

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE LORETO  
**PROCEDIMIENTO** : DE OFICIO  
**DENUNCIADO** : BANCO INTERNACIONAL DEL PERÚ S.A.A. - INTERBANK  
**MATERIAS** : LIBRO DE RECLAMACIONES  
**ACTIVIDADES** : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA

**SUMILLA:** *Se confirma la resolución venida en grado en el extremo que halló responsable a Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que no cumplió con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y no brindó un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas.*

**SANCIÓN:** 0,86 UIT

Lima, 8 de setiembre de 2015

## ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR del 17 de diciembre de 2014, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Loreto (en adelante, la Comisión), emitió el siguiente pronunciamiento:
  - (i) Halló responsable a Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank<sup>2</sup> (en adelante, Interbank), por infracción del artículo 150° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor<sup>3</sup> (en adelante, el Código), al haber quedado acreditado que no cumplió con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y no brindó un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas; sancionándolo con una multa de 0,86 UIT; y,
  - (ii) ordenó como medidas correctivas que Interbank cumpla con: a) poner

<sup>1</sup> En virtud de la información recogida en la diligencia de inspección del 7 de mayo del 2014 realizada en el establecimiento comercial del denunciado ubicado en Jr. Raymondi N° 569, Callería, Loreto donde se constató que el denunciado no cumplió con poner a disposición inmediata del libro de reclamaciones virtual ni con implementar una atención preferente para la presentación de un reclamo o queja.

<sup>2</sup> RUC: 20100053455; con domicilio fiscal ubicado en Av. Carlos Villarán N° 140, Urb. Santa Catalina, La Victoria - Lima, información obtenida de acuerdo al portal web <http://www.sunat.gob.pe>.

<sup>3</sup> Código de Protección y Defensa del Consumidor, publicado el 02 de septiembre de 2010 mediante Ley N°29571.

a disposición inmediata a solicitud de los consumidores, el libro de reclamaciones virtual; y, b) brindar un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas.

2. El 5 de enero de 2015, Interbank apeló la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR, indicando lo siguiente:
- (i) El Indecopi carecía de competencia para conocer el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra, en la medida que: a) en virtud de la Ley 26702, Ley General de Bancos, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, la SBS), era la encargada de fiscalizar y sancionar a los proveedores de servicios bancarios que no cumplían con implementar su sistema de atención de reclamos; b) el procedimiento de registro, trámite y atención de reclamos se encontraba regulado en la Circular N° G-146-2009 sobre "Servicio de Atención a los Usuarios" que encargaba su supervisión a la SBS; c) el artículo 2° del D.S. N° 011-2011-PCM - Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Reglamento), no incluía entre sus supuestos el de los proveedores que desarrollaban una actividad económica supervisada o regulada como en el caso de bancos; y, d) contaba con un sistema especial para el registro y atención de reclamos, que era regulado por la SBS;
  - (ii) el acta de inspección levantada en una de sus sucursales el 7 de mayo de 2014, era nula en la medida que: a) hubo una vulneración al debido procedimiento, en tanto el funcionario encargado de la misma no permitió que su representante consignase observación alguna en dicho documento; motivo por el cual, esta no fue suscrita; y, b) el funcionario a cargo de la diligencia de inspección aludida, se dirigió a una ventanilla equivocada para solicitar información sobre el libro de reclamaciones, en la medida que se acercó a la destinada para la atención de personas jurídicas cuando debió acercarse a la de atención para personas naturales;
  - (iii) la Comisión debió valorar el acta de constatación notarial del 7 de mayo de 2014, que puso a disposición de la Administración mediante su escrito del 4 de junio de 2014, atendiendo a las irregularidades en las que se levantó el acta de inspección cuestionada;
  - (iv) contaba con un orden de atención preferente para la atención de reclamos y con un equipo especializado para la atención inmediata de reclamos vía telefónica, tal como se verificó en el acta de constatación referida en el numeral anterior; y,

- (v) ponía a disposición de los consumidores los canales de banca telefónica, red de agencias y página web, siendo el libro de reclamaciones virtual de mayor espectro que el físico.
3. Mediante escrito del 6 de julio de 2015, Interbank solicitó que se concediera a su representante el uso de la palabra; motivo por el cual, a efectos de llevar a cabo la audiencia de informe oral, se le citó el 8 de setiembre de 2015; no obstante, su representante no asistió a la misma.

## ANÁLISIS

### Cuestiones previas:

a. De la competencia del Indecopi

4. En el derecho público - que rige el accionar del Estado - la ley asigna y delimita las competencias de sus órganos en resguardo de la libertad y derechos de los ciudadanos, de tal forma que las competencias públicas deban contar siempre con una norma legal que le señale su campo atributivo.
5. El límite impuesto por el *principio de legalidad*<sup>4</sup> al ejercicio de las competencias administrativas, se traduce en la necesidad de que las mismas estén previstas en la ley. En esa línea, el artículo 61°.1 de la Ley 27444<sup>5</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), establece que la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de ella se derivan.
6. La protección de los derechos de los consumidores constituye un mandato consagrado en el artículo 65° de la Constitución<sup>6</sup>, siendo el Código un

---

<sup>4</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. 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 generales del Derecho Administrativo:  
**1.1 Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.(...)

<sup>5</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 61°.- Fuente de Competencia Administrativa**  
61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.  
(...)

<sup>6</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.-** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

cuerpo normativo que desarrolla dicho mandato constitucional. Si bien esta última otorga competencia al Indecopi para sancionar las vulneraciones a los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo, a su vez contempla la posibilidad de que la misma le sea negada por ley, por existir otro organismo del Estado encargado de cumplir con esa finalidad en un sector específico del mercado<sup>7</sup>.

7. El artículo 2° literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda al Indecopi la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo<sup>8</sup>. Asimismo, el artículo 30° de dicha norma establece que la Comisión de Protección al Consumidor tiene competencia primaria y exclusiva en los casos antes mencionados, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario.
8. Ahora bien, en su escrito de apelación, Interbank alegó que el Indecopi carecía de competencia para conocer el presente procedimiento administrativo sancionador, en la medida que el artículo 2° del Reglamento, no incluía entre sus supuestos el del proveedor que desarrollase una actividad económica supervisada o regulada, como es el caso de los bancos.
9. Al respecto, el artículo 105° del Código<sup>9</sup> dispone que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones por parte de los proveedores a las disposiciones contenidas en dicha norma, a fin que se sancionen aquellas conductas que impliquen el desconocimiento de los derechos reconocidos a los

---

<sup>7</sup> Ver Resolución 277-2009/TDC. Cabe precisar que si bien dicho pronunciamiento fue emitido en aplicación del Decreto Legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, mantuvo un razonamiento similar al presente.

<sup>8</sup> **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2°.- Funciones del Indecopi.** 1.1 El Indecopi es el organismo autónomo encargado de: (...) d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.

<sup>9</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR Artículo 105°.- Autoridad Competente.** El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo núm. 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...).

consumidores, competencia que solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.

10. Dentro de la normativa de protección al consumidor, el artículo 150° del Código estipula que los establecimientos comerciales abiertos al público tienen la obligación de contar con un libro de reclamaciones, cuya puesta en práctica deberá efectuarse acorde a las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones recogidas en el respectivo Reglamento, conforme a lo siguiente:

**“Artículo 150°.-** 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.”

11. En tal sentido, corresponde al Indecopi verificar que los locales comerciales de los proveedores cumplan con la implementación de un libro de reclamaciones a disposición y de fácil acceso para los consumidores, exhibiéndose un aviso que advierta de su existencia y el derecho de los consumidores de solicitarlo cuando lo requieran o estimen conveniente, conforme a lo regulado en el Reglamento<sup>10</sup>, actualmente modificado por el Decreto Supremo 006-2014-PCM - Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM.
12. Asimismo, la competencia para iniciar procedimientos por presuntas infracciones por parte de los proveedores a la normativa de protección al consumidor que regula la implementación del libro de reclamaciones, se encuentra recogida en el artículo 15° del Reglamento del Libro de Reclamaciones a favor del Indecopi, el mismo que lo reconoce como la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código o en el citado Reglamento, así como para imponer las sanciones previstas en dicho marco legal<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Norma que se encontraba vigente desde el 20 de febrero de 2011.

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES. Artículo 15°.-** El INDECOPI es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor o en el presente Reglamento, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el Capítulo III del Título Y de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; o de la norma que la modifique o sustituya.

13. En este punto, conviene señalar que el artículo 5° de la Circular G-146-2009 emitida por la SBS<sup>12</sup>, que regula el Procedimiento de Atención de Reclamos a cargo de las entidades supervisadas por la SBS, dispone que tales empresas deberán contar con un adecuado sistema de atención de reclamos, estableciendo manuales de procedimientos para el registro, seguimiento y atención, precisando los requisitos para su presentación, así como los canales habilitados para su recepción y los plazos de atención, entre otros aspectos; reconociéndoles la posibilidad de instalar diferentes canales de recepción de reclamos, siempre que brinden una atención oportuna y eficiente a través de personal especializado, tal como se aprecia a continuación:

**“Artículo 5°.- (...)** 5.3 Las empresas supervisadas podrán establecer diferentes canales de recepción de los reclamos de los usuarios, los mismos que deberán ser implementados de modo que se brinde una atención oportuna y eficiente a través de personal especializado, tanto en sus oficinas de atención al público, como por vía telefónica, correo electrónico, fax, página Web, entre otros, de acuerdo a los procedimientos aprobados por éstas, conforme a las disposiciones emitidas por la Superintendencia.”

14. Asimismo, si bien el artículo 18° de la Circular G-146-200919 indica que el incumplimiento de sus disposiciones conlleva la aplicación de sanciones conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Sanciones de la SBS, corresponde desestimar la posible concurrencia de competencias en el ámbito preventivo sobre el reconocimiento de la posibilidad de que por un mismo hecho, referido a la efectiva implementación del libro de reclamaciones por parte de las empresas del sistema financiero, el Indecopi imponga una sanción y que también lo haga otra autoridad competente.
15. Ello, toda vez que aún cuando la Circular G-146-2009 identifique a la SBS como la encargada de velar por el cumplimiento de la regulación del procedimiento de atención de reclamos a cargo de las entidades supervisadas, dicha norma persigue garantizar un bien jurídico protegido distinto al interés expresamente preservado en atención a las potestades de fiscalización y supervisión del Indecopi, respecto de infracciones a las normas de protección al consumidor en esta materia. Es decir, la normativa sectorial otorga competencia a la SBS para conocer el incumplimiento de sus propias normas, sin perjuicio de reafirmar la actuación del Indecopi en la defensa de los consumidores.

<sup>12</sup> Posteriormente modificada en sus artículos 9°, 20° y 21° por la Circular G 157-2011 del 11 de mayo de 2011.

16. En tal sentido, tratándose de hechos que suponen una infracción a las normas de protección al consumidor y, simultáneamente, infracciones al marco regulatorio del sistema financiero, no se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho en la medida que no existe una identidad causal o de fundamento que implicara afectación alguna al principio de non bis in ídem<sup>13</sup>, reconocido en el artículo 139º incisos 3 y 13 de la Constitución Política del Perú<sup>14</sup>.
17. El principio de non bis in ídem tiene una doble configuración, la misma que ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en el fundamento 19 de la Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-PA/TC, donde existe una vertiente material o de orden sustantivo y una vertiente formal de naturaleza procesal. En su aspecto sustantivo, este principio expresa la imposibilidad de, por un mismo hecho, imponer dos sanciones sobre el mismo administrado. En su aspecto formal, este principio se configura en la prohibición de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos infractores.
18. Para determinar si se verifica un supuesto de doble sanción debe establecerse si concurren los siguientes requisitos: (i) Identidad subjetiva, que consiste en que la doble incriminación o imputación sea dirigida frente al mismo administrado; (ii) identidad objetiva, esto es que los hechos constitutivos de la infracción sean los mismos que fueron materia de análisis en un procedimiento previo; e, (iii) identidad causal o de fundamento, entendida como la existencia de coincidencia (superposición exacta) entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
19. Teniendo en cuenta que un mismo hecho puede tener distintas consecuencias jurídicas, resulta pertinente destacar que a partir de una conducta específica, se pueden derivar diversas infracciones, las que a su vez, pueden ser materia de distintas sanciones.

---

<sup>13</sup> El principio de non bis in ídem constituye una expresión del principio de debido proceso y de proporcionalidad o prohibición de excesos por el cual no es posible establecer de manera simultánea o sucesiva una doble persecución o sanción cuando se presenta concurrentemente la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

<sup>14</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, Artículo 139º.**- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. (...) 13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada.

20. A modo de ejemplo, bajo ese mismo razonamiento, al resolver la demanda contencioso administrativa interpuesta por Miguel Segundo Ciccía Vásquez E.I.R.L. contra la Resolución 0221-1998/TDC-INDECOPI - pronunciamiento donde se señaló que las infracciones a las normas de protección al consumidor y a las normas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, eran de distinta naturaleza - la Sala Civil Transitoria mediante Sentencia del 15 de marzo de 2001, concluyó lo siguiente:

**“Décimo.-** Que, (...) las sanciones que puede imponer el Ministerio de Transportes y en su oportunidad la Comisión de Protección al Consumidor, son totalmente independientes entre sí, porque el Ministerio es competente para conocer de las infracciones al servicio de transporte público en general y la comisión de Protección al Consumidor puede actuar en aquellos casos en que el servicio ofrecido en el mercado a un usuario o destinatario final no resulte idóneo de acuerdo a las expectativas que tendría un consumidor razonable; (...).”

21. Así, la Sala advierte que en materia de implementación del libro de reclamaciones no concurre identidad de fundamentos, pues el bien jurídico tutelado por el Indecopi es el interés de los consumidores, es decir, que los bienes o servicios que éstos adquieran cubran las expectativas que razonablemente pudieron generar y que, de lo contrario, se les permita dejar constancia de las disconformidades que pudieran tener a través del efectivo acceso a un sistema o procedimiento de atención de reclamos, registrándolas en la oportunidad de ocurridos los hechos cuestionados; en concordancia con la finalidad perseguida a través de las normas de protección al consumidor, tales como el Código y el respectivo Reglamento del Libro de Reclamaciones.
22. En tal sentido, independientemente del cuestionamiento referido a que el artículo 2° del Reglamento incluyese expresamente entre sus supuestos el del proveedor que desarrollase una actividad económica supervisada como es el caso de los bancos, lo cierto es que el Indecopi es la autoridad competente a efectos de conocer los procedimientos administrativos que versen sobre infracciones vinculadas a la imposibilidad de dejar constancia de las disconformidades que pudieran tener por el servicio prestado a cargo del proveedor, a través del efectivo acceso a un sistema o procedimiento de reclamos, en virtud de los dispositivos normativos señalados y en resguardo de los derechos de los consumidores.
23. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que contrariamente a lo alegado por Interbank, se verifica que el articulado al cual hizo referencia en su



escrito de apelación, sí incluyó expresamente a aquellos proveedores que desarrollan una actividad económica supervisada o regulada, como es el caso de los bancos, incluyendo además una lista taxativa de obligaciones a ser cumplidas por dichas entidades, en la medida que el artículo 2° del Reglamento del Libro de Reclamaciones<sup>15</sup>, ya había sido modificado por el Decreto Supremo 006-2014-PCM<sup>16</sup>, norma vigente al momento de ocurridos los hechos que suscitaron el presente procedimiento<sup>17</sup>, quedando fijado el mismo en los siguientes términos:

***“Artículo 2.- Proveedores que desarrollen actividades económicas supervisadas o reguladas:***

***En el caso de los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos regulados o se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones el procedimiento establecido por el organismo regulador y/o supervisor para la atención de quejas y reclamos de los consumidores deberá entenderse como la implementación y puesta a disposición del Libro***

---

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES. Artículo 2°.-** En el caso de los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos regulados o que se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el procedimiento previamente establecido por el organismo supervisor para la atención de quejas y reclamos de los consumidores deberá entenderse como la implementación y puesta a disposición del Libro de Reclamaciones, siempre y cuando este procedimiento permita dejar constancia de la presentación del reclamo o la queja, de su contenido y que además regule el cómputo de los plazos de atención, así como la puesta a disposición de canales para su presentación. En estos casos los proveedores se regirán por las normas emitidas por dichos organismos. En el caso de las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, los sistemas de registros de quejas y reclamos deberán encontrarse a disposición inmediata y accesible al consumidor y permitir que éstos obtengan una copia o constancia de la queja o reclamo presentado, con la información mínima prevista en el Anexo 1 del presente Reglamento. Asimismo, deberán exhibir en un lugar visible, como mínimo un Aviso del Libro de Reclamaciones en cada una de sus agencias, utilizando el formato establecido en el Anexo 2 del presente Reglamento.

<sup>16</sup> **DECRETO SUPREMO 006-2014-PCM, CUYO ARTÍCULO 1° MODIFICÓ EL ARTÍCULO 2° DEL REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM, DE ACUERDO AL SIGUIENTE TEXTO:** “Artículo 2°.- En el caso de los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos regulados o que se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos y Pensiones el procedimiento establecido por el organismo regulador y/o supervisor para la atención de quejas y reclamos de los consumidores deberá entenderse como la implementación y puesta a disposición del Libro de Reclamaciones, siempre y cuando este procedimiento permita dejar constancia de la presentación del reclamo o la queja, de su contenido y que además regule el cómputo de los plazos de atención, así como la puesta a disposición de canales para su presentación. En estos casos los proveedores se regirán por las normas relativas al procedimiento y fiscalización de la atención de quejas y reclamos, emitida por dichos organismos. Adicionalmente, en el caso de las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, éstas deben cumplir con las siguientes obligaciones: a) Los sistemas de registro de quejas y reclamos deberán encontrarse a disposición inmediata y accesible al consumidor. b) Se habilitará un orden de atención preferente para la recepción de las quejas y reclamos.

<sup>17</sup> En el presente caso, la conducta infractora se evidenció en la diligencia de inspección realizada el 7 de mayo de 2014, fecha en la que ya había entrado en vigencia la citada modificatoria.

*de Reclamaciones, siempre y cuando este procedimiento permita dejar constancia de la presentación del reclamo o la queja, de su contenido y que además regule el cómputo de los plazos de atención, así como la puesta a disposición de canales para su presentación. En estos casos los proveedores se regirán por las normas relativas al procedimiento y fiscalización de la atención de quejas y reclamos emitida por dichos organismos.*

*Adicionalmente, en el caso de las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, éstas deben cumplir con las siguientes obligaciones:*

*a) Los sistemas de registro de quejas y reclamos deberán encontrarse a disposición inmediata y accesible al consumidor.*

*b) Se habilitará un orden de atención preferente para la recepción de las quejas y reclamos.*

*(...)*

*La supervisión del cumplimiento de la presente normativa se regirá por las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.”*

24. Así pues, dicho articulado dispuso que la supervisión del cumplimiento de la normativa recogida en el artículo 2° del Reglamento del Libro de Reclamaciones, se regiría por las disposiciones contenidas en el Código; fortaleciendo la postura referida a que el Indecopi es la autoridad competente para verificar su debido cumplimiento.
25. En tal sentido, el Indecopi supervisará que los proveedores que desarrollen actividades económicas supervisadas tengan sus sistemas o procedimientos de atención de reclamos, - equivalentes al libro de reclamaciones -, a inmediata y accesible disposición de los consumidores, permitiéndoles dejar constancia de sus disconformidades, precisándoles un plazo de atención y exhibiendo un aviso que informara de su existencia, por lo que dicha modificatoria al Reglamento, únicamente refuerza lo dispuesto en las normas de protección al consumidor.
26. De otro lado, el artículo 2° del Reglamento también reconoce la competencia sectorial para la supervisión y fiscalización de la adecuada habilitación de canales idóneos para recibir y tramitar las disconformidades de los usuarios de las entidades que pertenecen al sistema financiero; no obstante, ello no implica la exclusión del Indecopi a efectos de conocer las cuestiones controvertidas referidas a la protección de los derechos de los

consumidores con respecto a dicha materia e imponer las sanciones correspondientes en atención de las normas de protección al consumidor, motivo por el que el rol de la Autoridad de Consumo, no ha sido desplazado.

27. Entonces, tratándose del incumplimiento de las condiciones dispuestas en el Código y Reglamento del Libro de Reclamaciones, el Indecopi podrá sancionar dicha inobservancia, sin perjuicio de las potestades reconocidas a favor de la entidad designada por la regulación sectorial (SBS), en la medida que no se verifica una identidad causal o de fundamento. El primero tutelaría los derechos de los consumidores potencial o efectivamente afectados<sup>18</sup> y el segundo velaría por una adecuada habilitación del procedimiento de atención de disconformidades de los usuarios del sistema financiero.
28. Así, en aquellos casos en los que las entidades reguladas no pongan a disposición inmediata y accesible de los consumidores el sistema de quejas y reclamos, o no habiliten un orden de atención preferente a efectos de recibir dichas quejas o reclamos - entre otros de los supuestos dispuestos en el Reglamento - será el Indecopi la autoridad competente para la supervisión del cumplimiento de dichas disposiciones, motivo por el cual corresponde desestimar el cuestionamiento planteado por Interbank al respecto.
29. Por las consideraciones expuestas, el Indecopi resulta ser la entidad competente para conocer y sancionar las afectaciones a los derechos de los consumidores verificadas en el ámbito preventivo de la regulación de implementación del libro de reclamaciones por parte de las entidades del sistema financiero; quedando desestimado el pedido de nulidad formulado por el Banco al respecto.
30. De otro lado, Interbank alegó que la competencia para conocer los puntos a); b); y, d) del punto (i) de su escrito de apelación, recaía en la SBS, al ser esta la encargada de fiscalizar, sancionar y supervisar el registro, trámite y atención de reclamos así como la implementación del sistema correspondiente de los proveedores de servicios bancarios.

---

<sup>18</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR Artículo 107°.**- Postulación del proceso. Los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. (...)

31. Sobre el particular, cabe precisar que el mencionado alegato hace referencia únicamente al tipo de sistema de atención de reclamos que utilizan las empresas supervisadas por la SBS; no obstante, la implementación de dichos sistemas, así como su utilización no son materia controvertida en el presente procedimiento, siendo que exclusivamente se encuentran en discusión, las conductas infractoras referidas a no cumplir con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y no brindar un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas, motivo por el cual no corresponde analizar tales argumentos.
- b. De la validez del acta de inspección
32. El artículo 10° de la LPAG, contempla entre las causales de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, uno de los cuales es que el contenido del acto administrativo se encuentre conforme con el ordenamiento jurídico, debidamente motivado y que cumplan con observar el desarrollo de un procedimiento regular.
33. Cabe precisar que el acta de inspección que dio inicio al presente procedimiento, fue elaborada de acuerdo con lo previsto en el artículo 32° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi y en el artículo 156° de la LPAG<sup>19</sup>, pues cumple con señalar el lugar y la fecha en que se llevó a cabo la diligencia, el nombre del investigado y la firma de la autoridad administrativa; por lo que la información contenida en ella acredita los hechos materia de controversia.
34. Interbank alegó que hubo una vulneración al debido procedimiento en tanto el representante del Indecopi que realizó la diligencia de inspección no permitió que su representante consignase las observaciones que manifestó

---

<sup>19</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 156°.- Elaboración de actas.-** Las Declaraciones de los administrados, testigos, peritos y las inspecciones serán documentadas en un acta, cuya elaboración seguirá la siguiente regla:

1. El acta indica el lugar, fecha, nombres de los partícipes, objeto de la actuación y otras circunstancias relevantes, debiendo ser formulada, leída y firmada inmediatamente después de la actuación, por los declarantes, la autoridad administrativa y los partícipes que quisieran hacer constar su manifestación. (...)

**DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 32°.-** En caso fuera necesaria la realización de una inspección, ésta será efectuada por el Secretario Técnico o por la persona designada por éste o por la Comisión para dicho efecto. Siempre que se realice una inspección deberá levantarse un acta que será firmada por quien estuviera a cargo de la misma, así como por los interesados, quienes ejerzan su representación o por el encargado del establecimiento correspondiente. En caso de que el denunciado, su representante o el encargado del establecimiento se negara a hacerlo, se dejará constancia de tal hecho." (Subrayado y resaltado añadidos)

durante dicha actuación, señalando que prueba de ello era el hecho que dicha acta de inspección no fue suscrita por su representante.

35. Al respecto y contrariamente a lo alegado por Interbank, es preciso señalar que es responsabilidad del proveedor inspeccionado o de sus representantes y no del funcionario de Indecopi, el señalar o precisar en el acta levantada durante la diligencia de inspección que se encuentra en desacuerdo con la información que esta contiene; a razón de ello, todas las actas comprenden un acápite destinado a observaciones adicionales, el mismo que le permite a los intervenidos dejar constancia de alguna inconformidad o realizar otro tipo de precisión, ello en salvaguarda de sus propios intereses.
36. Sin perjuicio de ello, de la revisión del acta de inspección se logra verificar que el representante del Indecopi cumplió con precisar que la representante de Interbank no se encontraba conforme con lo manifestado en el acta de inspección, por lo que contrariamente a lo alegado por el denunciado, sí se consignó la observación realizada por su representante; motivo por el cual, corresponde desestimar dicho alegato, ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 32° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi sobre la negativa de suscripción del acta de inspección por parte de la representante del denunciado, que dispone que deberá dejar constancia de tal hecho, tal como se evidencia en el acta que dio inicio al presente procedimiento.
37. A mayor abundamiento, corresponde señalar que la presentación de la constatación notarial del 7 de mayo de 2014 por parte del denunciado, no logra acreditar que en efecto, hubo una negativa por parte de la autoridad para consignar las observaciones realizadas por su representante, por cuanto de la lectura de dicha constatación se verifica que se dirige a detallar la infraestructura de las instalaciones de la oficina administrativa del denunciado, así como la información consignada en sus murales sobre la atención de reclamos e información sobre el libro de reclamaciones.
38. Asimismo, el denunciado señaló que para solicitar información sobre el libro de reclamaciones, el representante del Indecopi se dirigió a una ventanilla equivocada en la medida que se acercó a la que estaba destinada a la atención de personas jurídicas cuando debió acercarse a la de atención para personas naturales.
39. Sobre ello es preciso señalar que a pesar de que el representante del Indecopi se dirigió a una ventanilla destinada a la atención de empresas, debió recibir la información correspondiente respecto de la puesta a

disposición del libro de reclamaciones virtual y de la atención preferente, no debiendo ser impedimento para ello el tipo de atención especializada brindada en dicha ventanilla, pues el personal que atendía en esta, así como el resto del personal del Banco debía tener conocimiento sobre su obligación de brindar una atención inmediata y preferencial a aquellos consumidores que solicitaran el libro, por cuanto corresponde desestimar dicho argumento.

c. De la falta de valoración de la constatación notarial

40. El principio de verdad material recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG consagra que la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas<sup>20</sup>.
41. El numeral 2 y 4 del artículo 3° de la LPAG, establece como requisito de validez de los actos administrativos, el que estos se encuentren debidamente motivados<sup>21</sup>. Asimismo, el inciso 4 del artículo 5° de dicha ley dispone que el contenido de un acto administrativo debe comprender todas

<sup>20</sup> **LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Título Preliminar. 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 generales del Derecho Administrativo:  
(...)

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

<sup>21</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos.-** Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados en el procedimiento<sup>22</sup>. En ese sentido, la resolución debe ser congruente con lo señalado por el administrado<sup>23</sup>.

42. De otro lado, el artículo 162º.2 de la referida norma<sup>5</sup>, establece la obligación de los administrados de aportar pruebas y el artículo 196º del Código Procesal Civil<sup>6</sup>, dispone que la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que configuran su pretensión<sup>7</sup>.
43. Los procedimientos administrativos seguidos ante los órganos resolutivos del Indecopi, son procedimientos sujetos a la observancia de diversos principios comprendidos en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, donde se encuentra el principio del debido procedimiento, según el cual los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
44. En su apelación, el denunciado señaló que la Comisión debió valorar el acta de constatación notarial del 7 de mayo de 2014, que puso a disposición de la Administración mediante su escrito del 4 de junio de 2014, atendiendo a las irregularidades en las que se levantó el acta de inspección cuestionada
45. Respecto de dicho extremo, cabe tener en cuenta que el hecho de que el acta de constatación notarial ofrecida por el denunciado no haya generado convicción sobre la falta de comisión de las infracciones imputadas, no configura una vulneración del debido procedimiento, en tanto sí fue valorada por la Comisión, quien emitió un pronunciamiento respecto de la misma señalando de manera expresa que únicamente contenía la descripción de la infraestructura de sus instalaciones<sup>24</sup> -situación que

---

<sup>22</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 5º.- Objeto o contenido del acto administrativo. (...)**

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.

<sup>23</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 187º.- Contenido de la resolución. (...)**

187.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

<sup>24</sup> A mayor abundamiento, revisar el numeral 44 de la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR.

desarrollaremos más adelante-; motivo por el cual, corresponde desestimar dicho alegato de defensa y el pedido de nulidad en dicho extremo.

d. De la rectificación del error material en la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR

46. El artículo 201° de la LPAG establece la competencia del Indecopi para pronunciarse de oficio respecto a los errores materiales de sus propias resoluciones, siempre que no se alteren aspectos sustanciales de su contenido ni el sentido de la decisión<sup>25</sup>. Asimismo, respecto a la enmienda de resoluciones, el artículo 28° del Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi, aprobado por Decreto Supremo 009-2009-PCM<sup>26</sup>, establece que Indecopi tiene la facultad de enmendar de oficio sus resoluciones, en caso las mismas contengan errores manifiestos de escritura o de cálculo.
47. Por otro lado, el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG consagra entre los principios generales del derecho administrativo al principio de celeridad y eficacia<sup>27</sup>, cuya finalidad es dar mayor dinamismo al trámite del procedimiento administrativo por encima de actuaciones procesales o

---

<sup>25</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 201°.- Rectificación de errores.** 201.1 Los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.  
201.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

<sup>26</sup> **DECRETO SUPREMO 009-2009/PCM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 28°.- Enmienda y aclaración de resoluciones.** Las Salas del Tribunal sólo podrán enmendar sus resoluciones en caso las mismas contengan errores manifiestos de escritura o de cálculo, o presenten inexactitudes evidentes. La enmienda podrá producirse de oficio o a petición de parte. Asimismo, procederá la ampliación de la resolución cuando el Tribunal no hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. (...)

<sup>27</sup> **LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. 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 generales del Derecho Administrativo:  
(...)  
**1.9. Principio de celeridad.-** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.  
**1.10. Principio de eficacia.-** Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.  
En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.  
(...)



meros formalismos que dificulten su desarrollo, sin que ello conlleve la vulneración de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

48. De la revisión de la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR, este Colegiado advierte que la Comisión mencionó en su sumilla la infracción del artículo 151° del Código, a pesar de que tanto en su parte considerativa como resolutive, se detalló y desarrolló la infracción contenida en el artículo 150° del Código, con lo cual se evidencia un error material.
49. Sobre el particular, si bien se ha verificado que la Comisión incurrió en dicho error, este no altera sustancialmente el contenido ni el sentido de la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR, por lo que corresponde rectificar el mismo.

#### De las infracciones cometidas

#### De la obligación de poner a disposición inmediata el libro de reclamaciones y de la atención preferente

50. El artículo 150° del Código<sup>28</sup> establece que los establecimientos comerciales tienen la obligación de contar con un Libro de Reclamaciones cuya implementación y puesta en práctica se debe realizar de conformidad con las condiciones, supuestos y especificaciones contemplados en el Reglamento, vigente desde el 20 de febrero de 2011 y modificado por el D.S. 006-2014-PCM - Decreto supremo que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo 011-2011-PCM.
51. De acuerdo al artículo 3°.1 del Reglamento<sup>29</sup>, se entiende por libro de reclamaciones al 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.

<sup>28</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 150°.- Libro de Reclamaciones.** Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física y virtual. El reglamento establece las condiciones, supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

<sup>29</sup> **DECRETO SUPREMO 011-2011-PCM. REGLAMENTO DEL LIBRO DE RECLAMACIONES DEL CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 3°.- Definiciones:** Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por:

3.1. Libro de reclamaciones: 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.

52. Por su parte, el artículo 2° del Reglamento, ha establecido que los proveedores que desarrollen actividades económicas supervisadas o reguladas deberán cumplir, entre otros, con las siguientes obligaciones: a) Los sistemas de registro de quejas y reclamos deberán encontrarse a disposición inmediata y accesible al consumidor; y, b) se habilitará un orden de atención preferente para la recepción de las quejas y reclamos.
53. La Comisión halló responsable a Interbank por infringir el artículo 150° del Código, en concordancia con lo establecido en los literales a) y b) del artículo 2° del Reglamento, al haberse constatado que incumplió con las obligaciones contenidas en dicha disposición normativa.
54. En su escrito de apelación, el denunciado señaló que contaba con una ventanilla preferente para atención de reclamos y con un equipo especializado para la atención inmediata de reclamos vía telefónica, tal como se verificó en el acta de constatación notarial del 7 de mayo de 2014 que puso a disposición de la Administración.
55. Al respecto, es preciso indicar que la realización de operativos como el efectuado es uno de los mecanismos a través de los cuales la autoridad verifica la conducta desarrollada por los establecimientos abiertos al público frente a los consumidores y en consecuencia, determina las reales condiciones en las que estos les brindan sus servicios<sup>30</sup>.
56. En efecto, es el medio probatorio fidedigno e idóneo por excelencia que posee para verificar las infracciones cometidas por los administrados de manera presencial en el local inspeccionado, levantando, una vez finalizada la diligencia, el acta correspondiente. De presentar el proveedor alguna objeción contra lo consignado en el acta, tiene el derecho de formular observaciones y que éstas consten en el documento.
57. El denunciado ofreció como medio probatorio a fin de desvirtuar la comisión de las infracciones imputadas, una constatación notarial realizada el mismo día de la inspección con la finalidad de dejar constancia de que contaban con un orden de atención preferente para la atención de reclamos y que

<sup>30</sup>

**DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI.**  
**Artículo 32°.-** En caso fuera necesaria la realización de una inspección, ésta será efectuada por el Secretario Técnico o por la persona designada por éste o por la Comisión para dicho efecto. Siempre que se realice una inspección deberá levantarse un acta que será firmada por quien estuviera a cargo de la misma, así como por los interesados, quienes ejerzan su representación o por el encargado del establecimiento correspondiente. En caso de que el denunciado, su representante o el encargado del establecimiento se negara a hacerlo, se dejará constancia de tal hecho." (Subrayado y resaltado añadidos).

contaba con un equipo especializado para la atención inmediata de reclamos vía telefónica.

58. En relación al numeral anterior, cabe indicar que si bien la constatación notarial ofrecida por el denunciado describe la infraestructura de sus instalaciones<sup>31</sup> así como la información consignada en sus murales sobre la atención de reclamos e información sobre el libro de reclamaciones<sup>32</sup>, lo cierto es que ello no resulta relevante a fin de desvirtuar las conductas verificadas durante la diligencia de inspección, en tanto no genera certeza alguna respecto de que el libro de reclamaciones virtual hubiese sido puesto a disposición inmediata a solicitud de los consumidores, ni que hubiera sido implementada una atención preferente para su uso, más aún cuando a través de la diligencia de inspección se dejó constancia de la omisión del cumplimiento de dichas obligaciones, por lo que corresponde desvirtuar dicho alegato.
59. Asimismo, indicó que ha venido poniendo a disposición de los consumidores los canales de banca telefónica, red de agencias, página web siendo el libro de reclamaciones virtual de mayor espectro que el físico.
60. Sobre ello, es preciso indicar que sin perjuicio de los medios puestos a disposición por parte del denunciado a efectos de que los consumidores accedan al libro de reclamaciones virtual, situación que además, no ha sido acreditada fehacientemente por el denunciado, ello no enerva la situación verificada al momento de la diligencia, consistente en que el personal de la agencia inspeccionada no ponía a disposición inmediata el libro de reclamaciones virtual a solicitud del consumidor ni proveía un orden de atención preferente al momento de la inspección.
61. En atención a lo expuesto, en la medida que el denunciado no ha ofrecido medios probatorios que lo eximan de responsabilidad, limitándose a presentar alegatos que no permiten enervar la conducta infractora verificada durante la diligencia de inspección efectuada, corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo que halló responsable a Interbank por infringir el artículo 150° del Código, al haber quedado acreditado que no cumplió con poner a disposición de manera inmediata a solicitud del consumidor el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para presentar un reclamo o queja.

---

<sup>31</sup> En foja 38 a 44 y de foja 52 a 59 del expediente.

<sup>32</sup> En foja 45 a 51 del expediente.

Sobre las medidas correctivas ordenadas y de la sanción impuesta

62. La Comisión ordenó en calidad de medida correctiva que Interbank cumpliera con: i) poner a disposición inmediata a solicitud del consumidor el libro de reclamaciones virtual; y, ii) brindar un orden de atención preferente para presentar un reclamo o queja.
63. Asimismo, la Comisión sancionó a Interbank con una multa total de 0,86 UIT, por no cumplir con poner a disposición de manera inmediata a solicitud del consumidor el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para presentar un reclamo o queja.
64. En la medida que Interbank no ha fundamentado su apelación respecto de la pertinencia de las medidas correctivas ordenadas ni de la sanción impuesta, más allá de la alegada ausencia de infracción desvirtuada precedentemente, este Colegiado asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre dichos extremos, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° de la LPAG.
65. En consecuencia, corresponde confirmar la resolución venida en grado en los extremos que ordenó dichas medidas correctivas e impuso la sanción previamente señalada.

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR del 17 de diciembre de 2014, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Loreto, en el extremo que halló responsable a Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank, por infracción del artículo 150° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haber quedado acreditado que no cumplió con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas.

**SEGUNDO:** Confirmar la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR en el extremo que ordenó en calidad de medida correctiva que Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank cumpla con: i) poner a disposición inmediata a solicitud del consumidor el libro de reclamaciones virtual; y, ii) brindar un orden de atención preferente para presentar un reclamo o queja.

**TERCERO:** Confirmar la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR en el extremo que sancionó a Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank con una multa de 0,86 UIT, al haber quedado acreditado que no cumplió con poner a disposición de manera inmediata a solicitud del consumidor el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para presentar un reclamo o queja.

***Con la intervención de los señores vocales Julio Baltazar Durand Carrión, Alejandro José Rospigliosi Vega, Paola Liliana Lobatón Fuchs y Javier Francisco Zúñiga Quevedo.***

**JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN**  
Presidente

***El voto en discordia de la señora vocal Ana Asunción Ampuero Miranda, es el siguiente:***

La vocal que suscribe el presente voto difiere de los fundamentos expuestos por la mayoría en lo referido a la competencia del Indecopi en materia de supervisión del sistema o procedimiento para atención de reclamos implementado por las entidades del sistema financiero, en tanto considera que la competencia del Indecopi para sancionar incumplimientos de disposiciones normativas establecidas con la finalidad de proteger a los consumidores en un ámbito preventivo, debe declinar en favor de la entidad que ha sido designada por la regulación sectorial para sancionar tales incumplimientos.

En tal sentido, quien suscribe el presente voto estima que se declare la nulidad de la Resolución 1 del 30 de junio de 2014 y de la Resolución 302-2014/INDECOPI-LOR del 17 de diciembre de 2014, en los extremos que se imputó y halló responsable, respectivamente, a Banco Internacional del Perú - Interbank (en adelante, Interbank) por no cumplir con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas, toda vez que el órgano competente para emitir un pronunciamiento por tal incumplimiento es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante, la SBS). Sustento mi posición en los siguientes fundamentos:

1. La protección de los derechos de los consumidores consagrada en el artículo 65° de la Constitución constituye un mandato dirigido al Estado.
2. Asimismo, el artículo 105° del Código establece lo siguiente:

*“El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo núm. 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)”*

3. De lo anterior se desprende que, si bien el artículo 105° del Código otorga competencia para sancionar las vulneraciones a los derechos de los consumidores a uno de sus organismos -el Indecopi- reconoce también que esta podrá ser negada a dicha institución cuando, por norma expresa con rango de ley, haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo del Estado, de allí que este se encargará de cumplir con la protección de los derechos de los consumidores en un sector específico del mercado.
4. Así, tanto la regulación general contenida en el Código, como la regulación especial que asigna competencia a otras entidades distintas del Indecopi para fiscalizar la prestación de determinados servicios y productos - que sin duda tienen incidencia en el derecho de los consumidores - forman parte del sistema de protección al consumidor previsto dentro de nuestro ordenamiento jurídico<sup>33</sup>.
5. A mayor abundamiento, el Código reconoce que el sistema de protección al consumidor no se restringe al Indecopi, al establecer en el artículo VI del Título Preliminar lo siguiente:

---

<sup>33</sup> Ello ha sido reconocido en el documento “Las Entidades de Protección del Consumidor en el Perú: Situación Actual y Recomendaciones de Política” elaborado con los aportes de un equipo de investigación constituido en Macroconsult S.A., dirigido por José Távara e integrado por Carlos Torres, Horacio Eguren y Milagro Trelles. Este contiene los resultados de una investigación sobre las entidades de protección al consumidor en el Perú y sobre las políticas e instrumentos que podrían utilizarse para promover su desarrollo, considerando como organismos públicos de protección de los consumidores a la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, el Defensor del Pueblo, las Municipalidades y los Organismos de Regulación.

*“3. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”<sup>34</sup>. (Subrayado añadido).*

En consecuencia, el artículo 133° del Código reconoce que **el sistema de protección al consumidor no se restringe al Indecopi**, al establecer en el artículo VI del Título Preliminar que “el Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”.

6. En esa línea, el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor es definido en el artículo 132° del Código, como:

*“(...) el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes”.* (Subrayado añadido).

7. Por lo anterior, si bien el Consejo Nacional de Protección del Consumidor se encuentra presidido por el Indecopi, está integrado además por representantes del Ministerio de la Producción, de Salud, de Transportes y Comunicaciones, de las asociaciones de consumidores, de los gobiernos

---

<sup>34</sup> LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Título Preliminar. Artículo VI. Políticas públicas

(...)

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

(...)

regionales, locales, entre otros<sup>35</sup>, toda vez que la protección al consumidor es una política transversal que involucra a todos los poderes públicos.

8. Lo expuesto no hace más que confirmar que la protección a los consumidores puede encauzarse por distintos medios y órganos del Estado<sup>36</sup>. Tratándose de servicios o productos con relevancia social<sup>37</sup>, suele

<sup>35</sup> **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 133°.- Consejo Nacional de Protección del Consumidor**

El Consejo Nacional de Protección del Consumidor constituye un órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y de ente rector del sistema. Está integrado además por:

- a. Un (1) representante del Ministerio de la Producción.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Salud.
- c. Un (1) representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- d. Un (1) representante del Ministerio de Educación.
- e. Un (1) representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- f. Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- g. Un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- h. Un (1) representante de los gobiernos regionales.
- i. Un (1) representante de los gobiernos locales.
- j. Un (1) representante de los organismos reguladores de los servicios públicos.
- k. Tres (3) representantes de las asociaciones de consumidores.
- l. Un (1) representante de los gremios empresariales.
- m. Un (1) representante de la Defensoría del Pueblo, que actúa como observador.

Para la aplicación de lo señalado en el presente artículo, se dictan las medidas reglamentarias por las cuales se establecen los mecanismos para la propuesta y designación de los representantes de las entidades y gremios. La participación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor es ad honorem, no genera pago alguno, ni de dieta, honorario o remuneración por parte del Estado a favor de sus integrantes.

<sup>36</sup> Respecto del rol del Estado en la defensa de los derechos de los consumidores, Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz señalan lo siguiente:

"(...)

c) La función indelegable del Estado en la defensa de los consumidores.- 1. Los deberes del Estado en el derecho comparado.

La imposición de deberes al Estado para la defensa del consumidor, es un principio universal. Las directrices para la defensa del consumidor de las Naciones Unidas (1985) imponen a los gobiernos de los Estados miembros, el desarrollo de políticas enérgicas de protección del consumidor, y la predisposición de infraestructura adecuadas para aplicarlas (art. 2° y 4°)

"(...)

Sobre todas las bases expuestas, formuladas por las normativas más modernas del derecho comparado, se puede formular una suerte de sistema de funciones y deberes del Estado, para la defensa del consumidor. Específicamente, el rol de la administración pública en la materia ha de atravesar los siguientes campos:

- I) Políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los standards mínimos de calidad;
- II) Programas de educación e información al consumidor u promoción a las organizaciones de consumidores;
- III) Sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos

I. Políticas de regulación del mercado en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y, cumplimiento de los standards mínimos de calidad: Corresponde a los poderes públicos, garantizar que los productos y servicios colocados en el mercado de consumo, no acarreen riesgos a la salud o seguridad de los consumidores, excepto los considerados normales y previsibles según su naturaleza y uso, obligando a los proveedores, en cualquier hipótesis, a brindar las informaciones necesarias y adecuadas al respecto.(...)"

(Subrayado añadido).



establecerse un régimen de autorizaciones o registros previos con la finalidad de verificar el cumplimiento de parámetros mínimos de aptitud y seguridad, así como controlar el accionar de los operadores de estas prestaciones en el mercado sobre la base de normas específicas, previniendo que el desarrollo de estas actividades económicas conlleven afectaciones al interés público, siendo esta una manifestación de la función administrativa de *policía* desplegada por el Estado<sup>38</sup>.

9. Como puede apreciarse, en estos casos se establece una relación de sujeción especial entre la Administración y los operadores, en mérito a lo que denominamos *regulaciones sectoriales*<sup>39</sup>, cuya aplicación ha sido encargada por ley a determinados organismos del Estado, como, por ejemplo, los Organismos Reguladores, Ministerios, entre otros; entidades

---

En: Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz, *Derechos y Defensa de los Consumidores*. Ediciones La Rocca, Buenos Aires 1994, ps. 100-102.

<sup>37</sup> Ello ocurre en el caso de alimentos, servicios bancarios, servicios educativos, entre otros.

<sup>38</sup> Respecto de la función de *policía* del Estado, el autor Fernando Garrido Falla precisa que: “*Al consagrarse legislativamente el Estado de Derecho, el individuo aparece como titular de una esfera de libertad (status libertatis) protegida jurídicamente contra las intervenciones del Estado. Tal esfera está constituida por el conjunto de los “derechos de libertad”. Ahora bien, la posibilidad de que del uso de los derechos de libertad puedan derivarse peligros para el interés público justifica las potestades de policía en manos del Estado. Con la policía administrativa el estado de libertad civil deja de ser un derecho absoluto del ciudadano. (...) Se desprende, pues, de lo anterior la siguiente definición de la policía administrativa: aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones del interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.*”

Asimismo, citando a Fritz Fleiner agrega que “*la policía no es hoy día una función pública independiente; es, sencillamente, un sector determinado de la actividad administrativa, a saber, la actividad que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del Derecho, de la seguridad y del orden público. (...) la policía cumple de dos maneras con su deber de prevenir los peligros que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres: 1° La tutela gubernativa propiamente dicha para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana; así compete a la policía o autoridad gubernativa el cuidado de la limpieza y alumbrado de las vías públicas o de fijar señales de aviso en los cruces peligrosos de los caminos. 2° Además, frente a los ciudadanos tiene la facultad de dictar disposiciones obligatorias para someter la actividad de la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exige.*” (Subrayado añadido).

En: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. Parte General: Conclusión. Décima Edición. Tecnos, Madrid 1992, ps. 125-127.

<sup>39</sup> Sobre el particular, Cicero precisa que el poder regulatorio “*se materializa en el dictado de normas y disposiciones que, con mayor o menor intensidad, según los casos, regulan la actividad privada estableciéndose límites en pos, como dijimos, del interés de toda la comunidad.*”

Agrega que, la actividad de control consiste en “*la verificación del cumplimiento de las disposiciones dictadas en ejercicio del poder regulatorio por sus destinatarios; tarea que se encuentra a cargo de la Administración como Poder dotado constitucionalmente de la facultad de ejecutar, en el sentido de velar por el acatamiento de las normas dictadas por los otros poderes del Estado (...)*” (Subrayado añadido).

En: Cicero, Nidia Karina, *Servicios Públicos, Control, y Protección*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 20

que además podrían ser competentes para fiscalizar su cumplimiento o inclusive sancionar las infracciones a tales disposiciones<sup>40</sup>.

10. La regulación sectorial constituye una forma mediata de protección a los consumidores, por su carácter preventivo de la ocurrencia de daños a la salud, vida, integridad física e intereses económicos de dichos agentes del mercado, que pueden producirse con ocasión del despliegue de las actividades económicas de los proveedores<sup>41</sup>. Ello, en la medida que busca proteger bienes jurídicos valiosos para la sociedad, a través de la exigencia de obtención de títulos habilitantes para acceder al mercado, de controles previos para la comercialización de los bienes<sup>42</sup> y del establecimiento de requisitos para el desarrollo de un negocio, mecanismos que permiten a la Administración verificar que los particulares actúan en el mercado cumpliendo con las condiciones previstas en las normas<sup>43</sup>.
11. Así, el hecho que la participación del Indecopi se vea restringida a las afectaciones concretas no significa la desprotección del consumidor, sino tan solo el reconocimiento de controles preventivos sectoriales a cargo de organismos supervisores, como parte de un sistema integrado de protección al consumidor, el mismo que ha sido dispuesto por el propio Código.

---

<sup>40</sup> *"La policía no es solamente, así, una posible limitación de la actividad particular, sino que implica también un eventual uso de la coacción cuando el particular no se ha conformado con esas limitaciones. Para el Derecho administrativo clásico la utilización de tales métodos extraordinarios se ha explicado en razón de la finalidad propia y específica que, dentro del fin genérico de utilidad pública que condiciona toda la actividad administrativa, persigue la policía. Esa finalidad peculiar de la policía es el orden público (...)"* (Subrayado añadido).  
En: Garrido Falla, Fernando, Op. cit., p. 128.

<sup>41</sup> *"El origen de buena parte de los actuales riesgos se sitúa en actividades industriales y de transformación que ordinariamente acreditan el cumplimiento de la legalidad vigente, cuentan con las necesarias autorizaciones administrativas y en no pocos casos se benefician de ayudas o medidas de fomento que valoran su favorable aportación a la economía general o al desarrollo tecnológico. El riesgo no tiene así un origen extramuros de la legalidad vigente, como es el caso del peligro, de la perturbación contra la que tradicionalmente se endereza la actividad de policía. El riesgo se genera así en instalaciones, actividades, procesos de producción que no sólo están tolerados sino que, ordinariamente, constituyen la espina dorsal del sistema económico gozando en no pocos casos de una protección jurídica reforzada, con medidas incentivadoras para su desarrollo y de muy relevantes márgenes de impunidad por los riesgos y daños que produjeran, asumidos por la sociedad como costes del progreso. Esto es así no sólo porque se espera obtener un beneficio de las actividades generadores de riesgo, sino también por el desconocimiento que a muchos riesgos afecta; desconocimiento de su existencia o de su verdadero alcance (...)"*

En: Esteve Pardo, José, *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*. En: Revista Española de Derecho Administrativo 119. Civitas, Madrid, 2003, p. 338.

<sup>42</sup> Garantizando su inocuidad o las pruebas atribuidas. Por ejemplo, las medicinas.

<sup>43</sup> Lagunas de Paz, José Carlos, *Regulación sectorial y derecho de la competencia*. En: Revista Española de Derecho Administrativo 145. Civitas, Madrid, 2010, p. 90.

12. De lo anterior se concluye que la defensa del consumidor tiene por un lado, medios de protección indirecta, cuyo marco regulatorio, aun cuando no tenga como finalidad explícita o declarada proteger al consumidor, sí lo hace de manera mediata, como ha sido expuesto anteriormente. De otro lado, tiene medios de protección directa que operan cuando se ha producido una lesión concreta y efectiva en la esfera de intereses de los consumidores, es decir, cuando el mecanismo preventivo sectorial ha sido insuficiente.
13. A mayor abundamiento, respecto de la relación entre la regulación sectorial y las normas de defensa de la competencia, el autor José Carlos Lagunas de Paz, indica<sup>44</sup>:

*“(...) La finalidad de la intervención de las autoridades de defensa de la competencia, exclusivamente, debe (ría) ser la protección de la concurrencia, mientras que las autoridades sectoriales pueden desplegar una política que atienda a objetivos más amplios.*

*La regulación ex ante se adopta de manera preventiva, aplicando un enfoque prospectivo, que trata de anticipar las que presumiblemente serán las condiciones del mercado. En cambio, la aplicación de las normas de defensa de la competencia se produce ex post, lo que permite valorar la actuación empresarial sobre datos ciertos (condiciones de competencia en el mercado, costes en que efectivamente ha incurrido el operador, etc.)*<sup>45</sup>

*(...)*

*12. (...) Además, la regulación sectorial permite el establecimiento de normas generales, a través de las que se fijan condiciones homogéneas para todo el sector. En cambio, el Derecho de la Competencia es objeto de una aplicación casuística, lo que puede generar mayor incertidumbre que la normativa sectorial.*

*Por otra parte, la regulación incide preventivamente – y de manera más rápida – sobre el sector, que ya es de aplicación inmediata. En cambio, la respuesta de las autoridades de la competencia se produce siempre a posteriori, una vez que el perjuicio se ha producido.* (...)”<sup>46</sup> (Subrayado añadido).

14. Si bien en otro tipo de prestaciones (bienes y servicios no regulados o que no se encuentran sujetos a un control previo) la actividad sancionadora del Indecopi como autoridad de consumo, puede discurrir en ambos ámbitos, es decir, tanto *ex ante*, como luego de que los intereses del consumidor

<sup>44</sup> Las ideas citadas son perfectamente trasladables a la relación existente entre la regulación sectorial y las normas de protección al consumidor.

<sup>45</sup> Lagunas de Paz, José Carlos, Op. cit, p. 90.

<sup>46</sup> *Ibíd*; p. 97

han resultado lesionados; en el ámbito *ex ante* – cuando la intervención está destinada a prevenir que un daño se produzca – es posible que exista una autoridad sectorial que sancione el asunto puesto en conocimiento del Indecopi, con la misma finalidad de protección de los consumidores, pues como hemos señalado precedentemente dicho mandato involucra a todas las entidades del Estado. En ese caso, admitir la posibilidad de imponer sanciones simultáneas e independientes en aplicación conjunta de la regulación sectorial y del Código supondría para el administrado una doble intervención del Estado por un mismo hecho y fundamento, lo que se traduciría en una vulneración al principio del *non bis in idem*<sup>47 48</sup>.

15. Ante una posible concurrencia de competencias en el ámbito preventivo, es necesario que la Comisión verifique, antes de cualquier intervención, si el objetivo de garantizar la protección al consumidor ya se logra mediante la regulación sectorial cuya fiscalización ha sido encargada a otra autoridad, de modo que no se justifique la aplicación del Código ni tampoco la intervención del Indecopi.
16. Lo anterior, por el principio jurídico según el cual la norma especial prima sobre la norma general: el Código es la norma general que cede en su aplicación en lo referido a la competencia otorgada al Indecopi, cuando una norma con rango de ley referida a un sector específico **“asigne o haya asignado”** (como precisamente ocurre en el presente caso) el tema a favor de otro organismo, conforme a lo establecido de manera clara en el artículo 105° del Código anteriormente citado.
17. Precisamente, en materia del sector financiero, el artículo 81° del Código dispone que la regulación y supervisión del sistema financiero, así como de los productos y servicios se rigen en virtud del principio de especialidad normativa por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del

---

<sup>47</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

10. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

<sup>48</sup> “(...) En estos casos, la regulación sectorial se presenta como alternativa a las normas generales de Defensa de la Competencia. De ahí que no puedan aplicar simultáneamente, lo que generaría incertidumbre y podría dar lugar a resoluciones contradictorias. Además – en materia sancionadora –, la doble intervención estaría excluida por el principio *non bis in idem*. La consecuencia es que la regulación sectorial – por su especificidad – desplaza la aplicación de las normas generales de defensa de la competencia”. (Subrayado añadido)  
Ibid; p. 94

Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros<sup>49</sup>.

18. Ahora bien, el artículo 2° del Decreto Supremo 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones, modificado a la fecha por el Decreto Supremo 006-2014-PCM - norma vigente al momento de ocurridos los hechos que suscitaron el presente procedimiento - dispone lo siguiente:

***“Artículo 2.- Proveedores que desarrollen actividades económicas supervisadas o reguladas: En el caso de los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos regulados o se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones el procedimiento establecido por el organismo regulador y/o supervisor para la atención de quejas y reclamos de los consumidores deberá entenderse como la implementación y puesta a disposición del Libro de Reclamaciones, siempre y cuando este procedimiento permita dejar constancia de la presentación del reclamo o la queja, de su contenido y que además regule el cómputo de los plazos de atención, así como la puesta a disposición de canales para su presentación. En estos casos los proveedores se regirán por las normas relativas al procedimiento y fiscalización de la atención de quejas y reclamos emitida por dichos organismos.***

*Adicionalmente, en el caso de las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, éstas deben cumplir con las siguientes obligaciones:*

*a) Los sistemas de registro de quejas y reclamos deberán encontrarse a disposición inmediata y accesible al consumidor.*

*b) Se habilitará un orden de atención preferente para la recepción de las quejas y reclamos.*

*(...)*

*La supervisión del cumplimiento de la presente normativa se regirá por las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.” (Subrayado nuestro)*

<sup>49</sup>

**LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 81°.-** La materia de protección al consumidor de los servicios financieros prestados por las empresas supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se rige por las disposiciones del presente Código, así como por las normas especiales establecidas en la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y las normas reglamentarias emitidas para garantizar su cumplimiento.

La regulación y supervisión del sistema financiero así como los productos y servicios se rige en virtud del principio de especialidad normativa por la Ley núm. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

19. Siendo así, se distingue que la modificatoria realizada al artículo 2° del Reglamento del Libro de Reclamaciones, detalló las condiciones que los proveedores de servicios bancarios debían tomar en consideración a efectos de implementar debidamente su sistema de reclamos.
20. En tal sentido, se verifica que la modificatoria mencionada no aporta mayores elementos respecto de la determinación de la competencia del Indecopi sobre los hechos materia de denuncia, en la medida que ratifica la competencia de la SBS en lo que respecta a la implementación de un sistema de reclamos; siendo que cumple con detallar de manera expresa la lista de obligaciones que dicha implementación debe observar.
21. A mayor abundamiento, cabe precisar que la lista taxativa de obligaciones introducida por la modificatoria del artículo 2 del Reglamento, se encuentra dirigida a coadyuvar a la debida implementación del sistema de atención de reclamos de los proveedores de servicios bancarios, mas no se encuentra destinada a despojar de competencia a la SBS.
22. En este punto, corresponde mencionar el *principio de legalidad*<sup>50</sup>, a saber, uno de los principios rectores de la potestad sancionadora; el mismo que determina que únicamente por norma con rango de ley, puede atribuirse a las entidades, la potestad sancionadora y consiguiente previsión de las posibles consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de imponer a un administrado.
23. De igual forma, es preciso mencionar que el artículo 118°.8 de la Constitución Política del Perú<sup>51</sup>, dispone que la potestad reglamentaria no debe transgredir ni desnaturalizar la ley que se encuentra reglamentando, ello, en la medida que los reglamentos cuentan con un carácter secundario y subordinado a la ley, toda vez que - en sujeción a los principios básicos de la materia que se encuentra destinada a regular -, su principal objeto es desarrollar la ley que reglamenta.

---

<sup>50</sup> **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. 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 generales del Derecho Administrativo:

**1.1 Principio de legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de la libertad.

<sup>51</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 118°.-** Atribuciones del Presidente de la República: Corresponde al Presidente de la República:

(...)

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

24. Por tal motivo, la modificatoria al artículo 2 del Reglamento citado, no puede transgredir ni contravenir la ley, menos aún, establecer nuevas infracciones que no hayan sido debidamente contempladas en esta, en la medida que lo dispuesto en dicho reglamento, únicamente puede complementar la ley que justifica su creación.
25. Ahora bien, el numeral 5 de la Circular G-146-2009 estableció las condiciones de implementación de un sistema o procedimiento para atención de reclamos a cargo de las entidades supervisadas por la SBS, y el numeral 18º de esta<sup>52</sup>, dispuso que el incumplimiento de sus normas sería sancionado, conforme a lo dispuesto en el respectivo Reglamento de Sanciones. De este modo, la SBS fiscaliza y sanciona a aquellos proveedores de servicios bancarios que no cumplan con implementar su sistema de atención de reclamos, el mismo que de acuerdo a la norma vigente al momento del inicio del presente procedimiento de oficio, involucraba la puesta en marcha del Libro de Reclamaciones por parte de dichos proveedores.
26. En efecto, la implementación del sistema de atención de reclamos, es considerada como la puesta en marcha del libro de reclamaciones por parte de los proveedores de servicios bancarios, siendo que a efectos de contar con un sistema adecuado, este debe considerar los manuales mencionados en el artículo 5 de la Circular G-146-2009.
27. En tal sentido, las condiciones de implementación de un sistema o procedimiento para atención de reclamos señaladas por el artículo 2 del Reglamento del Libro de Reclamaciones, aludían a las exigidas por la Circular G-146-2009 expedida por la SBS, que regula el Procedimiento de Atención de Reclamos a cargo de las entidades supervisadas por la SBS, donde se señala lo siguiente:

***“Artículo 5º.-***

***5.1 Las empresas supervisadas deberán contar con un adecuado sistema de atención de reclamos, estableciendo manuales de procedimientos para el registro, seguimiento y atención de los mismos, incluyendo los requisitos de presentación, los diversos canales de recepción, los plazos internos de***

---

<sup>52</sup> Esta Circular fue emitida en uso de la atribución conferida por el numeral 9 del artículo 349º de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, aprobada mediante Ley N° 26702. Posteriormente fue modificada en sus artículos 9º, 20º y 21º por la Circular G 157-2011 del 11 de mayo de 2011, establece en el numeral 18 lo siguiente:

**18 Sanciones**

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente norma conlleva la aplicación de sanciones conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Sanciones de esta Superintendencia.

*atención, la interacción con otras áreas, entre otros aspectos. Dichos manuales deberán estar a disposición de la Superintendencia cuando ésta lo requiera.*

*(...)*

*5.3 Las empresas supervisadas podrán establecer diferentes canales de recepción de los reclamos de los usuarios, los mismos que deberán ser implementados de modo que se brinde una atención oportuna y eficiente a través de personal especializado, tanto en sus oficinas de atención al público, como por vía telefónica, correo electrónico, fax, página Web, entre otros, de acuerdo a los procedimientos aprobados por éstas, conforme a las disposiciones emitidas por la Superintendencia”*

28. En este punto, corresponde señalar que en materia de protección al consumidor, el Indecopi cuenta con una competencia residual; esto es, todo supuesto que no haya sido expresamente delegado a otra autoridad por norma expresa con rango de Ley, se entenderá competencia del Indecopi. No obstante, en el presente procedimiento, se evidencia que en efecto, los hechos materia de análisis corresponden a la debida implementación del sistema de atención de reclamos, sistema que se encuentra regulado en el artículo 5 de la Circular G-146-2009, siendo que en consecuencia la autoridad competente es la SBS, por lo que la aplicación del Código, no se encontraría justificada.
29. Al respecto, conviene resaltar que el caso en concreto - por el cual se persigue determinar la responsabilidad del Banco por no cumplir con poner a disposición inmediata de los consumidores el libro de reclamaciones virtual y por no brindar un orden de atención preferente para la presentación de reclamos o quejas - se dirige a desarrollar obligaciones que se encuentran subsumidas en la debida implementación del sistema de atención de reclamos, lo cual conforme se ha desarrollado, es competencia de la SBS.
30. Dicho lo anterior, la vocal que suscribe el presente voto estima que el objetivo de garantizar la protección al consumidor en un ámbito preventivo, se logra mediante la exigencia de requisitos mínimos para la correcta y adecuada implementación de un sistema o procedimiento para la atención de reclamos por parte de los operadores del sistema financiero en el mercado, condiciones que se encuentran reguladas en una norma específica del sector (Circular G 149-2009), las mismas que deberán observar las obligaciones desarrolladas en la modificatoria del artículo 2° del Reglamento, siendo que su incumplimiento, acarrearía a la imposición de las sanciones correspondientes, en mérito de la potestad sancionadora que, conforme ha sido expuesto en el presente voto, ha sido asignada



normativamente a una entidad distinta del Indecopi: a la SBS, en el ámbito nacional del sistema financiero.

31. En tal sentido, atendiendo a que el Banco ostenta la condición de entidad integrante del sistema financiero nacional se encuentra autorizada y supervisada por la SBS, siendo esta la entidad con competencia exclusiva para sancionar a las empresas que no cumplan con poner a disposición de los usuarios su sistema de atención conforme a lo dispuesto en la Circular G-146-2009, el mismo que de acuerdo a la norma vigente involucra la puesta en marcha del Libro de Reclamaciones. En consecuencia, la Comisión y esta Sala no resultan competentes para pronunciarse sobre el incumplimiento respecto de los requisitos que debe contener este sistema.
32. Es preciso señalar que este criterio también ha sido esbozado por la SBS en su Oficio 45358-2012-SBS del 30 de noviembre de 2012, donde ha señalado lo siguiente:

*“En tal sentido, puede observarse que la implementación del sistema de atención de reclamos recogido en la Circular G 146-2009 sustituye la obligación de contar con un libro de reclamaciones, tal como lo establece el artículo 2º del Reglamento del Libro de Reclamaciones, cuyo cumplimiento viene siendo fiscalizado por esta Superintendencia como parte de sus actividades de supervisión.”*
33. Una interpretación contraria, en el sentido que la Comisión también es competente para sancionar la conducta imputada al Banco, supondría que el Indecopi y la SBS sancionen la misma conducta con la misma finalidad de proteger al consumidor en un ámbito preventivo, lo que contravendría al principio *non bis in idem*, viciando de nulidad cualquier pronunciamiento<sup>53</sup>.
34. Considero necesario precisar que la vocal que suscribe el presente voto no desconoce la competencia del Indecopi para ejercer su capacidad sancionadora con la finalidad de proteger a los consumidores. Así, el conocimiento de situaciones acontecidas con ocasión de la prestación del servicio bancario puede ser competencia del Indecopi, siempre que se refieran a supuestos no previstos por las normas que regulan las funciones de la SBS y cuyo control se le haya asignado.
35. En efecto, el incumplimiento de las normas sectoriales que regulan las condiciones establecidas por el organismo supervisor para que las entidades financieras desarrollen su actividad económica en el mercado no

<sup>53</sup> Este criterio ha sido seguido por la Sala mediante Resoluciones N° 127-2013/SPC y N° 187-2013/SPC.

suponen per se una infracción del Código de Protección y Defensa del Consumidor pues de ser así, el Indecopi se estaría subrogando en la posición de la SBS para regular la conducta de los administrados que se encuentran bajo el ámbito de su competencia. Es por ello, que el incumplimiento de la regulación sólo devendrá en una infracción del Código de Protección y Defensa del Consumidor en tanto afecte los derechos de los consumidores, siendo que en el presente caso si bien la conducta imputada podría potencialmente vulnerar el derecho de los consumidores, lo cierto es que no se ha demostrado una afectación concreta y directa que justifique la intervención del Indecopi.

**ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA**