- DEF. CONSUMIDOR

Proy. 157

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
10 ENE 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:35 am

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO Nº 009 -2022 –PR

Lima, 07 de enero de 2022

Señora
**MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, reduciendo el plazo de atención de reclamos de los consumidores. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

## 1. Contenido de la Autógrafa de Ley:

La Autógrafa de Ley[2] dispone la modificación de los artículos 24 y 152 del Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, **CPDC**) con la finalidad de reducir el plazo de atención de los reclamos de los consumidores, conforme se aprecia en la siguiente tabla comparativa.

| CPDC | Autógrafa de Ley |
|---|---|
| ***Artículo 24.- Servicio de atención de reclamos***<br><br>*24.1 Sin perjuicio del derecho de los consumidores de iniciar las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario. Dicho plazo puede ser extendido por otro igual cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que es puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.*<br>*(…)* | ***Artículo 24.- Servicio de atención de reclamos***<br><br>*24.1 Sin perjuicio del derecho de los consumidores de iniciar las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a siete (7) días hábiles. Dicho plazo puede extenderse hasta por 3 días hábiles adicionales, por única vez, cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que es puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.*<br>*(…)* |
| ***Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones***<br><br>*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.* | ***Artículo 152.- Entrega del libro de reclamaciones***<br><br>*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 dar respuesta a los reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y 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.* |

1 Sobre la base del Informe N° 131-2021-EF/62.01 remitido con el Oficio N° 1452-2021-EF/10.01 y el Informe N° D001804-2021-PCM-OGAJ.

2 La Autógrafa de Ley tiene como antecedente el Proyecto de Ley Nº 157-2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del señor Congresista José Luna Gálvez.

## 2. Sobre la modificación del artículo 24 del Código:

La Autógrafa de Ley propone la modificación del artículo 24 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) en los siguientes términos:

> *"**Artículo 24.- Servicio de atención de reclamos***
> *24.1. Sin perjuicio del derecho de los consumidores de iniciar las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor de SIETE (7) días hábiles. Dicho plazo puede extenderse TRES (3) días hábiles adicionales, por una única vez, cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que debe ponerse en conocimiento del consumidor, antes de la culminación del plazo inicial".*

En ese sentido, tiene por finalidad reducir de treinta (30) a siete (7) días hábiles el plazo previsto actualmente para la atención de reclamos por parte del proveedor, estableciendo que la prórroga de este, por única vez, por un periodo de tres (3) días.

Al respecto, la iniciativa legislativa tiene como sustento propiciar la solución armónica y directa de las quejas y reclamos de los proveedores con sus propios clientes, lo que implicaría agilizar el reclamo a través de plazos céleres o menores. Sin embargo, es preciso mencionar que, de la exposición de motivos, no se advierte que se haya tenido en cuenta los efectos que su implementación podría generar en los agentes económicos involucrados, en tanto lista una serie de beneficios sin justificar la relación directa entre el cambio normativo y cada uno de ellos:

a) Mejora la protección de los consumidores.
b) Agiliza el procedimiento de reclamo en materia de protección al consumidor, acortando el plazo de respuesta del reclamo.
c) Fomenta la competitividad de las empresas con un nivel avanzado en la protección del consumidor.
d) Moderniza y optimiza la legislación en materia de defensa y protección del consumidor

En ese sentido, se observa que no se ha tomado en cuenta que, en el mercado, se desarrollan actividades comerciales –como el servicio de transporte o el de retail– que conllevan la prestación de servicios o la venta de bienes de primera necesidad de manera masiva, lo que genera que el número de transacciones realizadas y, en consecuencia, el número de reclamos presentados, sea superior en comparación a otras actividades económicas que, por su naturaleza, no se desarrollan con la misma intensidad.

De la misma manera, debido a la especialidad de los bienes o servicios ofrecidos, la atención de los reclamos podría realizarse con mayor o menor inmediatez dependiendo de la materia y la complejidad que puedan implicar. Por ejemplo, es diferente dar respuesta a un reclamo en materia de servicios de salud –en el que se podría requerir el análisis de las condiciones contractuales o la cobertura del seguro contratado– que dar atención a un reclamo sobre un producto cuya fecha de vencimiento ha expirado.

