

0006-2017/CEB-INDECOPI

4 de enero de 2017

EXPEDIENTE N° 000285-2016/CEB

DENUNCIADO : PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

DENUNCIANTE : LAN PERÚ S.A.

TERCERO

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

RESOLUCIÓN FINAL

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, materializada en el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM.***

***La exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, dispuesta en el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, impuesta por la PCM y aplicada por el Indecopi, vulnera el Principio de Legalidad, reconocido en la Ley N° 27444, que establece que las entidades ejercen sus competencias administrativas (incluida su potestad reglamentaria) dentro de las facultades atribuidas expresamente por las leyes y la Constitución.***

***Asimismo, contraviene lo dispuesto por el artículo 152° de la Ley N° 29571, toda vez que esta ley dispone que la obligación de remitir la información del libro de reclamaciones opera, en primer lugar, a partir de la solicitud de la misma y, en segundo lugar, que sea el Indecopi quien lo requiere (ya sea mediante acto administrativo o disposición administrativa) lo cual no ha sido contemplado por el mencionado decreto supremo.***

***Se dispone la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal y de los actos que la materialicen. El incumplimiento de dicho mandato podrá ser sancionado con multa de hasta 20 UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante los escritos presentados el 14 de julio y 15 de agosto de 2016, Lan Perú S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, la PCM) y como tercero administrado al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia de la Protección de la Propiedad Intelectual; por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, materializada en el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
  - (i) Ha cumplido estrictamente con las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM y sus modificatorias, que regulan la manera en que deberá cumplirse con la obligación de contar con el libro de reclamaciones en forma física y virtual, de acuerdo con el código de consumo, para lo cual ha realizado una inversión importante para dicho fin.
  - (ii) Mediante el artículo 16° del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, que modificó el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, se crea el Sistema de Reportes de Reclamaciones siendo esta una nueva exigencia distinta a la de contar con un libro de reclamaciones y siendo que se ha incorporado a través de una norma que no cuenta con rango legal.
  - (iii) El artículo 16° del mencionado decreto supremo no ha regulado las condiciones, supuestos o especificaciones para que las empresas cuenten con un libro de reclamaciones. Por el Contrario, el citado artículo crea un sistema informático mediante el cual las empresas han de reportar aquellos reclamos realizados por los usuarios.
  - (iv) La creación del sistema Sirec ha desnaturalizado lo dispuesto por el artículo 150° del Código de Consumo toda vez que la misma es de aplicación

únicamente para las empresas que cuentan con ingresos que superen 3000 UIT de ingresos, lo cual resulta ser una medida discriminatoria.

- (v) Se ha vulnerado el Principio de Tipicidad que señala que sólo serán sancionables administrativamente, aquellas conductas que se hayan previsto expresamente en alguna norma con rango de ley, no pudiendo establecerse conductas sancionables a través de reglamentos, como se ha dispuesto en el presente caso a través del artículo 16° del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM.
- (vi) Las cargas impuestas a los administrados son desproporcionales a los fines que pretende alcanzar, ello debido a que resulta complejo ingresar una cantidad significativa de reclamos y porque la plataforma creada por el Indecopi no funciona correctamente.
- (vii) Resulta ser una medida arbitraria toda vez que se exige únicamente a empresas que cuentan con ingresos mayores a 3000 UIT, sin acreditar sustento alguno para dicha diferenciación.
- (viii) Ha realizado inversiones para reportar los reclamos a través del Sirec ello no ha sido posible debido al mal funcionamiento de la plataforma, lo cual evidencia la desproporción de la medida.
- (ix) El Indecopi ha iniciado investigaciones y procedimientos sancionadores en contra de la empresa a pesar de que esta hace lo posible por reportar los reclamos a través del Sirec, lo cual no resulta del todo posible debido a que la plataforma no funciona adecuadamente.
- (x) El indecopi puede emplear otros mecanismos a fin de verificar la aplicación del artículo 150° del Código de Consumo como la solicitud de información o la realización de visitas inspectivas.

#### **B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0468-2016/CEB-INDECOPI del 23 de septiembre de 2016 se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la PCM y al Indecopi un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Indecopi el 28 de septiembre de 2016, a la denunciante y a la PCM el 29 de septiembre del mismo año y a la Procuraduría Pública de la PCM el 7 de

octubre del año en mención, conforme consta en el cargo de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 26 de octubre de 2016<sup>2</sup>, el Indecopi presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) La denunciante acudió a la Comisión con la finalidad de no cumplir con lo dispuesto en el Código de Consumo y el reglamento del libro de reclamaciones.
  - (ii) El artículo 16 del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, no crea una nueva exigencia, sino que complementa lo dispuesto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor al permitir una fiscalización real y efectiva de los libros de reclamaciones virtuales, siendo que la información está siendo suministrada directamente por los proveedores, mediante una plataforma informática.
  - (iii) La medida no resulta irracional en tanto únicamente se trata de la migración de información, por parte de los proveedores, de las quejas o reclamos interpuestos por los consumidores.
  - (iv) La denunciante pretende impedir la fiscalización por parte del Indecopi de los reclamos interpuestos por los usuarios a pesar de que esta es la entidad encargada de garantizar una efectiva protección de los derechos de los consumidores.
  - (v) Lo que se pretende con la implementación del Sirec es hacer operativo el Código de Consumo dentro del marco de competencias conferidas por la Constitución y la Ley N° 29571.
  - (vi) El Reglamento del Libro de Reclamaciones expresa claramente, en concordancia con el artículo 150° de la Ley N° 29571, que las empresas tienen la obligación de remitir información al Indecopi cuando este le sea requerido.

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 2576-2016/CEB (dirigida a la denunciante), N° 2577-2016/CEB (dirigida a la PCM), N° 2578-2016/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la PCM) y N° 2579-2016/CEB (dirigida al Indecopi).

<sup>2</sup> En atención al escrito presentado el 3 de octubre de 2016 la Secretaría Técnica otorgo prorroga de plazo a la PCM mediante Resolución N° 0646-2016/STCEB-INDECOPI.

Por lo que el artículo 16° del mencionado reglamento, posibilita las labores de supervisión y fiscalización en la habilitación de los libros de reclamaciones.

- (vii) Antes de la modificación dispuesta por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, el reglamento ya establecía la obligación para las empresas de remitir al Indecopi la información del libro de reclamaciones cuando este le era requerido.
  - (viii) La denunciante no ha aportado medio probatorio alguno que acredite la existencia de alguna de las tres condiciones dispuestas por el precedente para acreditar la carencia de razonabilidad de la medida.
  - (ix) El hecho de que la medida solo se aplique a las empresas con ingresos mayores a 3000 UIT no implica discriminación alguna, considerando que las empresas con tal magnitud de ingresos generalmente pueden tener una gran cantidad de reclamos para cuya supervisión se necesitaría de una plataforma electrónica como el Sirec.
5. El 27 de octubre de 2016, la PCM presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) El artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM implementa un procedimiento adecuado para el seguimiento de los reclamos que formulan los usuarios y no, como sostiene la denunciante, la creación de una nueva exigencia distinta a la de contar con un libro de reclamaciones.
  - (ii) De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29571 el poder ejecutivo contaba con la posibilidad de reglamentar lo referente al libro de reclamaciones, por lo que la actuación de la PCM al emitir el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM cumplió el Principio de Legalidad.
  - (iii) La finalidad de obligar a los proveedores a reportar a través de un dispositivo informático la información contenida en sus libros de reclamaciones es proteger y defender los derechos de los consumidores, el mismo que constituye el interés público que se pretende proteger.
  - (iv) Mediante este dispositivo se asegura un mecanismo que permite un conocimiento certero de las quejas y reclamos que los consumidores formulan en contra de sus proveedores a través de un registro informático.

- (v) La medida resulta proporcional toda vez que el sistema informático fue implementado por el Indecopi sin ningún costo para los proveedores, y el hecho de que deban contar con personal adicional para la transcripción de los reclamos y quejas no justifica el incumplimiento de una obligación que permite una adecuada protección de los derechos de los consumidores (fin público).
- (vi) Una opción que puede utilizar el Indecopi para fiscalizar el cumplimiento de la normativa de protección al consumidor, puede ser solicitar la información de manera física ya sea mensual, trimestral o anualmente; sin embargo, dicho supuesto puede resultar más gravoso para los proveedores por lo que el Sirec resulta ser la opción más adecuada, cumpliéndose así con el análisis de razonabilidad.

**D. Otro:**

- 6. Con fecha 29 de diciembre se llevó a cabo un informe oral, en el cual las partes reiteraron los argumentos presentados tanto en el escrito de denuncia como en el de descargos.

**II. ANÁLISIS:**

**A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:**

- 7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868<sup>3</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales

Primera. - Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

<sup>4</sup> **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la

8. Del mismo modo, conforme al artículo 17° de la Ley N° 28976, esta Comisión tiene por encargo la supervisión del cumplimiento de las disposiciones en materia de Licencia de Funcionamiento, conforme a sus competencias<sup>5</sup>.
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son legales o ilegales y de ser el caso, si son racionales o irracionales.<sup>6</sup>

#### **B. Cuestión controvertida:**

10. Determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de la exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, materializada en el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM.

#### **C. Evaluación de legalidad:**

##### **C.1. Competencias de la PCM en materia de defensa del consumidor:**

11. El artículo 134° de la Ley N° 29571, que aprueba el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el Consejo Nacional de Protección del Consumidor en coordinación con la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (Indecopi) tiene la facultad de proponer normativa relacionada con la política nacional de protección y defensa del consumidor, así como con el Plan Nacional de Protección de los Consumidores,

---

Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

<sup>5</sup> Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

##### **Artículo 17°.- Supervisión**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, a través de la Comisión de Acceso al Mercado, deberá supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, conforme a sus competencias.

<sup>6</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

las cuales deberán ser aprobadas por la PCM.

12. En ejercicio de dicha función la PCM emitió el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, publicado en el diario oficial el peruano el 19 de febrero de 2011, el cual aprobó el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
13. Mediante el artículo 3° del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM, se modificó el mencionado reglamento incorporando el artículo 16° en el Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, el cual dispone lo siguiente:

**Artículo 16.- Sistema de Reportes de Reclamaciones**

*El Sistema de Reportes de Reclamaciones (en adelante, SIREC) tiene por objetivo que los proveedores reporten los reclamos y quejas interpuestas por los consumidores en el Libro de Reclamaciones, a través de un aplicativo informático.*

*Los proveedores que se encuentran sujetos a la presente obligación, son aquellos cuyo ingreso anual sea igual o mayor a tres mil (3000) Unidades Impositivas Tributarias. Para efectos de la implementación del SIREC, el ingreso anual corresponderá a aquel declarado en el ejercicio fiscal anterior.*

*La información proporcionada por el proveedor, contenida en el SIREC, tiene carácter de declaración jurada.*

*La incorporación de los proveedores al SIREC será progresiva y su implementación se efectuará en las condiciones que establezca el INDECOPÍ mediante una Directiva que para tales efectos apruebe el Consejo Directivo de dicha entidad.*

*Los proveedores que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2 del presente Reglamento, no estarán sujetos a lo dispuesto en el presente artículo. Sin perjuicio de ello, dichos proveedores se encuentran sujetos a lo establecido en el artículo 11 del presente Reglamento.*

14. Conforme se aprecia de la normativa antes citada, la PCM aprobó la modificación del Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM en ejercicio de las funciones otorgadas mediante artículo 134° de la Ley N° 29571, por lo que ha cumplido con la formalidad dispuesta en la mencionada ley.
- C.2. Sobre la obligación de contar con el libro de reclamaciones y la obligación de remitir información al Indecopi:

15. A entender de la denunciante mediante el artículo 16° del Decreto Supremo N° 006-2014-PCM se estaría creando una nueva exigencia la cual resultaría ser adicional a



la de contar con un libro de reclamaciones físico o virtual, dispuesta en el artículo 150° de la Ley N° 29571. Asimismo, sostiene que dicha exigencia resulta ilegal por haber sido creada a través de una norma reglamentaria y no a través de una ley.

16. Al respecto, el artículo 150° de la Ley N° 29571 dispone lo siguiente:

**«Subcapítulo III**

**El libro de reclamaciones**

**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.»

17. De la lectura de dicho artículo se aprecia que este impone la obligación, para los establecimientos comerciales, de contar con el libro de reclamaciones ya sea en formato físico o virtual. Asimismo, dispone que mediante reglamento se establecerán las condiciones, supuestos y demás especificaciones para el cumplimiento de la mencionada obligación.
18. Con relación a esto último, mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM se aprueba el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 150° de la Ley 29571.
19. De la revisión y lectura del artículo 150° de la Ley N° 29571 se aprecia que, efectivamente, este no impone una obligación distinta o adicional a la de contar con un libro de reclamaciones ya sea en formato físico o virtual.
20. Por otra parte, el artículo 152° de la Ley N° 29571 dispone lo siguiente:

**Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones**

Los consumidores pueden exigir la entrega del libro de reclamaciones para formular su queja o reclamo respecto de los productos o servicios ofertados. Los establecimientos comerciales tienen la obligación de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al libro de reclamaciones cuando éste le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos.

21. De la revisión del citado artículo, se advierte que los establecimientos comerciales

deben remitir al Indecopi la documentación relacionada al libro de reclamaciones (ya sea este en formato virtual o físico) al momento en el que aquella entidad así lo disponga. De esta manera, el Indecopi se encuentra facultado a requerir a los establecimientos comerciales la remisión de aquella documentación referente al libro de reclamaciones.

22. Conforme a las normas señaladas se advierte que los artículos 150° y 152° de la Ley N° 29571 establecen dos exigencias que han sido reguladas de manera diferenciada:
- (i) La obligación de contar con un Libro de Reclamaciones, ya sea este en formato físico o virtual.
  - (ii) La obligación de remitir la información relacionada con los reclamos ingresados en el libro de reclamaciones al Indecopi cuando este lo solicite.
23. Con relación a la obligación señalada en el punto (ii) resulta importante recalcar que dicha obligación debe ser cumplida únicamente cuando el indecopi solicite dicha información, ello en concordancia con las facultades de fiscalización, con las que cuenta el indecopi en virtud de lo dispuesto en el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley 29751<sup>7</sup>.

C.3. Sobre la exigencia de remitir información al Indecopi:

24. La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29571 dispuso que el Poder Ejecutivo (en el presente caso, la PCM) mediante normas reglamentarias regulará lo referente al libro de reclamaciones, entendiéndose que dicha disposición hace referencia las obligaciones señaladas en el párrafo 21 de la presente resolución.
25. De esta manera, la normativa expedida por la PCM debía regular: (i) el ámbito de aplicación de la norma (relacionada con el libro de reclamaciones); (ii) definiciones para efectos del Reglamento; (iii) características del Libro de Reclamaciones y de la Hoja de Reclamación; (iv) sobre la responsabilidad de los proveedores y (v)

---

<sup>7</sup> **Artículo VI.- Políticas públicas**

1. El Estado protege la salud y seguridad de los consumidores a través de una normativa apropiada y actualizada, fomentando la participación de todos los estamentos públicos o privados. Para tal efecto, promueve el establecimiento de las normas reglamentarias para la producción y comercialización de productos y servicios y fiscaliza su cumplimiento a través de los organismos competentes.

## **mecanismos de remisión de información al INDECOPI.**

26. Con relación a esto último punto, el artículo 11° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM del 19 de febrero de 2011, establecía lo siguiente:

### ***Artículo 11.- Remisión de información al INDECOPI***

*11.1. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante INDECOPI) **podrá solicitar en cualquier momento las copias de las Hojas de Reclamaciones detalladas en el Artículo 4 y 5 del presente Reglamento. El proveedor deberá remitir la información solicitada en el plazo establecido en el requerimiento efectuado por la autoridad administrativa, el cual no puede ser menor a tres (3) días hábiles, bajo apercibimiento de ser sancionado conforme a lo previsto en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; o de la norma que la modifique o sustituya.***

*11.2. En los casos en que, en ejercicio de su facultad fiscalizadora, el INDECOPI requiera las copias de las Hojas de Reclamaciones detalladas en el Artículo 4 y 5 del presente Reglamento al momento de efectuar una verificación, la documentación deberá ser entregada en ese momento sin dilación.*

*11.3. Los proveedores que cuenten con establecimientos comerciales que se encuentran en Lima deberán remitir las Hojas de Reclamaciones respectivas o el Libro de Reclamaciones al INDECOPI sede Lima Sur o al INDECOPI sede Lima Norte, de acuerdo a la determinación de competencia territorial correspondiente, conforme a las Directivas del INDECOPI vigentes en la materia.*

*11.4. Los proveedores que cuenten con establecimientos comerciales que se encuentren fuera de Lima deberán remitir las Hojas de Reclamaciones respectivas o el Libro de Reclamaciones a la Oficina Regional del INDECOPI que corresponda en función de la determinación de competencia territorial correspondiente, conforme a las Directivas del INDECOPI vigentes en la materia.*

*11.5. El proveedor tiene la posibilidad de dar cumplimiento a esta obligación remitiendo en forma virtual las Hojas de Reclamaciones o el Libro de Reclamaciones de naturaleza física, a la dirección electrónica que se informará en la página web del INDECOPI: [www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe), sin perjuicio de la facultad del INDECOPI de fiscalizar posteriormente la veracidad de la información proporcionada.*

*11.6. Los proveedores que empleen el Libro de Reclamaciones de naturaleza virtual deberán remitir al INDECOPI las Hojas de Reclamaciones de naturaleza virtual respectivas o el Libro de Reclamaciones de naturaleza virtual a la dirección electrónica que se informará en la página web del INDECOPI: [www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe).*

27. A través del citado artículo se determinó **el modo y el plazo** en el cual, los establecimientos comerciales, **luego del requerimiento del Indecopi**, debían remitir la información relacionada con el libro de reclamaciones, pudiendo ser esta remisión de manera física (enviando las copias de las hojas de reclamaciones) o

virtual (enviando la información a la dirección electrónica del Indecopi), en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles de solicitada la misma.

28. De lo señalado, se advierte que mediante el artículo 11° del Decreto 011-2011-PCM, se desarrolló el mecanismo a utilizarse por los proveedores para dar cumplimiento a la solicitud realizada por el Indecopi respecto de la remisión de la información relacionada con el libro de reclamaciones, en función a sus facultades de fiscalización reconocidas a dicha entidad por la Ley N° 29571.
29. Con la emisión del Decreto 006-2014-PCM, se modificó el artículo 11° del Decreto 011-2011-PCM y, asimismo, se incorporó el artículo 16° al reglamento estableciendo lo siguiente:

**"Artículo 11.- Entrega de información al INDECOPI**

**11.1. El INDECOPI podrá requerir al proveedor la información necesaria a efectos de supervisar y fiscalizar adecuadamente el cumplimiento del presente Reglamento.**

*11.2 Las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privada de Fondo de Pensiones, se encuentran obligadas a poner a disposición del INDECOPI información acerca de los reclamos o quejas presentados por los consumidores que incluya al menos lo siguiente: detalle del reclamo o queja, tipo de producto o servicio, motivo del reclamo o queja, fecha de presentación de reclamo o queja, datos del consumidor (documento de identidad, nombre, dirección, teléfono, domicilio, correo electrónico, etc.), fecha de atención, sustento de la respuesta, así como cualquier otra que sea necesaria para los fines de la supervisión.*

*En el marco de la supervisión, el INDECOPI podrá disponer la periodicidad en que la información indicada en el párrafo anterior será entregada."*

**"Artículo 16.- Sistema de Reportes de Reclamaciones**

**El Sistema de Reportes de Reclamaciones (en adelante, SIREC) tiene por objetivo que los proveedores reporten los reclamos y quejas interpuestas por los consumidores en el Libro de Reclamaciones, a través de un aplicativo informático.**

*Los proveedores que se encuentran sujetos a la presente obligación, son aquellos cuyo ingreso anual sea igual o mayor a tres mil (3000) Unidades Impositivas Tributarias. Para efectos de la implementación del SIREC, el ingreso anual corresponderá a aquel declarado en el ejercicio fiscal anterior.*

*La información proporcionada por el proveedor, contenida en el SIREC, tiene carácter de declaración jurada.*

*La incorporación de los proveedores al SIREC será progresiva y su implementación se efectuará en las condiciones que establezca el INDECOPI mediante una Directiva que para tales efectos apruebe el Consejo Directivo de dicha entidad.*

*Los proveedores que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2 del presente Reglamento, no estarán sujetos a lo dispuesto en el presente artículo. Sin perjuicio de ello, dichos proveedores se encuentran sujetos a lo establecido en el artículo 11 del presente Reglamento."*

30. Conforme se aprecia, pese a la modificación del artículo 11° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, este aún reconocía la obligación de los establecimientos comerciales de remitir la información relacionada con el libro de reclamaciones cuando este le sea requerido por el Indecopi. Asimismo, se dispuso que dicha entidad establecería el plazo en el que se cumpliría dicha obligación.
31. De esta manera, se advierte que dicho artículo se encuentra acorde con lo dispuesto en la normativa sobre la obligación de remitir al indecopi información relacionada con el libro de reclamaciones, toda vez que:
  - (i) La obligación de remitir la información opera, únicamente, a solicitud del Indecopi.
  - (ii) Se dispuso mediante norma reglamentaria.
  - (iii) Dicha norma estableció el modo y plazo para el cumplimiento de la obligación
32. Por otro lado, con la incorporación del artículo 16° al Decreto Supremo N° 011-2011-PCM se dispuso que aquellos proveedores cuyos ingresos anuales superen las 3000 UIT se encuentran obligados a remitir a través del Sirec la información de los reclamos o quejas que consten en el libro de reclamaciones.
33. En el presente caso, la PCM y el Indecopi sostienen que dicha modificación se sustenta en las facultades de fiscalización con las que cuenta el Indecopi en concordancia con las disposiciones de la Ley N° 29571.
34. Conforme se mencionó en un procedimiento anterior<sup>8</sup> la facultad de supervisión y/o fiscalización, implica la posibilidad de intervenir sobre las actividades, documentación, instalaciones, bienes o patrimonio, prestación de servicios de los administrados con el objeto de comprobar si se ejerce una facultad o una obligación según los deberes legales o conjunto de estándares previos aprobados centralmente y vinculantes para los inspeccionados<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Revisar la resolución N° 0395-2016/CEB-INDECOPI.

<sup>9</sup> Cfr: MORON URBINA, Juan Carlos. *Los actos- medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración*. Revista del Círculo de Derecho Administrativo. Edición N° 9. Lima-Perú, 2010. Pág. 141.

35. Asimismo, resulta importante señalar que una de las particularidades jurídicas de esta facultad es que se trata de un procedimiento gratuito, en tanto que su realización no es financiada por los fiscalizados, sino por el presupuesto público. Además, es un procedimiento continuado, por las diversas medidas realizadas por la Administración, tales como la realización de pesquisas, cruces de información, confirmación de datos, entre otros, para comprobar la veracidad de lo informado y la fidelidad del documento presentado<sup>10</sup>.
36. De lo expuesto, se advierte que los administrados se encuentran en la obligación de absolver los requerimientos de información que pueda solicitar el Indecopi en virtud a su facultad de supervisión. **Sin embargo, el contar con esta potestad no puede implicar que, para recabar la información requerida, el Indecopi traslade los costos de su labor de supervisión y/o fiscalización a los privados sin contar con una ley que lo faculte expresamente a ello.**
37. Dicho criterio ha sido recogido por la Sala, en un procedimiento similar al presente, mediante Resolución N° 521-2014/SDC-INDECOP<sup>11</sup>, en la cual esta señaló lo siguiente:

*«99. Sobre el particular, de la revisión del ordenamiento jurídico vigente se observa que no existe norma con rango legal alguna que establezca que los institutos de educación superior **deben registrar en el sistema de admisión del MINEDU** los resultados de las pruebas de admisión aplicadas a sus postulantes. Por el contrario, de la revisión del artículo 46.2 del Decreto Supremo 004-2010-ED se observa que las acciones de supervisión y monitoreo consisten en un proceso permanente de asesoría, acompañamiento y estímulo a la formación profesional, así como al desarrollo institucional, a fin de lograr el mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio educativo.*

*100. En tal sentido, **si bien el MINEDU puede considerar que contar con información relacionada con el puntaje obtenido por los postulantes en los exámenes de admisión aplicados por los institutos podría facilitar su labor de fiscalización, mientras no exista una norma con rango legal que obligue a los institutos o escuelas de educación superior a registrar esta información en el sistema del referido ministerio, la exigencia cuestionada es una barrera burocrática ilegal.***

<sup>10</sup> Cfr: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 9° Edición Revisada y Actualizada. Publicación del Grupo Gaceta Jurídica. Lima-Perú, 2011. Pág. 230.

<sup>11</sup> Pronunciamiento emitido en el Expediente N° 000151-2012/CEB, seguido por Consorcio de Pedagógicos del Perú contra el Ministerio de Educación.

**101. Una interpretación en contrario implicaría aceptar que el Estado puede trasladar los costos de su labor de supervisión y/o fiscalización a los privados sin contar con una ley que lo faculte expresamente para ello.»**  
(Énfasis añadido)

38. Conforme ha sido indicado por la Sala, la facultad de supervisión alcanza hasta el requerimiento de información mas no puede implicar que los administrados se vean obligados a registrar información específica, a través de un sistema informático, sin que exista una ley que ampare dicha exigencia.
39. Asimismo, resulta importante señalar que la PCM señaló que a través del Decreto Supremo N° 11-2011-PCM se encuentra regulando las competencias que tiene el Indecopi de poder solicitar la información a los proveedores a fin de que dicha entidad fiscalice el cumplimiento de la normativa del libro de reclamaciones.
40. Al respecto, resulta importante señalar que si bien la PCM cuenta con competencia para normar, a través de un decreto supremo las competencias que tiene el indecopi a fin de que esta realice o ejecute sus facultades de fiscalización, la PCM, no cuenta con una norma de rango legal que lo faculte a establecer obligaciones dirigidas a los administrados, relacionada con el libro de reclamaciones, como en el presente caso resulta ser la obligación de reportar a través del Sirec los reclamos o quejas interpuestos por los usuarios de los proveedores.
41. En efecto, la actuación de la PCM, al establecer mediante un decreto supremo una obligación para los proveedores, sobrepasa los límites establecidos por la ley de consumo, la cual ha dispuesto, conforme se advierte de la redacción del artículo 150° de la mencionada ley, que mediante norma reglamentaria se regulará lo dispuesto en dicho artículo, la cual se relaciona a la obligación de contar con un libro de reclamaciones.
42. Conforme a ello, se advierte que la exigencia de reportar lo reclamos y quejas a través del Sirec constituye una exigencia que vulnera el Principio de Legalidad, reconocido en la Ley N° 27444, que establece que las entidades ejercen sus competencias administrativas (incluida su potestad reglamentaria) dentro de las facultades atribuidas expresamente por las leyes y la Constitución, por lo que, las autoridades administrativas no pueden exceder el ámbito de sus facultades a lo dispuesto en la normativa sectorial, toda vez que éstas últimas constituyen normas reglamentarias que no pueden transgredir ni desnaturalizar las leyes, tal como lo

establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>12</sup>.

43. Sin perjuicio de la ilegalidad detectada, corresponde señalar que tanto la PCM como el Indecopi sostienen que la obligación de reportar los reclamos y quejas a través del Sirec tiene sustento en el artículo 152° de la Ley de Consumo.
44. En efecto, el Indecopi se encuentra facultado a solicitar información a los proveedores a fin de verificar el cumplimiento de la normativa del libro de reclamaciones y en función a dicha solicitud, los administrados se encuentran obligados a cumplir la norma reglamentaria, que establece el modo y plazo en el que los proveedores deben remitir dicha información.
45. Al respecto, se debe mencionar que lo dispuesto por el artículo 152° de la Ley N° 29571 establece dos condiciones necesarias para que los proveedores remitan la información en el plazo y modo que imponga el reglamento:
  - a) Que la información sea solicitada.
  - b) Que sea el indecopi la entidad que lo solicite (ya sea a través de un acto o disposición administrativa).
46. Con relación al punto a), el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM dispone que la remisión de la información debe hacerse luego de presentado el reclamo o queja, lo cual no se condice con lo regulado por el artículo 152° que establece que luego de solicitada la información se deberá remitir la información.
47. Asimismo, con relación al punto b), el artículo 152° de la mencionada ley dispone que es el Indecopi la entidad encargada de solicitar la información del libro de reclamaciones a los administrados, sin embargo, en el presente caso la obligación de reportar a través del Sirec ha sido impuesta por la PCM mediante un norma reglamentaria, desconociendo de esta manera la carga que tiene el Indecopi de tener que solicitar la información e impone a los administrados la obligación de tener que remitir la información luego que interpuesto cada reclamo o queja, lo cual no se condice con lo dispuesto en el artículo 152° de la ley mencionada.

---

<sup>12</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo  
Artículo 13°.- Potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas: (...)

2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, **salvo disposición expresa con rango de ley**.(...)



48. De lo expuesto, se advierte que la exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, impuesta por la PCM y aplicada por el Indecopi, contraviene también, lo dispuesto por el artículo 152° de la Ley N° 29571, toda vez que dicho artículo establece dos condiciones para que opere la obligación de los administrados, siendo que el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, desconoce dichas condiciones con ello vulnera el artículo 152° de la Ley N° 29571.
49. Habiéndose detectado la ilegalidad de la medida cuestionada, carece de objeto pronunciarse sobre el argumento referido a la vulneración del Principio de Tipicidad.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

50. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que el aspecto cuestionado constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad del mismo.

**POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la sexta disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

**RESUELVE:**

**Primero:** declarar que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de reportar a través del Sirec los reclamos formulados por los usuarios en el Libro de Reclamaciones, materializada en el artículo 16° del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Lan Perú S.A. contra la Presidencia del Consejo de Ministros y, como tercero administrado, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

**Segundo:** disponer que no se aplique a Lan Perú S.A. la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, así como todos los actos que la materialicen, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Tercero:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

***Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubia Alzamora, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto.***

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**