), deberá



encontrarse en función del daño generado por los ilícitos (D) y la probabilidad de detección (p). La representación es la siguiente:

$$f = \frac{D}{p} \quad (1)$$

De manera complementaria, en Polinsky & Shavell (2007) se establece que es necesario considerar también la ganancia ilícita (g) producto de la infracción cometida, haciendo énfasis que en caso el beneficio ilícito exceda el daño generado ($g > D$) entonces para disuadir la conducta infractora, es necesario estimar el factor g .

IV.3 DETERMINACIÓN DE MULTAS EN EL INDECOPI

Al respecto, mediante el Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE, "Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi", y a través de la Disposición Complementaria Final Única del Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, se aprueba que:

“...los factores que deberán tenerse en cuenta para la determinación de la multa a imponer por parte de los órganos resolutivos del Indecopi respecto de las demás infracciones sancionables dentro del ámbito de su competencia, son el beneficio ilícito dividido entre la probabilidad de detección y el resultado multiplicado por los factores atenuantes y agravantes. Excepcionalmente, cuando el beneficio ilícito no sea posible de estimar o este sea sustantivamente inferior al daño ocasionado por la infracción y dicha infracción comprometa la vida, salud, integridad o patrimonio de las personas, se podrá reemplazar el beneficio ilícito por el daño, en la determinación de la multa”

Bajo estas consideraciones, el presente documento considerará el análisis económico de las posibles multas a imponer para que el régimen sancionador por infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones permita disuadir posibles comportamientos infractores.



<http://static.diario.latercera.com/201303/1716814.jpg>



Perú 21, en <http://cde.peru21.pe/ima/0/0/1/8/5/185366.jpg>



<http://www.serperuano.com/wp-content/uploads/2011/05/Libro-de-Reclamaciones.jpg>

V.

PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA GRADUACIÓN DE SANCIONES





Para poder diseñar el régimen sancionador de las infracciones asociadas al Libro de Reclamaciones, fue necesario realizar un análisis de la normativa, de los criterios utilizados por los órganos resolutores del Indecopi para graduar sanciones y tener en cuenta el marco teórico general sobre aplicación de sanciones con fines disuasivos.

El esquema diseñado con el objetivo de llevar a cabo el proceso de elaboración del presente régimen sancionador se muestra como Diagrama 1 en el presente documento.

Las actividades a desarrollar son las siguientes:

o **Identificación del bien jurídico protegido.**

El desarrollo de las normas tiene como objeto modelar las conductas, contribuyendo con ello a velar por el bienestar social. Es a través de las labores de fiscalización que podemos verificar el cumplimiento de las mismas, por lo que es importante conocer la finalidad de la normativa (pueden ser capítulos, o secciones individuales dentro de un cuerpo normativo); es decir, identificar cuál o cuáles son los bienes jurídicos que se buscó proteger con la regulación impuesta.

o **Identificación de tipos infractores.**

Se requiere identificar y listar todas las conductas infractoras, que se encuentran aprobadas en la normatividad o determinada sección individual dentro de un cuerpo normativo que busca un mismo fin, con el objeto de diferenciar y expresar claramente las conductas –acciones u omisiones– a las cuales los administrados se encuentran obligados a cumplir para lograr con los objetivos trazados de la normatividad⁶.

o **Verificación de topes máximos de sanción.**

En esta etapa es importante conocer si existe una norma de mayor o equivalente nivel que establece sanciones máximas o mínimas para las infracciones.

6 “(...) los tipos sancionadores administrativos, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen por ende un pre-tipo que condiciona y predetermina el tipo de la infracción”. Nieto García Alejandro (2005)

o **Determinación de escenarios de máximo incumplimiento.**

En caso no existan límites de sanción en la regulación para dicho cuerpo normativo, es recomendable modelar escenarios de máximo incumplimiento por cada tipo infractor identificado, con la finalidad de construir situaciones en las cuales se justificarían castigos mayores.

o **Determinación de factores a utilizar.**

Se requiere conocer qué factores se utilizarán por cada tipo infractor o cuerpo normativo. La decisión se construye en base al análisis del beneficio ilícito (¿existe beneficio ilícito como consecuencia de la comisión de infracción?) o del daño causado (¿pueden existir daños como consecuencia de la comisión de infracción?), así como los demás factores presentados en el numeral 4 del presente Documento.

o **Cuantificación de factores.**

Los factores que serán determinantes para lograr los objetivos del castigo (disuasión, internalización, otros) deberán ser cuantificados utilizando criterios económicos y financieros.

o **Calificación de tipos infractores.**

En base a los resultados de la cuantificación de factores por tipo infractor se verificará la viabilidad de definir su nivel de gravedad a priori, pudiendo ser calificados de: Leve, Grave y Muy Grave.

o **Estandarización de criterios.**

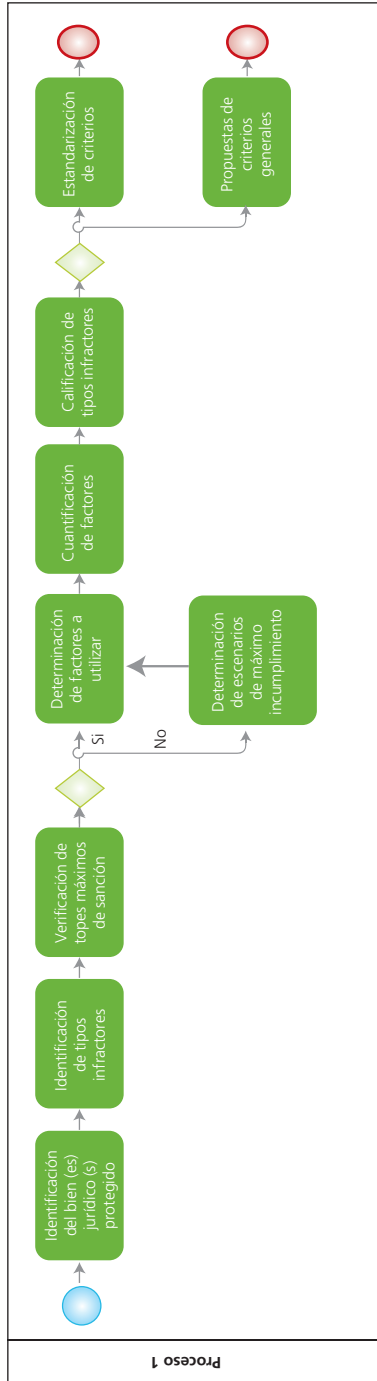
En la medida de lo posible y sobre todo teniendo en cuenta los casos de infracciones recurrentes se procurará estandarizar criterios para facilitar la labor de los órganos resolutivos y mejorar la predictibilidad en la imposición de sanciones.

o **Propuestas de criterios generales.**

En caso la variedad de casos y tipos infractores no permitan la estandarización, se deben proponer los criterios a utilizar y escenarios posibles según tipo infractor.

A continuación, se presenta el desarrollo y aplicación de cada uno de los pasos para la aplicación del Régimen de Infracciones y Sanciones por Libro de Reclamaciones.

Diagrama 2
Estimación del costo de presentar un reclamo ante el SAC



V.1 Bien jurídico protegido y consideraciones legales

Para iniciar el proceso de graduación de sanciones, es importante la identificación del bien jurídico que la norma, en este caso, el Reglamento del Libro de Reclamaciones busca proteger; así como tener en cuenta las consideraciones legales establecidas. Para ello es necesario contar con:

1. La identificación del bien jurídico que se busca proteger con el marco normativo y las conductas establecidas como obligaciones para los administrados.
2. Identificar los tipos infractores; es decir, listar las conductas que ameritarían una sanción en caso de incumplimiento.
3. Verificación de la existencia de montos máximos de sanción aprobados en normas de mayor jerarquía.

El artículo 150⁹⁷ del Código dispone la obligación de los establecimientos comerciales de contar con el LdR, sea físico o virtual, disponiendo a su vez que las condiciones, supuestos y demás especificaciones para el cumplimiento de dicha obligación sean establecidos a través de un reglamento.

Mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, se aprobó el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la finalidad de mejorar el mecanismo de solución de conflictos entre proveedores y consumidores a través del Libro de Reclamaciones, así como fortalecer el sistema de supervisión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho reglamento.

En base a ello, se ha identificado que el bien jurídico que la norma busca proteger es el derecho de los consumidores a efectuar su derecho a reclamar.

En dicho contexto es necesario realizar la identificación de todas las conductas que podrán ser materia de supervisión, fiscalización y sanción, en caso de comprobarse la infracción.

Para ello, se mantuvieron reuniones de coordinación entre los Órganos Resolutivos de Protección al Consumidor, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) y la Dirección de la Autoridad de Protección al Consumidor (DPC).

7 Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N° 29571

Artículo 150° Libro de reclamaciones

Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

Los tipos infractores que vulneran –mayor o menor grado– el derecho a reclamar de los consumidores son los siguientes:

1. No contar con el Libro de Reclamaciones respectivo.
2. No atender o no responder el reclamo.
3. Condicionar la atención del reclamo al pago previo del producto o servicio objeto de reclamo u otro concepto.
4. No remitir o no poner a disposición del Indecopi la información requerida por éste.
5. No reportar oportunamente a través del SIREC los reclamos y quejas o no efectuarlo conforme a las especificaciones indicadas por el Indecopi.
6. No habilitar un número telefónico u otro medio informático para el ingreso y registro de quejas y reclamos.
7. No difundir dentro de cada unidad de transporte el número telefónico o el medio alternativo elegido para la para la recepción de quejas y reclamos.
8. No alojar en la página web correspondiente el Libro de Reclamaciones de naturaleza virtual.
9. No brindar el apoyo necesario para que el consumidor ingrese su reclamo o queja.
10. No poner a inmediatamente a disposición del consumidor, cuando lo solicite, el Libro de Reclamaciones.
11. No habilitar un orden de atención preferente para el consumidor a fin de presentar un reclamo o queja.
12. 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.
13. No contar con el aviso del Libro de Reclamaciones o no exhibirlo.
14. No comunicar la respuesta al reclamo en el plazo legal establecido, o no comunicar oportunamente al consumidor la prórroga del plazo para responder.

15. No remitir la información requerida por el Indecopi o no ponerla a disposición de dicho Organismo, dentro de los plazos establecidos.
16. 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.
17. No ingresar de forma inmediata en el Libro de Reclamaciones el reclamo o queja formulado por vía telefónica u otro medio habilitado.
18. 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 esta al correo electrónico indicado por el consumidor, en los casos que corresponda.
19. No exhibir el Libro de Reclamaciones conforme a las condiciones previstas en el artículo 9° del Reglamento.
20. 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.
21. No conservar la información indicada en el artículo 12° del Reglamento por un lapso mínimo de 2 años.
22. 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.

Adicionalmente, es necesario considerar que el Artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece que el Indecopi puede sancionar las infracciones administrativas con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:

- Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
- Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
- Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

Es decir, hasta antes de la aprobación del presente régimen, cualquier infracción asociada al Libro de Reclamaciones puede ser castigada con una sanción que fluctúa entre amonestación y 450 UIT.

V.2 Determinación y cuantificación de variables

Del análisis individual de los tipos infractores es necesario afirmar que si bien puede existir un beneficio ilícito por parte de los proveedores en algunos de los incumplimientos asociados al LdR⁸, en todas las demás conductas identificadas se ha evidenciado la existencia de un daño –en menor o mayor medida– al ejercicio del derecho de los consumidores a expresar su disconformidad respecto del bien o servicio brindado, que es el bien jurídico principal que la norma busca proteger.

En tal sentido, la propuesta planteada se basa en la valoración del factor “daño” para la totalidad de tipos infractores, lo cual se encuentra en concordancia con la metodología de cálculo de multas del Indecopi y del marco teórico analizado.

Por lo expuesto, resulta necesaria la valoración del valor del daño ocasionado por la afectación a los consumidores de su derecho a reclamo; así como la probabilidad de detección de las infracciones vinculadas a la modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones.

Asimismo, se propondrán los demás criterios establecidos en la normatividad como factores adicionales a tener en cuenta para agravar o atenuar las sanciones pecuniarias a imponer.

En tal sentido, como se ha expuesto líneas arriba, la fórmula para utilizar para determinar las sanciones a imponer por las conductas infractoras vinculadas a incumplimientos del Libro de Reclamaciones será:

$$\text{Multa} = \frac{\text{Daño}}{\text{Probabilidad de detección}} * F$$

Donde el daño se dividirá entre la probabilidad de detección y dicho resultado será ponderado por un factor que podrá agravar o disminuir la sanción en función a la conducta procesal del administrado.

Para obtener el valor del daño que podría generarse como consecuencia de que un proveedor vulnere el derecho que tienen los consumidores a manifestar una disconformidad (reclamo, queja), se considera pertinente representar este daño en los ámbitos de la medida de bienestar.

8 Existen infracciones asociadas al LdR, como no tener aviso de reclamaciones o no tener libro de reclamaciones, donde el beneficio ilícito calculado a precios de mercado puede ser muy bajo (inferior a S/. 35.00 nuevos soles, según indagaciones propias respecto del costo del libro de reclamaciones o el costo de la implementación del aviso), lo cual resulta ser inferior al daño generado por no permitir a los consumidores ejercer adecuadamente su derecho a reclamar.



<http://www.noticierocontable.com/wp-content/uploads/2014/04/libro-reclamaciones.jpg>

Se ha utilizado en lugar de considerado la metodología del valor de la disposición a pagar/aceptar (DAP/DAA) que tendría un consumidor por contar o no con el mecanismo de conciliación denominado Libro de Reclamaciones.

La disposición a pagar es la cantidad máxima que pagaría un comprador por un bien y mide el valor que se le concede al bien. Cada consumidor desearía comprar un bien a un precio inferior a su disposición a pagar, se negaría a comprarlo a un precio superior a su disposición a pagar y se mostraría indiferente ante la posibilidad de comprarlo a un precio exactamente igual a su disposición a pagar (Mankiw, 2002), es decir, la DAP por un bien o servicio se usa como una medida de utilidad o bienestar que la persona deriva del bien o servicio en cuestión.

Con los resultados de dicha metodología se pretende estimar el precio que está dispuesto a pagar un consumidor para ejercer su derecho a reclamar en una vía alternativa al libro de reclamaciones, o desde la otra perspectiva, cuánto estaría dispuesto aceptar el consumidor para verse compensado por los costos que le demanda la falta de un libro de reclamaciones donde pueda presentar sus disconformidades y/o reclamos.

V.2.1 Daño

Para la aplicación de la metodología se realizó la cuantificación sobre la base de costos indirectos, con lo cual se plantea un escenario en el que se evalúa el daño en función al costo que debe asumir un consumidor por utilizar un mecanismo distinto para hacer expresa su queja o reclamo.

Sobre el particular, el canal que el Indecopi dispone para recibir y tramitar reclamos es el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), el cual es gratuito, asimismo, los consumidores pueden presentar denuncias mediante el pago de una tasa.

Ambos canales, son soluciones alternativas para el consumidor ante la frustración del ejercicio del derecho a reclamar, por lo que, puede estimarse que el monto invertido para presentar el reclamo (tiempo, recursos, etc.) representa la DAP de ejercer tal derecho.

Respecto a la presentación de reclamos en el SAC, se ha estimado que si bien no existe un pago por dicho servicio, existen otros costos asociados, como el tiempo y el uso de recursos tecnológicos por parte del consumidor.

El resumen del cálculo se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2
Estimación del costo de presentar un reclamo ante el SAC

| Descripción | Valor Unitario | Unidades | Cantidad | Sub total |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------|
| Valor del tiempo dedicado a la presentación del reclamo (1.5 horas). | | | | |
| i) Recopilar documentación, | | | | |
| ii) Detallar el reclamo, | S/. 4.96 ⁹ | horas | 1.5 | S/. 7.44 |
| iii) Enviar la documentación sustentatoria y, | | | | |
| iv) El procedimiento de conciliación de ser necesario | | | | |

9 Ministerio de Economía y Finanzas. Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01. Anexo SNIP 10.

| Descripción | Valor Unitario | Unidades | Cantidad | Sub total |
|--|------------------------|-------------|----------|------------------|
| Valor asociados a la presentación del reclamo | S/. 1.00 | digitalizar | 1 | S/. 1.00 |
| i) Digitalización de la documentación sustentatoria (S/. 1.0) | | | | |
| ii) Uso de internet para (2 horas): | | | | |
| - Llenado de formulario que detalla el reclamo ante Indecopi | | | | |
| - Atención de requerimientos de Indecopi para admitir el reclamo | | | | |
| - Acceder a la propuesta conciliatoria de la empresa demandada | S/. 1.00 ¹⁰ | horas | 2 | S/. 2.00 |
| Total | | | | S/. 10.44 |

Fuente: GSF del Indecopi

Por otro lado, es posible que los consumidores utilicen como mecanismo alternativo para resolver su reclamo los procedimientos sumarísimos.

En el escenario en que se inicia un procedimiento sumarísimo, el consumidor debe asumir el pago de la tasa por presentar su denuncia equivalente a S/. 36.00, así como otros costos asociados con el tiempo y recursos invertidos para iniciar el procedimiento.

El resumen de los costos estimados se presenta en la Tabla 3.

¹⁰ Valor estimado de una cabina de internet.

Tabla 3
Estimación del costo de presentar una denuncia

| Descripción | Valor Unitario | Unidades | Cantidad | Sub total |
|---|----------------|--------------------|----------|------------------|
| Valor del tiempo dedicado a la presentación de la denuncia (3 horas). Recopilar documentación, detalle de la denuncia, preparación y presentación de documentación | S/. 4.96 | horas | 3 | S/. 14.88 |
| Valor asociados a la presentación del reclamo i) Digitalización e impresión de la documentación sustentatoria ii) Costo de impresión de formatos para la presentación del escrito que fundamenta la denuncia: <ul style="list-style-type: none"> - Documento que se anexará a la denuncia (Datos Generales de la denuncia). Formato F-OPS-01 - Solicitud de Medidas Correctivas y Costas y Costos. Formato F-OPS-02 - Solicitud de Liquidación de Costas y Costos. Formato F-OPS-03 - Solicitud para notificaciones por correo electrónico. Formato F-OPS-05 | S/. 1.00 | digitalizar | 1 | S/. 1.00 |
| | S/. 0.50 | Impresión/ Hoja | 4 | S/. 2.00 |
| iii) Costo de transporte para presentar denuncia | S/. 1.00 | Pasaje | 2 | S/. 2.00 |
| iv) Pago de tasa para la presentación de denuncia | S/. 36.00 | Tasa | 1 | S/. 36.00 |
| Total | | | | S/. 55.88 |

Fuente: GSF del Indecopi

Teniendo en cuenta los valores resultantes de las Tablas 2 y 3, se determinó utilizar el promedio de ambos como una inicial aproximación a la DAP/persona, lo cual resulta en S/. 33.16.

Adicionalmente a ello, sobre la base del levantamiento de información realizada a 246 de las principales empresas que operan en el país (medianas y grandes empresas), sobre las disconformidades presentadas por los consumidores en el periodo 2011, el número promedio de disconformidades asciende a 1,139 por empresa, al año¹¹.

Por lo tanto, asignándole el valor promedio por persona de S/. 33.16 al total de disconformidades, se estima que el valor total del daño por no permitir ejercer el derecho a reclamar asciende a 10.21 UIT (de 2013). El cálculo se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4
Estimación del valor del daño (anual)

| Descripción | Valor Unitario Promedio (a) | Promedio de reclamos (b) | Valor en S/. (a x b) | Valor en UIT DAP |
|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|
| Estimación del valor del daño | S/. 33.16 | 1139 | S/. 37.769,24 | 10.21 |

Fuente: (a) Promedio de resultados Tabla 2 y 3
(b) Levantamiento de información realizada por la GSF del Indecopi. Anexo 1 del presente documento

Cabe destacar que los resultados presentados se encuentran valorizados en nuevos soles del año 2013, debido a que tanto el levantamiento de información a 246 empresas, como los cálculos realizados fueron el sustento de la modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones, preparado en el año 2013 y aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, el 23 de enero del año 2014. En tal sentido, los valores serán expresados en UIT, y teniendo en cuenta que las multas a imponer también se expresarán en UIT, no se considera necesario realizar mayores actualizaciones.

¹¹ Levantamiento de información realizado por la GSF (junio – julio 2012) a 246 empresas cuya facturación supera los 3,000 UIT anuales de 20 sectores económicos priorizados. Ver Anexo 1.

El resultado obtenido nos permite afirmar que el valor aproximado del daño por no ejercer el derecho a reclamar asciende a 10.21 UIT, sin embargo, es preciso indicar que dicho valor corresponde a un daño máximo, por lo que, teniendo en cuenta la heterogeneidad de agentes sujetos a fiscalización (micro, pequeñas, medianas y grandes empresas) se incorporará al valor del daño un factor adicional para lograr una proporcionalidad.

En concordancia con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28015, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente (TUO de la Ley MYPE) se propone en el régimen, la incorporación de la clasificación de empresas según su facturación:

- Microempresas, nivel de facturación anual de hasta 150 UIT.
- Pequeñas empresas, nivel de facturación anual en el rango de más de 150 UIT hasta 1700 UIT.
- Adicionalmente, se incluye la clasificación de “mediana y gran empresa”, de tal modo que las empresas que perciben una facturación individual al año superior a 1700 UIT resultan ser no MYPE.

http://www.elfinancierocr.com/finanzas/Inflacion-IPC-INEC-inflacion_enero_2014-BCCR_ELFIMA20140204_0006_1.jpg



Dado que la estimación del valor de la DAP por el ejercicio del derecho a presentar una disconformidad incluye los reclamos promedio (1,139) de empresas clasificadas como “mediana y gran empresa”, se requiere incluir un supuesto simplificador que permita ordenar la información diferenciado la mediana y gran empresa, de las pequeñas y micro empresas.

Dicho supuesto establece una proporción entre el total de reclamos promedio de las empresas medianas y grandes, y los reclamos promedio de las MYPE. De este modo, la cantidad de reclamos promedio para las pequeñas empresas se establece en la mitad del número de reclamo promedio de las medianas y grandes empresas y, para las microempresas en la cuarta parte de estas últimas.

En la Tabla 5 se detalla el cálculo asociado:

Tabla 5
Estimación del valor del daño según tipo de empresa

| Tipo de empresa | Valor Unitario (a) | Promedio de reclamos (b) | Valor en S/. (a*b) | Valor en UIT 2013 | Valor final daño (redondeo por defecto) |
|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|-------------------|---|
| Microempresa empresa | S/. 33.16 | 285 | 9,450.6 | 2.55 | 2.50 |
| Pequeña empresa | S/. 33.16 | 570 | 18,901.2 | 5.10 | 5.00 |
| Mediana y Gran empresa | S/. 33.16 | 1,139 | 37,769 | 10.21 | 10.00 |

Fuente: (a) Promedio de resultados Tabla 2 y 3
(b) Levantamiento de información realizada por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi. Anexo 1 del presente documento. Supuesto: Las micro y pequeñas empresas reciben al año el 25% y 50% de reclamos respectivamente, en relación a empresas grandes.

La última columna del cuadro 4 (valor final daño) aproxima por defecto el valor final del daño generado a los consumidores por vulnerar su derecho a reclamar, sub clasificado por tipo de empresas: micro, pequeñas y medianas–grandes.

Los resultados demuestran que el valor del daño generado por una empresa grande será mayor al de una microempresa. Asimismo, se espera que el daño a los consumidores por ejercer su derecho a reclamar será distinto según el grado de afectación que genera el incumplimiento de cada conducta de manera distinta. Es decir, no se espera que en un régimen con 22 tipos infractores, todos generen el máximo daño.

En base a ello y teniendo como base todas las conductas infractoras que involucran al Reglamento del Libro de Reclamaciones, se requirió conocer su nivel de gravedad y para ello es necesario tener en cuenta la clasificación establecida en la normativa: leve, grave o muy grave.

Para ello se realizó una encuesta utilizando la Técnica Delphi a un grupo de expertos del Indecopi la misma que determinó que las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones por parte de los proveedores, constituyen infracciones **leves**, de conformidad con lo previsto en el artículo 110° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. El detalle de la encuesta se presenta como Anexo 2 al presente documento.

Posteriormente, en la misma encuesta realizada se determinó que los 22 tipos infractores vinculados no tienen el mismo grado de afectación a pesar de ser leves por lo que se determinó sub clasificarlos en tres categorías:

- Tipo A
- Tipo B
- Tipo C

Siendo las infracciones tipo A más graves y las de tipo C menos graves, y que todas ellas se encuentran calificadas como infracciones LEVES, es decir, podrán ser sancionadas desde amonestación hasta 50 UIT.

Los resultados obtenidos han permitido ponderar y ordenar las conductas infractoras identificadas, sobre la base del impacto y/o frecuencia que podrían generar los incumplimientos preestablecidos legalmente. Los resultados de la sub clasificación de las infracciones se agrupan en la Tabla 6.

Tabla 6
Calificación de infracciones según gravedad

| Calificación | Infracción |
|--------------|---|
| A | No contar con el Libro de Reclamaciones respectivo. |
| A | No atender o no responder el reclamo. |
| A | Condicionar la atención del reclamo al pago previo del producto o servicio objeto de reclamo u otro concepto. |
| A | No remitir o no poner a disposición del Indecopi la información requerida por éste. |

| Calificación | Infracción |
|--------------|--|
| A | No reportar oportunamente a través del SIREC los reclamos y quejas o no efectuarlo conforme a las especificaciones indicadas por el Indecopi. |
| A | No habilitar un número telefónico u otro medio informático para el ingreso y registro de quejas y reclamos. |
| A | No difundir dentro de cada unidad de transporte el número telefónico o el medio alternativo elegido para la para la recepción de quejas y reclamos. |
| A | No alojar en la página web correspondiente el Libro de Reclamaciones de Naturaleza Virtual |
| B | No brindar el apoyo necesario para que el consumidor ingrese su reclamo o queja. |
| B | No poner a inmediatamente a disposición del consumidor, cuando lo solicite, el Libro de Reclamaciones |
| B | No habilitar un orden de atención preferente para el consumidor a fin de presentar un reclamo o queja. |
| B | 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 | No contar con el aviso del Libro de Reclamaciones o no exhibirlo. |
| B | No comunicar la respuesta al reclamo en el plazo legal establecido, o no comunicar oportunamente al consumidor la prórroga del plazo para responder. |
| B | No remitir la información requerida por el Indecopi o no ponerla a disposición de dicho Organismo, dentro de los plazos establecidos. |
| B | 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 | No ingresar de forma inmediata en el Libro de Reclamaciones el reclamo o queja formulado por vía telefónica u otro medio habilitado |
| C | 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 esta al correo electrónico indicado por el consumidor, en los casos que corresponda. |

| Calificación | Infracción |
|--------------|--|
| C | No exhibir el Libro de Reclamaciones conforme a las condiciones previstas en el artículo 9° del Reglamento. |
| C | 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 | No conservar la información indicada en el artículo 12° del Reglamento por un lapso mínimo de 2 años. |
| C | 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 |

Fuente: Encuesta realizada por la GSF del Indecopi

V.2.2 Probabilidad de detección

A fin de determinar la probabilidad que tiene el Indecopi para detectar infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, se ha considerado que actualmente el Indecopi ha dispuesto diversos mecanismos y herramientas tecnológicas para que los consumidores puedan denunciar a presuntos infractores (Servicio de Atención al Ciudadano, radio, teléfonos, redes sociales, entre otros).

Asimismo, en la actualidad se realiza una masiva difusión de carácter preventivo, de las obligaciones contenidas en el Reglamento del Libro de Reclamaciones.

Para fines prácticos se asume que la probabilidad de detección para los incumplimientos al Reglamento del Libro de Reclamaciones resulta ser alta, por tanto muy cercana a 1.

V.2.3 Factores de agravantes/atenuantes

En coordinación con la Sala de Protección al Consumidor y los Órganos Resolutivos, se elaboró una propuesta de tabla de Factores de Agravantes y/o Atenuantes, de acuerdo a lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Los factores a aplicar permiten que las multas puedan agravarse en 100% o atenuarse en 30%. Los mismos se presentan en la Tabla 7.

Tabla 7
Factores de agravantes y/o atenuantes

| Factores | Calificación |
|---|--------------|
| f₁. Antecedentes o incumplimiento reiterado de una misma obligación | |
| 1ª vez | 10% |
| 2ª vez | 20% |
| 3ª vez | 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. Subsanación 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% |

Fuente: GSF del Indecopi

La presente variable es el resultado de la suma individual de cada factor establecido en la presente tabla. El cálculo se realiza de la siguiente manera:

$$\text{Factores de Agravantes y/o Atenuantes} = 1 + (f_1 + f_2 + f_3 + f_4 + f_5 + f_6 + f_7 + f_8)$$



<http://static.diario.latercera.com/201012/1146837.jpg>

VI.

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN





En resumen, los resultados obtenidos plantean:

- El valor del daño varía teniendo en cuenta el tamaño de la empresa (micro, pequeña, mediana y grande).
- Las infracciones vinculadas al LdR son leves y las mismas pueden ser sub clasificadas en función a su gravedad, por lo que se tienen tres tipos de incumplimiento: Tipo A, B y C.
- La probabilidad de detección es igual a 1.



<http://cocinarte.co/wp-content/uploads/2015/09/SOCIA003.JPG-4083839.jpg>

En base a dichos resultados, se plantea un régimen sancionador que involucre la gravedad de la infracción y el tamaño de la empresa para el cálculo de la multa referencial. Los resultados se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8
Valor de multas referencial según tipo de incumplimiento y según tipo de empresa
(en UIT 2012)

| Tipo de empresa | Valor Unitario (DAP) | Promedio de reclamos | Valor en S/. 2012 | Probabilidad | Valor del daño en UIT 2013 | MULTA referencial UIT 2013 |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------|--------------|----------------------------|----------------------------|
| Microempresa empresa | S/. 33.16 | 285 | 9,442 | | 2.55 | 2.50 |
| Incum. Tipo A | | 285 | 9,442 | 1 | 2.55 | 2.50 |
| Incum. Tipo B | | 142 | 4,721 | 1 | 1.28 | 1.00 |
| Incum. Tipo C | | 71 | 2,361 | 1 | 0.64 | 0.50 |
| Pequeña empresa | S/. 33.16 | 570 | 18,885 | | 5.10 | 5.00 |
| Incum. Tipo A | | 570 | 18,885 | 1 | 5.10 | 5.00 |
| Incum. Tipo B | | 285 | 9,442 | 1 | 2.55 | 2.50 |
| Incum. Tipo C | | 142 | 4,721 | 1 | 1.28 | 1.00 |
| Mediana y Gran empresa | S/. 33.16 | 1,139 | 37,769 | | 10.21 | 10.00 |
| Incum. Tipo A | | 1,139 | 37,769 | 1 | 10.21 | 10.00 |
| Incum. Tipo B | | 570 | 18,885 | 1 | 5.10 | 5.00 |
| Incum. Tipo C | | 285 | 9,442 | 1 | 2.55 | 2.50 |

Para la determinación de casos específicos relacionados a diversos tamaños de empresas, se plantea utilizar una fórmula de aplicación práctica, la misma que se desarrolla en el siguiente acápite.

Adicionalmente a la multa referencial, debe tenerse presente que las valoraciones estimadas al incluirse en el cálculo de multas finales pueden incrementarse hasta en un 100% mediante la ponderación con los factores agravantes, o disminuir en 30% en caso de aplicarse factores atenuantes¹²; por tanto, se establece que éstas sean consideradas como valores extremos referenciales.

En base a lo expuesto y teniendo en cuenta los resultados obtenidos, se determina que es posible estandarizar los criterios para determinar las sanciones por incumplimientos vinculados al Libro de Reclamaciones.

➤ **Aplicativo automatizado de cálculo de sanciones**

Teniendo en cuenta los valores de multa referencial identificados en el Tabla 6, se desarrolló un aplicativo que permita simplificar el cálculo para los órganos resolutivos del Indecopi.

Dicha herramienta permitirá calcular la multa correspondiente en función de la facturación anual de la empresa, el valor de la tabla correspondiente y los factores de agravantes y atenuantes.

Para la determinación del valor de la multa por la comisión de infracciones vinculadas con el Libro de Reclamaciones, se tomará en cuenta la siguiente fórmula:

$$\text{Multa} = (\text{Multa referencial}) * (\text{Factor (FC)}) * (\text{Factores de Agravantes y/o Atenuantes})$$

Multa referencial:

Es la multa en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por tipo de infracción y tipo de empresa (en función a ingresos anuales), de acuerdo a los siguientes valores:

12 Documento de Trabajo N° 01-2012-GEE. Propuesta uniforme para la determinación de multas en el Indecopi: "Aunque la valoración de los agravantes y atenuantes es esencialmente cualitativa, se propone que, para efectos de determinar la multa, esta valoración cualitativa se convierta a un valor numérico del factor F de entre 0,70 y 2".

| | Empresa | | |
|--------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| | Micro (hasta 150 UIT) | Pequeña (hasta 1700 UIT) | Mediana y Grande (más de 1700 UIT) |
| Tipo de infracción | Rango | Rango | Rango |
| 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 |

Factor (FC_i):

$$\text{Dónde: } FC_i = \frac{FC_1 - FC_0}{A_1 - A_0} (A_i - A_0) + FC_0$$

FC_i : Es el factor corregido por rango de multa que relaciona la facturación de la empresa específica con un valor de multa en el rango establecido.

A_i : Es el factor tamaño de empresa específica entre el tamaño de la empresa más grande del rango de facturación.

$$A_i = \frac{\text{Ventas Empresa}}{\text{Ventas Max.tipo empresa}}$$

Para el caso de la Mediana y Gran Empresa, se considera una facturación máxima de 20,000 UIT.

FC_0 : Cociente entre la multa mínima del rango y la multa más alta del respectivo rango.

FC_1 : Relación entre la facturación de la empresa más grande dentro de su rango y la multa más alta del respectivo rango.

A_0 : Cociente entre la facturación de la empresa más pequeña dentro de su rango y la facturación de la empresa más grande de su respectivo rango.

A_1 : Cociente entre la facturación de la empresa más grande dentro de su rango consigo misma.

Factores de Agravantes y Atenuantes:

De acuerdo a los valores establecidos en la Tabla 7.

Para efecto de facilitar el cálculo de las sanciones a imponer, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización puso a disposición de los órganos resolutivos correspondientes un aplicativo automatizado alojado en la página web institucional que permite la determinación de las sanciones que correspondan en cada caso, según la fórmula antes descrita.

https://cayovinius.files.wordpress.com/2012/01/828567_97051173.jpg





En http://cde.3.elcomercio.pe/ima/0/0/8/2/5/825744/base_image.jpg

VII.

CONSIDERACIONES FINALES





1. En virtud de la experiencia adquirida por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en la supervisión y el ejercicio de la facultad sancionadora respecto del cumplimiento de las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, se propusieron cambios normativos, los mismos que fueron aprobados por el Consejo Nacional de Protección al Consumidor en sesión del 17 de enero de 2013.
2. Indecopi cuenta con dieciséis (16) Órganos Resolutivos de Protección al Consumidor a nivel nacional, por lo que la posibilidad de que se produzca una disparidad de criterios entre los órganos resolutivos es alta. En tal sentido, resulta necesario mejorar la predictibilidad y razonabilidad en las decisiones del Indecopi, estandarizando criterios para el cálculo de multas bajo un enfoque de multa disuasiva.
3. Se desarrolló procedimiento para la determinación de criterios para la elaboración de escalas de multas y sanciones, aplicado específicamente a las obligaciones referidas al Libro de Reclamaciones.
4. El valor del daño al bien jurídico protegido vinculado a las obligaciones sobre el Libro de Reclamaciones –derecho a reclamar o manifestar una disconformidad– puede ser calculado bajo la metodología de “Disposición a Pagar”, es decir, determinando cuál sería el costo en el que el consumidor incurriría para ejercer su derecho a reclamo ante el Indecopi.



5. Dicho valor permite establecer valores referenciales de multa en función a la calificación de la infracción y al tamaño de la empresa, lo que permitirá aproximar dicha multa a los efectos que la conducta podría haber generado en el mercado.
6. Producto del análisis realizado, se ha determinado que las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones deben ser consideradas “leves”.
7. Finalmente, teniendo en cuenta la revisión de las resoluciones impuestas por los órganos resolutivos, y la carga procesal del Indecopi por infracciones de este tipo, se propone una metodología simplificada de cálculo que añade un factor multiplicativo de ajuste; a fin de graduar la multa en función al tamaño de la empresa y la gravedad de la infracción; complementariamente, a factores de agravantes y/o atenuantes, todo ello trasladado a un aplicativo automatizado para disposición de los órganos resolutivos y público en general.



http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/noticia/2013/12/img5110_0.jpg?slideshow=true&slideshowAuto=true&slideshowSpeed=4000&speed=350&transition=elastic

VIII.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- Ayres, Ian & Braithwaite, John (1992) "Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate". New York: Oxford University Press.
- Beccaria, Cesare. (1995). *On Crimes and Punishments, and Other Writings*. Richard Bellamy, ed. Translated by Richard Davies et al. NY: Cambridge U. Press, (publicación original 1767)
- Becker, Gary. (1968) *Crime and punishment: an economic approach*. *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press.
- Bentham, Jeremy. (1973). *An introduction to the Principles of Morals and Legislation*. In *The Utilitarians*. Rept. Garden City, NY: Anchor Books, (publicación original 1789)
- Dávila, Santiago; Caldas, Melina. (2012). *Propuesta metodológica para la determinación de multas en el Indecopi*. Documento de Trabajo N° 01-2012/ GEE. Gerencia de Estudios Económicos. Indecopi.
- Mankiw, N. Gregory. (2002). *Principios de Economía, 2da edición*, McGraw-Hill/ Interamericana de España, Madrid, España.
- Nieto García, Alejandro. (2005) *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid.
- North, Douglas (2005) "Understanding the Process of Economic Change". Princeton University Press.
- Polinsky, Mitchell & Shavell, Steven (2007) "The Theory of Public Enforcement of Law". *Handbook of Law and Economics*, Volume I. Elsevier B.V.
- Pollinsky, M. (1989). *An Introduction to Law and Economics*, 2da edición. Nueva York, Little Brown, USA.
- Posner, Richard. (1977). *Economic Analysis of Law, 2nd edition*, Little, Brown and Company, Boston, USA.
- Posner, Richard. (1998). *Economic Analysis of Law*, 5ta edición. Nueva York, Aspen, USA.
- Ruiz Olabuénaga, J. e Ispizua, M. A. (1989). *La técnica Delphi*. En Ruiz Olabuénaga, J. e Ispizua, M. A. *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao, 171-179.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. e Ispizua, M.A. (1989). *La entrevista enfocada*. En *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto. (pp. 153-158).

LISTA DE DIAGRAMAS Y TABLAS



Diagrama 1

Pirámide de estrategias de enforcement

Diagrama 2

Proceso de determinación de criterios para desarrollar escalas de multas y sanciones

Tabla 1

Número de empresas tamaño

Tabla 2

Estimación del costo de presentar un reclamo ante el SAC

Tabla 3

Estimación del costo de presentar una denuncia

Tabla 4

Estimación del valor del daño (anual)

Tabla 5

Estimación del valor del daño según tipo de empresa

Tabla 6

Calificación de infracciones según gravedad

Tabla 7

Factores de agravantes y/o atenuantes

Tabla 8

Valor de multas referencial según tipo de incumplimiento y según tipo de empresa (en UIT 2012)

Tabla 9

Información solicitada a encuestados

Tabla 10

Número de proveedores encuestados según actividad económica

Tabla 11

Promedio anual de reclamos según actividad económica

Tabla 12

Calificación de Infracciones según gravedad

ANEXOS



ANEXO 1

Levantamiento de información sobre reclamos

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización, en coordinación con la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor, en el mes de junio del 2012, llevó a cabo una encuesta que incluyó información base respecto de la implementación del Libro de Reclamaciones – LdR.

1. Objetivo

Analizar a nivel de actividades económicas, la cantidad promedio de reclamos anuales recibidos en función al número y el valor promedio de las operaciones comerciales por cada empresa y actividad económica; así como al tamaño de la empresa.

2. Información requerida y periodo de referencia

Para el levantamiento de información que se llevó a cabo, se solicitó información anual para los periodos 2009-2011 la misma que debía estar circunscrita a consumidores finales; asimismo, se solicitó información de cantidad de reclamos, número de operaciones comerciales, número de establecimientos e ingresos anuales.

El formato establecido y la información requerida por agente económico fue el siguiente:

Tabla 9
Información solicitada a encuestados

| Información solicitada | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|
| Nº de disconformidades/reclamos/quejas por año, presentadas por los consumidores finales referidos a los productos o servicios comercializados | | | |
| Nº de operaciones comerciales anuales por ventas al por menor en el país (ventas a consumidores finales) | | | |
| Nº de establecimientos de venta al público | | | |
| Ingresos anuales por ventas al por menor en el país (ventas a consumidores finales, en Nuevos Soles) | | | |

Fuente: Levantamiento de información realizada por la GSF del Indecopi

3. Población

La población objeto de estudio son las empresas que realizan la venta de bienes y servicios a consumidores finales a través de establecimientos comerciales, y que por lo tanto, tienen por obligación la implementación del Libro de Reclamaciones.

4. Diseño y marco muestral

Los criterios para determinar las empresas seleccionadas fueron los siguientes:

1. El nivel de ingresos de la empresa: Información obtenida de la publicación Perú: Top 10,000 Companies¹³.
2. El número de reclamos presentado ante el Indecopi: información derivada del Sistema de Atención de Reclamos del Servicio de Atención al Ciudadano. Período 2010 – 2011
3. Agentes del mercado en sectores priorizados contenidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

¹³ Perú. The Top 10,000 Companies 2011.

5. Unidades de Muestreo

Se estableció una muestra de 246 empresas, cuya clasificación dependiendo de la actividad económica que realizan es la siguiente:

Tabla 10
Número de proveedores encuestados según actividad económica

| Actividad económica | N° empresas encuestadas |
|--|-------------------------|
| Actividades de agencias de viajes y organizadores de excursiones y guías turísticas | 7 |
| Actividades de esparcimiento y actividades culturales y deportivas | 12 |
| Actividades de servicios de salud | 12 |
| Actividades de transporte vía aérea | 12 |
| Actividades de transporte vía terrestre | 20 |
| Actividades de venta de inmuebles | 14 |
| Actividades postales, correo, paquetes y correspondencia | 12 |
| Educación | 32 |
| Lavado y limpieza de prendas | 1 |
| Librería y útiles de escritorio | 6 |
| Ópticas | 2 |
| Restaurantes | 11 |
| Telecomunicaciones | 9 |
| Venta al por mayor y menor de materiales de construcción, artículos de ferretería y otros | 9 |
| Venta al por menor de productos farmacéuticos y medicinales, cosméticos y artículos de tocador | 10 |
| Venta al por menor principalmente de aparatos, artículos y equipo de uso doméstico | 8 |
| Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas | 22 |
| Ventas al por mayor y/o menor principalmente de alimentos y bebidas en almacenes | 13 |
| Ventas al por menor principalmente de prendas de vestir, calzado y otros productos para el hogar | 14 |
| Ventas de combustibles | 20 |
| Total | 246 |

Fuente: Levantamiento de información realizada por la GSF del Indecopi

6. Análisis de información

A fin de obtener un promedio simple de reclamos recibidos por las empresas durante los años 2009, 2010 y 2011, se analizaron los datos de reclamos anuales sobre encuestas validadas, y se procedió a eliminar los valores extremos (mayores y menores) a fin de evitar distorsiones.

Tabla 11
Promedio anual de reclamos según actividad económica

| Actividad económica | N° Empresas | Sumatoria reclamos 2009 | Sumatoria reclamos 2010 | Sumatoria reclamos 2011 |
|--|-------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Actividades postales, correo, paquetes y correspondencia | 8 | 2.181 | 2.095 | 2.652 |
| Agencia de viajes | 5 | 13 | 33 | 48 |
| Artículos de oficina | 1 | 1 | 1 | 10 |
| Autos | 15 | 1.429 | 1.770 | 3.497 |
| Cines | 4 | 12.244 | 6.173 | 884 |
| Clínicas y hospitales | 8 | 6.515 | 13.188 | 16.482 |
| Colegios | 14 | 0 | 1 | 13 |
| Cosméticos | 1 | 0 | 0 | 11 |
| Editoriales | 3 | 117 | 72 | 75 |
| Electrodomésticos | 7 | 1.328 | 3.336 | 3.834 |
| Farmacias | 5 | 7.471 | 6.551 | 9.366 |
| Ferretería | 6 | 66 | 425 | 3.222 |
| GLP | 2 | 6.726 | 19.555 | 41.494 |
| Inmobiliarias | 7 | 3 | 7 | 61 |
| Juegos | 4 | 21 | 35 | 126 |
| Lavado y limpieza de prendas | 1 | 142 | 145 | 373 |
| Ópticas | 1 | 17 | 18 | 222 |
| Restaurantes | 9 | 33.341 | 28.202 | 44.771 |
| Ropa, calzado y otros | 10 | 17.119 | 20.045 | 24.527 |

| Actividad económica | Nº Empresas | Sumatoria reclamos 2009 | Sumatoria reclamos 2010 | Sumatoria reclamos 2011 |
|--|-------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Servicios de transporte no regular | 1 | 7 | 7 | 30 |
| Servicios de transporte regular | 8 | 1.933 | 1.207 | 1.716 |
| Transporte aéreo de carga y/o de pasajeros | 11 | 16.522 | 21.763 | 30.387 |
| Universidades | 4 | 5.047 | 5.026 | 7.263 |
| Total general | 135 | 112.243 | 129.655 | 191.064 |
| Sumatoria total reclamos | | | | 432.962 |
| Nº de empresas por año: | | 121 | 124 | 135 |
| Sumatoria total de empresas | | | | 380 |
| Promedio de reclamos | | | | 1139,4 |

Fuente: Levantamiento de información realizada por la GFS del Indecopi.

En tal sentido, sobre la base del levantamiento de información realizada a 246 de las principales empresas que operan en el país (medianas y grandes empresas) respecto de las quejas y reclamos presentados por los consumidores, se puede indicar que el número promedio de disconformidades asciende a 1,139 por empresa al año.

ANEXO 2

Encuesta realizada para determinar la gravedad de las infracciones:

Determinación del factor de gravedad

1. Planteamiento del problema

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado mediante Ley N° 29571, establece en su artículo 110°, sobre sanciones administrativas, que el Indecopi puede sancionar las infracciones con una amonestación o con la imposición de multas hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

En dicho marco, las multas se impondrán teniendo en cuenta la calificación de infracciones según el siguiente detalle:

- Infracciones leves: desde amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
- Infracciones graves: con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
- Infracciones muy graves: con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

Las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones se encuentran enmarcadas en dicha regulación, por lo que los dieciséis (16) órganos resolutive de protección al consumidor a nivel nacional¹⁴ enfrentan la dificultad de calificar dichas infracciones entre los amplios rangos aprobados, existiendo el riesgo de que dicho margen conlleve a sanciones con criterios distintos, poco predecibles y calificados de forma diferente.

¹⁴ El Indecopi cuenta con 16 órganos resolutive de protección al consumidor: Sede Central, Lima Norte, Oficina Regional de Indecopi (ORI) Arequipa, ORI Ancash – Huaraz, ORI Ancash – Chimbote, ORI Cajamarca, ORI Cuzco, ORI Ica, ORI Junín, ORI La Libertad, ORI Loreto, ORI San Martín, ORI Piura, ORI Puno, ORI Lambayeque y ORI Tacna.

2. Objetivos

Validar, a través del método Delphi un cuestionario a fin de determinar:

- Si las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones son leves, graves o muy graves.
- Si existe diferente nivel de gravedad dentro de las infracciones que regulan el Libro de Reclamaciones.

3. Metodología

El método Delphi consiste en la selección de un grupo de expertos, a los cuales se les pregunta su opinión respecto de un objetivo específico, y en sucesivas rondas anónimas se pretende conseguir consenso pero con la máxima autonomía de los participantes para posteriormente validar los resultados.

Ruiz y Ispizua (1989) describen la técnica Delphi como un método de investigación sociológica que independientemente de pertenecer al tipo de entrevista de profundidad en grupo, se aparta de ellas agregando características particulares, partiendo del supuesto que el criterio de un individuo en particular es menos fiable que el de un grupo de personas en igualdad de condiciones.

Siguiendo los criterios de un grupo de autores que han aplicado el Método Delphi en sus investigaciones (Oñate, Ramos y Díaz, 1998; Bravo y Arrieta; 2005; Cruz, 2006) se estableció la secuencia metodológica a seguir, la cual se compone de tres fases fundamentales:

- Fase preliminar: Formulación del problema y selección de expertos.
- Fase exploratoria: Diseño y ejecución del cuestionario.
- Fase final: Explotación de datos y resultados.

Cabe destacar que consideramos que la selección de la técnica Delphi es idónea para los fines objeto de estudio, dado que con los resultados a obtener se conocerá la valoración cualitativa de la calificación (leve, grave, muy grave) de las obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones, a través del juicio experto validado.

3.1. Fase preliminar

- Formulación del problema.
 - Determinar si las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones son leves, graves o muy graves.
 - En el proceso de desarrollo de la modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones, se identificaron veintidós (22) conductas infractoras asociadas, en donde se requiere saber si estas tienen el mismo nivel de gravedad.
- Selección de expertos.

Se seleccionaron 15 expertos del Indecopi, fijando como criterio fundamental de la selección la competencia de los candidatos en el área de conocimiento (experiencia en supervisión y fiscalización de obligaciones vinculadas al Libro de Reclamaciones).

De acuerdo a Ruiz e Ispizua (1989) se indica que para la aplicación de esta técnica el número de encuestados debe encontrarse entre los diez y los treinta.

Asimismo, es preciso indicar que los expertos seleccionados para participar en este proceso no constituyen una muestra de una población específica, sino a profesionales en distintas posiciones respecto del problema formulado, con experiencia comprobada en el tema sujeto de estudio, estando dicho grupo de expertos en el marco de los rangos recomendados para la aplicación de la técnica.

3.2. Fase exploratoria

➤ Diseño del cuestionario

- Calificación de infracción. Determinar si las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones son leves, graves o muy graves.
 - El cuestionario elaborado planteaba dos preguntas, la primera una directa al experto respecto de su calificación: ¿Considera Ud. que las infracciones vinculadas al libro de reclamaciones son leves, graves o muy graves?

- La segunda de comparación: Califique de leve, grave o muy grave las siguientes conductas:
- Obstaculizar la labor de supervisión del Indecopi (no permitir el ingreso a un funcionario para realizar una inspección)
- No tener libro de reclamaciones
- Seguidamente, se presentó la matriz de 22 conductas identificadas a fin de que se califique cada infracción en función a su gravedad y frecuencia, siendo 1 poco grave y/o poco frecuente, y 5 muy grave y/o muy frecuente.

➤ **Ejecución del cuestionario**

Los expertos participantes emitirán su opinión en dos ocasiones, a través de dos rondas. Las rondas son eventos o instantes destinados a responder los cuestionarios. Con ello cada experto tendrá la posibilidad de reflexionar su opinión y ningún miembro del grupo conocerá las respuestas del otro.

La primera ronda nos muestra resultados preliminares y tras el llenado de los cuestionarios se calcula el promedio por cada respuesta.

La segunda ronda difunde los resultados obtenidos en la primera y se indica a los expertos si se encuentran de acuerdo con los resultados de la media.

3.3. Fase final

➤ **Respecto de determinar si las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones son leves, graves o muy graves.**

Respecto el primer cuestionario, con la segunda ronda de preguntas de comparación, el 100% de expertos validó que las infracciones vinculadas a las obligaciones del Libro de Reclamaciones son calificadas como **leves**, y por ello las sanciones a imponer no deberán superar las 50 UIT.

➤ **Respecto de determinar si las 22 conductas identificadas tienen el mismo nivel de gravedad.**

La validación de los resultados permitió agrupar las conductas infractoras en tres grupos A, B y C, siendo el Tipo A, el más gravoso y el Tipo C, el menos gravoso.

Los resultados obtenidos se presentan en la Tabla siguiente:

Tabla 12
Calificación de Infracciones según gravedad

| Calificación | Infracción |
|--------------|--|
| A | No contar con el Libro de Reclamaciones respectivo. |
| A | No atender o no responder el reclamo. |
| A | Condicionar la atención del reclamo al pago previo del producto o servicio objeto de reclamo u otro concepto. |
| A | No remitir o no poner a disposición del Indecopi la información requerida por éste. |
| A | No reportar oportunamente a través del SIREC los reclamos y quejas o no efectuarlo conforme a las especificaciones indicadas por el Indecopi. |
| A | No habilitar un número telefónico u otro medio informático para el ingreso y registro de quejas y reclamos. |
| A | No difundir dentro de cada unidad de transporte el número telefónico o el medio alternativo elegido para la para la recepción de quejas y reclamos. |
| A | No alojar en la página web correspondiente el Libro de Reclamaciones de Naturaleza Virtual |
| B | No brindar el apoyo necesario para que el consumidor ingrese su reclamo o queja. |
| B | No poner a inmediatamente a disposición del consumidor, cuando lo solicite, el Libro de Reclamaciones |
| B | No habilitar un orden de atención preferente para el consumidor a fin de presentar un reclamo o queja. |
| B | 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 | No contar con el aviso del Libro de Reclamaciones o no exhibirlo. |
| B | No comunicar la respuesta al reclamo en el plazo legal establecido, o no comunicar oportunamente al consumidor la prórroga del plazo para responder. |

| | |
|---|--|
| B | No remitir la información requerida por el Indecopi o no ponerla a disposición de dicho Organismo, dentro de los plazos establecidos. |
| B | 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 | No ingresar de forma inmediata en el Libro de Reclamaciones el reclamo o queja formulado por vía telefónica u otro medio habilitado |
| C | 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 esta al correo electrónico indicado por el consumidor, en los casos que corresponda. |
| C | No exhibir el Libro de Reclamaciones conforme a las condiciones previstas en el artículo 9° del Reglamento. |
| C | 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 | No conservar la información indicada en el artículo 12° del Reglamento por un lapso mínimo de 2 años. |
| C | 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 |

Elaboración: Encuesta de la GSF del Indecopi.

4. Conclusiones

- Las infracciones vinculadas al Libro de Reclamaciones son consideradas por los expertos como leves, y por ende correspondería aplicar sanciones que van desde amonestación a una multa hasta por 50 UIT.
- Las 22 conductas identificadas si bien son leves, son valoradas de manera diferente por los expertos; es decir dentro de dicho rango tienes distintos niveles de lesividad, por lo que se ha procedido a sub clasificarlas.
- Teniendo en cuenta que las 22 conductas son leves, las sanciones a imponer por dichas infracciones estarían en el rango desde amonestación a una multa hasta por 50 UIT; sin embargo, corresponden sanciones distintas de acuerdo a la sub clasificación realizada, debido a que cada conducta contiene un distinto nivel de daño generado.