Por otra parte, establecer un plazo como el de siete (7) días hábiles para la atención de los reclamos –sin considerar las particularidades de las actividades comerciales–conllevaría a que las respuestas que emitan los proveedores, a fin de cumplir con la obligación establecida, podrían no proporcionar a los consumidores una solución efectiva a sus

problemas de consumo, privilegiando la formalidad del pronunciamiento por encima de su contenido, situación que podría ser contraproducente con el propio objeto de la norma.

Asimismo, se debe tener en cuenta que existe regulación especial que establece reglas particulares para la atención de reclamos en determinados servicios, como el servicio financiero o en otros sectores regulados, por lo cual, a fin de establecer un plazo general de atención, es necesario contar con la opinión de las entidades sectoriales competentes, considerando las características particulares de cada prestación.

Adicionalmente, debemos considerar que las disposiciones del Código tienen por finalidad reducir la asimetría informativa y corregir las conductas y prácticas de los proveedores que afecten los intereses y/o derechos de los consumidores, lo cual consideramos no se lograría con la propuesta normativa, en tanto se generarían mayores incumplimientos por el plazo reducido de atención por parte del proveedor respectivo y, por ende, ante un eventual incumplimiento se imposibilitaría al consumidor el acceder a información relacionada con el producto o servicio contratado y/o que se solucione aquella situación que habría generado el conflicto en la relación de consumo.

En ese sentido, existen diferentes entidades de la Administración Pública que aplican el principio de razonabilidad, entendiendo que las obligaciones deben establecerse considerando no solo la finalidad de esta, sino también los medios que se necesitan para cumplir tal finalidad.

Finalmente, debe observarse que la reducción del plazo de emisión de la respuesta del proveedor puede tener efectos contrarios a los esperados; es decir, la sola reducción del plazo, sin contemplar los aspectos anteriormente señalados, puede generar un alto índice de incumplimiento al plazo previsto y, por tanto, afectación a las expectativas de los consumidores.

**3. Sobre la modificación del artículo 152 del Código:**

La Autógrafa de Ley propone la modificación del artículo 152 del Código en los siguientes términos:

> *"**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 dar respuesta a los reclamos y a las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. (...)"*

Sobre el particular, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el Código y en la normativa reglamentaria, el Libro de Reclamaciones es un documento de naturaleza física o virtual que es provisto por los proveedores con la finalidad de que los consumidores puedan registrar sus quejas o reclamos respecto de los productos o servicios ofrecidos en un determinado establecimiento comercial abierto al público.

En ese sentido, a través de este instrumento se expresan las disconformidades de los consumidores respecto a los productos o servicios ofrecidos o a la atención brindada, permitiendo a los proveedores solucionar los problemas detectados en el momento en que estos ocurren y, a la vez, supone para dichos proveedores la oportunidad de mejorar la calidad de la atención que proporcionan a sus clientes.

De esta manera, consideramos que la reducción del plazo para la atención de las quejas o reclamos de los consumidores podría generar conductas disuasorias en los proveedores, orientadas a evitar que los consumidores usen el Libro de Reclamaciones, o incluso, como se mencionó anteriormente, podrían aumentar la tasa de incumplimientos de atención de los reclamos y la afectación a las expectativas de los consumidores, además de imposibilitarles obtener una respuesta fundamentada en el derecho y orientada a reducir la asimetría informativa.

Asimismo, la reducción del plazo puede significar la necesidad de contar con mayores recursos humanos y técnicos, lo que significa para los proveedores una inversión en costos de implementación, los cuales no necesariamente serán asumidos por ellos mismos, ya que la práctica empresarial demuestra que estos terminan siendo trasladados al consumidor, a través del incremento de los precios de los productos y/o servicios. Por lo tanto, resulta prudente analizar el tiempo que actualmente toma a los proveedores atender las quejas o reclamos, con la finalidad de emplearlos como referencia para determinar la viabilidad de la propuesta.

**4. Sobre la viabilidad de la propuesta:**

**El libro de reclamaciones no es un mecanismo obligatorio en nuestro sistema jurídico:**

Del análisis de la Exposición de Motivos de la Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, reduciendo el plazo de atención de los reclamos de los consumidores, se advierte que la determinación del nuevo plazo, esto es siete (7) días hábiles, ha considerado escenarios que no aplican a la normativa vigente, así, por ejemplo, se señala que los consumidores deben recurrir a la vía del reclamo directo con sus proveedores antes de poder accionar ante la autoridad administrativa, así se indica: (...) El en el Perú, tal como el propio Indecopi lo señala en su página web, antes de presentar un reclamo en Indecopi, debes reclamar ante el proveedor de bienes y/o servicios (...). SIC

Al respecto debemos señalar que esa interpretación no es correcta; por el contrario, el artículo 24 del Código es claro al señalar que los consumidores pueden recurrir de manera directa y presentar el reclamo ante el proveedor, recurrir a la vía administrativa o a aquella que ellos estimen pertinente. En este punto conviene señalar que en el Indecopi existen diversos mecanismos de tutela para los consumidores, como son: a) El Reclamo ante el Servicio de Atención al Ciudadano, que es un mecanismo que promueve la conciliación de las partes, b) El procedimiento administrativo o denuncia, donde si bien existe una etapa de conciliación, de no arribarse a un acuerdo, la autoridad emitirá una decisión sobre el hecho denunciado y c) El arbitraje de consumo, que al igual que la instancia administrativa posee una etapa de conciliación, pero de no arribarse a un acuerdo corresponderá la emisión del laudo arbitral; siendo que en ninguno de ellos, se requiere como requisito haber agotado la vía de la reclamación previa con el proveedor.

**Naturaleza del Libro de Reclamaciones como un mecanismo autocompositivo:**

Debemos considerar que el Libro de Reclamaciones surgió como un mecanismo de poder llegar a un acuerdo y evitar así una mayor litigiosidad, ello implicaba no solo que el administrado reciba una respuesta del proveedor sino una solución; por ello, el Reglamento del Libro de Reclamaciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM y sus modificaciones ha implementado incluso la posibilidad de que las partes arriben a un acuerdo, conforme se describe en artículo 6 del Reglamento, acuerdo que tiene la validez

de un acta de conciliación o un laudo pudiendo ser ejecutado en el marco de un procedimiento sancionador regulado en el literal a) del artículo 106 del Código.

Cabe señalar, que este procedimiento plantea la posibilidad de que el proveedor ofrezca una propuesta de solución al consumidor sea de manera directa en el momento de la interposición del reclamo o si este se presentó de manera virtual, mediante un ofrecimiento que podrá ser aceptado o rechazado por el consumidor en un plazo de diez (10) días naturales. No obstante, con esta nueva regulación este mecanismo de solución quedaría obsoleto, privando al consumidor y al proveedor de un espacio de autocomposición, que era la finalidad del artículo 24 del Código.

Por otro lado, se debe considerar que el artículo 24 del Código es de aplicación general; no obstante, el artículo 88.1 del Código referido a productos o servicios financieros y de seguros, establece una regulación especial para este sector; así se señala: (...) Las entidades del sistema financiero y de seguros, en todas sus oficinas en la República, deben resolver los reclamos dentro del plazo establecido en la normativa correspondiente, sin perjuicio del derecho del consumidor de recurrir directamente ante la Autoridad de Consumo (...)", siendo que la normativa correspondiente en este caso se trata de la Circular G 184-2015, Circular de Atención al Usuario que en su artículo 9 señala que el plazo para la atención de reclamos y requerimientos es de treinta (30) días naturales que pueden extenderse si la naturaleza lo justifica.

En ese sentido, tenemos que, a partir de la dación de esta norma, se crearía un escenario de confusión entre los proveedores sobre el plazo a aplicar en la atención de reclamos, y repercutiría directamente en la atención que reciben las y los consumidores; pese a que los bancos y proveedores del servicio financiero por su propio *know how* podrían estar en mejor capacidad para reducir sus plazos de atención, en comparación de otros proveedores, conforme se demuestra cuando se observa el promedio de resolución de reclamos del servicio "Aló Banco", el cual fue de 5.7 y 5.6 días durante los años 2020 y 2021, respectivamente.

Adicionalmente, de aprobarse la norma sería recomendable que exista un plazo razonable de adecuación, ya que ello requerirá la implementación de nuevos libros de reclamación y de nuevos procedimientos de atención por parte de los proveedores. Por otro lado, la reducción del plazo impactará en el número de reclamos y denuncias administrativas que se presenten ante el Indecopi, por lo que también se debe prever la dotación de un presupuesto adicional a la institución a fin de atender el incremento de la demanda, así como para realizar acciones de supervisión y fiscalización para promover el cumplimiento del nuevo plazo establecido a los proveedores.

En esa línea, si bien consideramos que la propuesta persigue un fin sumamente positivo, como es el promover la atención rápida de los reclamos de los consumidores, se tendría que analizar otras posibilidades que cumplirían dicha finalidad sin representar una afectación u obstáculo a los derechos de los ciudadanos.

Sobre la base de las consideraciones expuestas se concluye que la Autógrafa de Ley debe ser observada por las razones siguientes:

(i) La finalidad de la implementación del Libro de Reclamaciones fue la de brindar a los administrados un mecanismo autocompositivo de solución de conflictos, reducir los plazos, podría afectar este mecanismo.

(ii) El derecho a la igualdad se podría ver afectado al crear mecanismos disímiles para la atención de reclamos, como es el caso del sector financiero, sin que exista justificación de este trato diferenciado entre proveedores.

(iii) No se contempla qué tan compleja puede ser la atención de reclamos para un proveedor, en función del sector económico en el que desarrolla su actividad económica y/o del tamaño de este, por lo que podría generar el efecto contrario, esto es, una mayor cantidad de incumplimientos que afectarían las expectativas de los consumidores.

**5. La reducción en 77% del plazo máximo legal de atención de reclamos del consumidor, carente de sustento y desproporcionada con respecto a estándares internacionales, conllevará a la imposibilidad de atención adecuada en el plazo legal, con perjuicio sobre la competitividad (MYPE, especialmente) y el bienestar del consumidor, incentivando atenciones de baja calidad y la utilización de métodos alternativos más costosos para consumidores, proveedores y Estado:**

La Autógrafa de Ley establece la reducción del plazo total máximo de atención de reclamos de consumidores de sesenta días calendario (treinta días calendario de plazo inicial, más la prórroga por igual periodo) a diez días hábiles (siete días hábiles de plazo inicial, más prórroga de 3 días).

De esta forma, la Autógrafa de Ley establece una reducción del 77% del plazo máximo total previsto actualmente para la atención de reclamos del consumidor (en específico, disminución de 68% del plazo inicial y reducción de 86% plazo de prórroga en 86%)[3].

Cabe precisar que en la etapa de discusión de esta Autógrafa de Ley, no se evidenció un sustento técnico que evidencie que la reducción de plazos legales sea necesaria, o que el plazo específico planteado fuera suficiente, eficiente y efectivo para una equilibrada resolución de los reclamos.

En específico, la revisión de prácticas internacionales comparables permite verificar que la práctica usual en la región considera plazos que superan hasta en 50% el plazo propuesto por la Autógrafa de Ley (por ejemplo, 15 días hábiles, en Colombia, Ecuador y Bolivia, para el plazo inicial, sin considerar prórrogas).

Corresponde destacar, asimismo, que existe heterogeneidad en la complejidad de los reclamos del consumidor, observable de forma transversal entre las diversas actividades económicas. Así, por ejemplo, en línea con la información presentada por el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, recaído en el Proyecto de Ley 157/2021-CR, se observa evidencia que demuestra que mientras existen reclamos de atención simple que pueden exigir menos de una semana para ser atendidos, existen también reclamos que pueden demandar investigación y/ o interacción con terceros involucrados cuya atención demanda más de dos semanas.

Adicionalmente, según la naturaleza y alcance de las actividades económicas, la medida planteada puede resultar inviable dada la demanda esperada de reclamos en diversos sectores, en particular en aquellos de consumo masivo. Así, tal como lo señala el INDECOPI en su evaluación de la iniciativa bajo análisis realizada mediante Informe

---

3 Para la comparación del plazo de atención de reclamos del consumidor entre el marco legal vigente (determinado en días calendario) y la Autógrafa de Ley (establecido en días hábiles), se utiliza 22 días hábiles como equivalente a 30 días calendario.

Nº 000083-2021-DPC/INDECOPI[4], en los mercados se desarrollan diversas actividades económicas –como el servicio de transporte o el de retail– que conllevan la prestación de servicios o la venta de bienes de primera necesidad de manera masiva, las cuales son actividades cuyo flujo de transacciones de alta frecuencia genera altos números de reclamos presentados, los mismos que serían superiores en comparación a otras actividades económicas que -por su naturaleza distinta- no se desarrollan con la misma intensidad.

Asimismo, la Autógrafa de Ley no reconoce la heterogeneidad existente en términos de capacidad técnica y logística de los proveedores para atender reclamos del consumidor, por lo que la propuesta impone una exigencia de costo relativo mayor, en especial, para aquellas empresas de menor productividad (p.e MYPE, más del 95% del tejido empresarial peruano[5]) que no cuentan en el plazo inmediato con la infraestructura humana y física para atender reclamos en el nuevo plazo establecido, con perjuicio para su competitividad.

Como consecuencia, en tanto la propuesta implicaría la inviabilidad de atención técnica en el plazo legal propuesto de diversos reclamos del consumidor, la Autógrafa de Ley puede generar incentivos para la atención no adecuada de estos con el fin de cumplir con la exigencia legal, al no existir el plazo mínimo necesario para una evaluación técnica integral de los mismos.

Esta situación, a su vez, genera perjuicio para los consumidores por la atención inadecuada, así como la generación de costos adicionales para estos y las entidades públicas competentes (p.e. sede administrativa y judicial), de ser trasladada la reclamación a otras instancias ante la imposibilidad del arreglo directo entre las dos partes directamente involucradas.

De esta forma, reducir el plazo máximo legal para la atención de los reclamos en casi el 80%, sin contar con un análisis de necesidad, viabilidad e impacto de la medida en las diversas actividades económicas podría conllevar a los siguientes efectos, perjudiciales para la competitividad y el bienestar del consumidor:

(i) Respuestas deficientes de los proveedores, con el fin de cumplir con la exigencia de plazo legal, generando una protección inefectiva del consumidor basada en formalismos y/o evaluación no técnica de los reclamos.
(ii) Incremento generalizado del incumplimiento del plazo por parte de los proveedores, generando a su vez, mayor insatisfacción al consumidor y carga a la autoridad administrativa.
(iii) Utilización de métodos alternativos vía instancia administrativa y judicial que podrían serían más costosos para el consumidor, el proveedor y el Estado.

Consistente con estas consideraciones técnicas, cabe resaltar que las opiniones institucionales de entidades públicas con rectoría, especialidad y/ o competencia en materia de protección del consumidor como el INDECOPI, la PCM y el OSIPTEL presentan observaciones a la iniciativa analizada, en el sentido descrito.

Por las razones expuestas, establecer como la Autógrafa de Ley pretende una

4 https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDA4MQ==/pdf/0199%20OFICIO%20D007232-2021-PCM-%20OPINION%20PL%20157-INDECOPI
5 Las MIPYME en cifras 2020. Ministerio de la Producción, 2021. Ver https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/oee-documentos-publicaciones/publicaciones-anuales/item/1008-las-mipyme-en-cifras-2020

reducción del plazo máximo legal de atención en 77% bajo el supuesto implícito de que todos los reclamos son de naturaleza no compleja y que existe demanda de reclamos y capacidad homogénea en los proveedores para atender todo reclamo hasta en 7 días hábiles, conllevará a la imposibilidad de cumplimiento del plazo legal propuesto en la práctica, en especial para los reclamos de atención compleja, imponiendo así cargas desproporcionadas sobre la competitividad e incentivando la deficiente atención al consumidor con perjuicio para su bienestar.

6. **La propuesta no presenta una justificación técnica-legal para la reducción del plazo máximo legal de 60 días calendario a 10 días hábiles que cumpla con elementos esenciales de análisis de impacto regulatorio y estándares básicos de análisis costo-beneficio, incumpliendo el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República:**

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República que forma parte del bloque de constitucionalidad6 establece que:

> *"Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental" (subrayado agregado)*

No obstante, el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, recaído en el Proyecto de Ley 157/2021-CR que da origen a la Autógrafa de Ley no presenta información que justifique la necesidad de reducción del plazo y que esta deba ser a 10 días hábiles, incluyendo prórrogas; así como tampoco, realiza un análisis costo-beneficio que reconozca y evalué los principales efectos esperados.

De un lado, no se realiza un análisis técnico de la existencia de una problemática de interés público que justifique la medida específica; en particular, que exista, por ejemplo, evidencia de una duración efectiva de plazos de atención de reclamos que supere el plazo razonable de atención esperada de los mismos, dados los diversos niveles de complejidad que pueden presentar, que demuestre que el plazo legal vigente es elevado con respecto a los plazos necesarios y viables para atención oportuna de los reclamos.

De otro lado, no se presenta sustento técnico sobre la idoneidad del plazo legal específico planteado. Por el contrario, se presenta información de la experiencia comparada que incluye periodos de plazo legal inicial -sin considerar prórrogas- de hasta 50% mayor duración que la propuesta; así como también se presenta datos de actividades económicas nacionales que demuestran que gran parte de los reclamos se atiende en la práctica en 15 días, lo que sugiere que el plazo propuesto en específico no resultaría adecuado ni viable.

Finalmente, el Análisis Costo-Beneficio carece de estándares básicos, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República. en tanto resulta incompleto pues únicamente reconoce como costo de los proveedores el

6 Ver Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0016-2013-PI/TC

generado por la "adaptación de sus prácticas comerciales a la nueva normativa" y por "el impulso de procesos más eficientes"; sin embargo:

i) No evalúa el efecto y la capacidad de respuesta de los proveedores en función de la complejidad del reclamo, el tamaño y productividad de la empresa, y el perfil de la actividad económica desarrollada.
ii) No identifica los costos esperados para el consumidor que la reducción de plazos propuesta puede conllevar, tales como atención de menor calidad o incumplimiento del plazo legal, generando insatisfacción del consumidor.
iii) No reconoce la existencia de mayores costos para el consumidor y el Estado, ante la potencial mayor demanda por resoluciones alternativas en sede administrativa y judicial por efecto de plazos no viables para la solución vía trato directo entre consumidor y proveedor.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, si bien se comparte el objetivo de la Autógrafa de Ley orientado a garantizar la satisfacción de los reclamos de los consumidores en un plazo oportuno, se formulan las siguientes observaciones, ello en tanto se prevé que la Autógrafa de Ley generará efectos negativos sobre la competitividad y perjuicios sobre el consumidor que se pretende beneficiar:

(i) La reducción en 77% del plazo máximo legal de atención de reclamos del consumidor, carente de sustento y desproporcionada con respecto a estándares internacionales, conllevará a la imposibilidad de atención adecuada en el plazo legal, con perjuicio sobre la competitividad (MYPE, especialmente) y el bienestar del consumidor, incentivando atenciones de baja calidad y la utilización de métodos alternativos más costosos para consumidores, proveedores y Estado.
(ii) La propuesta no presenta una justificación técnica-legal para la reducción del plazo máximo legal de 60 días calendario a 10 días hábiles que cumpla con elementos esenciales de análisis de impacto regulatorio y estándares básicos de análisis costo-beneficio, incumpliendo el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

**7. Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley:**

El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"[7]. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general[8].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[9].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[10].

Al respecto, conforme lo opinado por el INDECOPI, el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, en lo concerniente a la modificación del numeral 24.1 del artículo 24 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no ha tomado en consideración los efectos que la implementación de la propuesta normativa podría generar en los agentes económicos, toda vez que, en el Análisis Costo Beneficio del citado Dictamen, si bien se enlistan cuáles serían los beneficios de reducir los plazos de atención de los reclamos de treinta (30) días a siete (7) días hábiles, éstos no han sido debidamente justificados, puesto que no se evidencia la relación directa entre la modificación planteada y los beneficios que se alcanzarían.

El legislador tampoco ha tomado en cuenta la diversidad de actividades comerciales que se desarrollan en el mercado, ni la complejidad que podría implicar la atención de un reclamo según cada una de estas actividades, lo cual incide directamente en el tiempo de atención de los mismos.

Según sostiene el INDECOPI, el plazo de siete (7) días, que se plantea para la atención de reclamos, sin considerar las peculiaridades de las actividades comerciales, conllevaría a que las respuestas de los proveedores no proporcionen una solución efectiva a los problemas de consumo, privilegiando el cumplimiento del plazo sobre el fondo del reclamo; o simplemente que se eleven los índices de incumplimiento de plazos, en desmedro de las expectativas de los consumidores; situación que tampoco ha sido evaluada en el Dictamen de la mencionada Comisión Congresal.

---

7 CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

8 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

9 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

10 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D052577380064247 7/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

Ahora bien, respecto a la reducción del plazo para la atención de quejas o reclamos de consumidores en el Libro de Reclamaciones, a través de la propuesta de modificación del artículo 152 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, según lo indicado por el INDECOPI, tal modificación podría generar conductas disuasorias en los proveedores, tendientes a evitar que los consumidores accedan a este Libro de Reclamaciones, incremento de la tasa de incumplimiento de plazos de atención y afectación a las expectativas de los consumidores. Tampoco se ha tomado en cuenta la necesidad que tendrían los proveedores de contar con mayores recursos humanos y técnicos para la atención de los reclamos, costos que podrían terminar siendo trasladados al consumidor.

Asimismo, el INDECOPI refiere que, la propuesta normativa no ha considerado la naturaleza del Libro de Reclamaciones como un mecanismo autocompositivo, que permite al proveedor ofrecer una solución al consumidor de manera directa al momento de la interposición del reclamo, y en caso haya sido presentada de manera virtual, mediante un ofrecimiento que puede ser aceptado por el consumidor dentro del plazo de 10 días naturales, mecanismo que quedaría obsoleto tras la aprobación de la iniciativa legislativa, lo cual no ha sido debidamente evaluado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, en su Dictamen.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILÍN
Presidenta del Consejo de Ministros

***EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;***

***Ha dado la Ley siguiente:***

## *LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, REDUCIENDO EL PLAZO DE ATENCIÓN DE RECLAMOS DE LOS CONSUMIDORES*

***Artículo único. Modificación de los artículos 24 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor***

*Modifícanse los artículos 24 y 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en los siguientes términos:*

*"**Artículo 24.- Servicio de atención de reclamos***

*24.1 Sin perjuicio del derecho de los consumidores de iniciar las acciones correspondientes ante las autoridades competentes, los proveedores están obligados a atender los reclamos presentados por sus consumidores y dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles. Dicho plazo puede extenderse hasta por tres (3) días hábiles adicionales, por una única vez, cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que debe ponerse en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.*

*[...]*

***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 dar respuesta a los reclamos y las quejas en el plazo establecido en el artículo 24.1 del presente código y de remitir al Indecopi la documentación correspondiente al Libro de Reclamaciones cuando este le sea requerido. En los procedimientos sancionadores, el proveedor denunciado debe remitir la copia de la queja o reclamo correspondiente junto con sus descargos".*

Sobre 33/ 27118

## *DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL*

***ÚNICA. Adecuación***

*El Poder Ejecutivo a través del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en un plazo no mayor de 30 (treinta) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, emitirá las directivas necesarias o adecuará las existentes, para la aplicación efectiva del artículo 152 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, conforme a la modificación aprobada por la presente ley.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.*

En Lima, a los catorce días del mes de diciembre de dos mil veintiuno.

*MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO*
*Presidenta del Congreso de la República*

*LADY MERCEDES CAMONES SORIANO*
*Primera Vicepresidenta del Congreso de la República*

*AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA*