



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“MEJORAS AL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

**Presentado por
Sr. Jose Alvarez Castañeda
Sr. Jose Carlos Quintana Rondon
Sra. Melissa Elva Teresita San Martin Broncano**

Asesora: María Antonieta Merino Taboada

[0000-0002-3591-5783](tel:0000-0002-3591-5783)

Lima, mayo de 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación "MEJORAS AL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR" presentado por don Jose Alvarez Castañeda, de acuerdo con el DNI. 40473656, don Jose Carlos Quintana Rondon, de acuerdo con el D.N.I. 07509450, y doña Melissa Elva Teresita San Martin Broncano, de acuerdo con el D.N.I. 41385288 para optar al Grado de Magíster en Derecho Administrativo Económico fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 17 de noviembre de 2025 dando el siguiente resultado.

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO Escuela de Postgrado

"MEJORAS AL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR"

Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Derecho Administrativo Económico

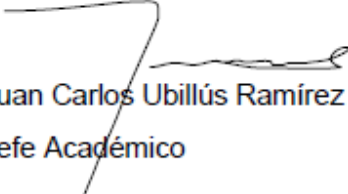
Presentado por Sr. Jose Alvarez Castañeda

Resumen de coincidencias

20 %

1	Entregado a Universidad...	12 %
2	bill.harold.net	1 %
3	cdi.www.gob.pe	<1 %
4	www.falcatribunacion...	<1 %
5	Entregado a Pontificia...	<1 %
6	aprovechamos.gob.pe	<1 %
7	repositorio.unasac.edu...	<1 %
8	repositorio.pucp.edu.pe	<1 %
9	Valle, Osmelina Villar...	<1 %
10	Entregado a Corporaci...	<1 %
11	repositorio.pucp.edu.pe	<1 %
12	repositorio.uned.es	<1 %

Lima, 17 de noviembre de 2025.


Juan Carlos Ubillús Ramírez
Jefe Académico

Dedicamos el presente trabajo de investigación a nuestros padres, por su apoyo constante e incondicional para continuar con nuestro crecimiento profesional.

José Alvarez Castañeda y José Carlos Quintana Rondón.

El presente trabajo de investigación se lo dedico a Dios quien guía mi camino; a mi familia por su motivación constante para culminar con éxito esta etapa.

Melissa Elva Teresita San Martin Broncano.

Agradecemos de manera especial a nuestra asesora, por su constante apoyo y consejos académicos para el desarrollo de este trabajo.

Resumen ejecutivo

En el año 2010 entró en vigencia la Ley N°29571, que aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor¹ (en adelante, el Código de Consumo). Esta norma introdujo importantes avances en materia de protección al consumidor en el Perú, entre ellos la creación de un nuevo mecanismo para la solución de controversias de consumo: el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor. Este procedimiento permite que los administrados recurran al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), para obtener una resolución sobre sus controversias en un plazo significativamente más breve que el previsto para el procedimiento ordinario.

La implementación de este mecanismo procesal de carácter especial respondió a la necesidad de contar con una vía más celer y ágil para la atención de controversias de consumo, particularmente en casos de menor cuantía o por la naturaleza de la materia discutida. Sin embargo, a lo largo de los años se ha evidenciado un crecimiento sostenido en el número de denuncias tramitadas ante los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor (en adelante, ORPS) del INDECOPI, superando incluso la carga procesal registrada por las Comisiones de Protección al Consumidor (en adelante, CPC). Este incremento ha venido acompañado de incumplimientos de los plazos legales para la tramitación y resolución de los casos, afectando no solo a los consumidores cuyas denuncias no se resuelven oportunamente, sino también el funcionamiento eficiente del mercado.

Frente a esta a esta problemática, el presente trabajo de investigación evalúa la regulación vigente en materia de competencia por cuantía y materia aplicable a las denuncias tramitadas ante los ORPS, con el objetivo de determinar si dichas reglas resultan adecuadas y suficientes para garantizar la celeridad y eficiencia en la tramitación de los procedimientos sumarísimos en Lima.

Para ello, se empleó una metodología cualitativa, basada en la revisión de literatura especializada, análisis normativo, estudio de casos administrativos de protección al

¹ La Ley N° 29571, que aprobó el Código de Consumo, fue publicada el 02 de setiembre de 2010, entró en vigor el 01 de octubre de 2010, y el procedimiento sumarísimo entró en vigor el 01 de diciembre de 2010.

consumidor, procesamiento de información estadística y la aplicación de herramientas del análisis ex post en los aspectos pertinentes.

Los resultados evidencian que los criterios de competencia establecidos en la normativa actual no son suficientes para asegurar la resolución oportuna y eficiente de los conflictos de consumo en esta vía. En consecuencia, se formulan propuestas regulatorias orientadas a optimizar el funcionamiento del sistema: algunas de corto plazo, dirigidas a ajustes operativos inmediatos, y otras de mediano plazo, que implican reformas estructurales orientadas a fortalecer la eficiencia y efectividad del marco institucional de protección al consumidor.

Índice

Índice de tablas	ix
Índice de gráficos	x
Índice de anexos	xi
Resumen ejecutivo	v
Introducción.....	1
Capítulo I.	
Planteamiento del problema.....	5
1.1. Antecedentes.....	5
1.2. Justificación.....	9
1.3. Delimitación del problema.....	14
1.3.1 Pregunta principal.....	14
1.3.2 Preguntas secundarias.....	14
1.4. Hipótesis.....	14
1.5. Objetivos.....	14
1.5.1 Objetivo general.....	14
1.5.2 Objetivos específicos.....	15
1.6. Diseño metodológico.....	15
1.6.1 Tipo de investigación.....	15
1.6.2 Métodos de investigación.....	15
1.6.2.1 Metodología cualitativa.....	15
1.6.2.2 Muestra de investigación.....	17
1.6.3 Técnicas de análisis de investigación.....	19
Capítulo II	
Marco teórico.....	21
2.1. Fundamento constitucional de la protección al consumidor.....	21
2.2. La regulación económica y las relaciones de consumo.....	22
2.3. Sistema de protección al consumidor.....	26
2.4. El procedimiento sumarísimo de protección al consumidor.....	28
2.5. La competencia en los procedimientos administrativos.....	29

Capítulo III.

Situación actual del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor.....	37
3.1.Criterios de competencia establecidos actualmente para los procedimientos sumarísimos.....	37
3.2.Diagnóstico de cumplimiento de plazos de tramitación de los procedimientos sumarísimos.....	38
3.3.Procedimientos concluidos fuera del plazo	40
3.4.Aspectos comunes hallados en casos que se resolvieron fuera del plazo legal ..	45
3.5.Análisis de algunos casos sobre procedimientos sumarísimos.....	51

Capítulo IV.

Análisis y propuestas.....	55
4.1. Análisis.....	55
4.2. Propuestas	63
4.2.1. Análisis de la viabilidad de las alternativas.....	69

Capítulo V.

Recomendaciones y conclusiones	75
5.1. Recomendaciones.....	75
5.2. Conclusiones	77

Referencias	81
--------------------------	----

Anexos	90
---------------------	----

Notas biográficas	100
--------------------------------	-----

Índice de tablas

Tabla 1.	Evolución de denuncias sobre protección al consumidor	2
Tabla 2.	Competencias del ORPS y de las Comisiones.....	38
Tabla 3.	Promedio porcentaje de resueltos fuera del plazo legal 2018-2023.....	43
Tabla 4.	Rasgos comunes hallados en casos revisados.....	46
Tabla 5.	Resumen de particularidades de cada caso.....	55
Tabla 6.	Resumen Casos resueltos fuera del plazo legal.....	61
Tabla 7.	Casos resueltos dentro del plazo legal.....	62
Tabla 8.	Matriz de relación entre variables.....	67
Tabla 9.	Análisis Multicriterio	71
Tabla 10.	Comparativo de casos presentados en CC1, CC2 y CC3.....	74

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Vías para la atención de reclamos y denuncias en INDECOPI	8
Gráfico 2.	Evolución denuncias presentadas antes los ORPS 2011 a 2023	10
Gráfico 3.	Tendencia de presentación de denuncias sumarísimas	10
Gráfico 4.	Evolución de las denuncias concluidas a nivel nacional, 2007-2022	11
Gráfico 5.	Casos concluidos en ORPS 1 y 3 – 2023.....	12
Gráfico 6.	Casos recibidos 2018 a 2023 ORPS Lima	39
Gráfico 7.	Casos concluidos en ORPS de Lima.....	40
Gráfico 8.	Casos resueltos por ORPS Lima, periodo 2018 a 2023 dentro y fuera del plazo legal	40
Gráfico 9.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2018	41
Gráfico 10.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2019	41
Gráfico 11.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2020	42
Gráfico 12.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2021	42
Gráfico 13.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2022	42
Gráfico 14.	Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2023	43
Gráfico 15.	Denuncias concluidas en primera instancia (OPS-CPC), 2019-2020.....	49
Gráfico 16.	Cadena causal de la evaluación <i>ex post</i>	55

Índice de anexos

Anexo 1.	Casos resueltos por en ORPS Junín, periodos 2018 y 2019	90
Anexo 2.	Detalle de procedimientos concluidos 2018	90
Anexo 3.	Detalle de procedimientos concluidos 2019.....	91
Anexo 4.	Detalle de procedimientos concluidos 2020.....	91
Anexo 5.	Ficha resumen del Expediente N° 0882-2018/ILN-PSO	92
Anexo 6.	Ficha resumen del Expediente N° 0077-2020/PS2	93
Anexo 7.	Ficha resumen del Expediente N° 0276-2020/PS2	94
Anexo 8.	Relación de especialistas encuestados	94
Anexo 9.	Preguntas de encuesta aplicada	95
Anexo 10.	Resultados de encuestas – Tabulación	96
Anexo 11.	Resultados de encuestas – Gráficos	96
Anexo 12.	Algunas experiencias sobre el sistema de protección al consumidor en otros países	97
Anexo 13.	Constancia de observación de participante.....	98
Anexo 14.	Carta de información brindada por Indecopi sobre datos de arbitraje.....	99

Introducción

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el fortalecimiento de los mecanismos de solución de controversias de consumo —particularmente aquellos que sean más ágiles y breves— contribuye directamente a la eficiencia económica. Esto se debe a que la protección al consumidor busca garantizar que el lado de la demanda en una economía de mercado funcione de manera óptima, condición necesaria para el correcto desempeño del sistema económico en su conjunto (UNCTAD, 2017).

En esa misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su documento Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores (2007), recomendó a los Estados asegurar que los consumidores tengan acceso a mecanismos de resolución de controversias que sean justos, accesibles, oportunos y efectivos, de manera que puedan ejercer plenamente sus derechos y fortalecer la confianza en el mercado.

En el contexto peruano, el creciente flujo de transacciones comerciales en el mercado ha venido acompañado de un aumento sostenido en las controversias entre consumidores y proveedores. Según cifras difundidas por el INDECOPI —entidad encargada de la protección al consumidor en el Perú²—, sólo en el año 2021 se presentaron 33,857 denuncias en materia de consumo antes sus órganos resolutivos a nivel nacional³; es decir, casi el doble de las 17,801 denuncias registradas en 2020. Esta tendencia continuó en los años siguientes, con 35,213 denuncias en 2022 y 39,314 en 2023 (INDECOPI, s.f.a).

Estas cifras evidencian la magnitud y relevancia de las controversias de consumo que se ventilan actualmente en la autoridad administrativa competente, lo que exige una

² El INDECOPI es la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, que coordina y dirige el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor y preside el Consejo Nacional de Protección del Consumidor conformado por miembros del Estado, los consumidores y el empresariado. Además, posee órganos administrativos competentes y especializados para conocer las presuntas infracciones a las normas sobre protección al Consumidor, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en ella (INDECOPI, s.f.a).

³ Se refiere a los procedimientos administrativos en materia de consumo en las CPC y los ORPS de todo el país (INDECOPI, 2022).

atención prioritaria tanto de los operadores jurídicos como de la academia, especialmente en lo referente a la eficiencia de los mecanismos de protección disponibles.

En el marco del Sistema Nacional de Protección al Consumidor el INDECOPI ofrece actualmente, entre otros mecanismos, dos tipos de procedimientos administrativos para la resolución de controversias: el procedimiento ordinario de protección al consumidor a cargo de las CPC, y el procedimiento **sumarísimo** a cargo de los ORPS (INDECOPI, s.f.b).

El presente trabajo se centra precisamente en el procedimiento sumarísimo, dado que, según la información institucional del INDECOPI, este concentra la mayor cantidad de denuncias presentadas en materia de consumo en los últimos años, situación que plantea importantes desafíos en términos de celeridad, eficiencia y cumplimiento de los plazos legales establecidos para su tramitación; conforme se muestra a continuación:

Tabla 1. Evolución de denuncias presentadas sobre protección al consumidor en INDECOPI

Año	Proceso sumarísimo	Proceso ordinario
2018 (INDECOPI, 2019)	18,245	13,658
2019 (INDECOPI, 2020a)	19,089	7,088
2020 (INDECOPI, 2021)	13,982	5,240
2021 (INDECOPI, 2021)	19,863	8,614
2022 (INDECOPI, 2022)	23,200	8,553
2023 (INDECOPI, 2023)	25,330	10,080

Nota: Adaptado de INDECOPI, 2019, 2020a, 2021, 2022, 2023.

Por ello, considerando que los procedimientos sumarísimos han sido los más utilizados por los ciudadanos en los últimos años, la presente investigación tiene como propósito evaluar la eficacia de las reglas de competencia previstas en el artículo 125 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, particularmente en lo referido a los criterios de cuantía y materia, aplicables a las denuncias que se tramitan por esta vía. Para tal fin, se recurre a herramientas del análisis ex post en lo que resulte pertinente, con el objetivo de determinar si dichas disposiciones han cumplido con la finalidad para la cual fueron creadas.

De manera específica, se analiza la eficacia normativa de las reglas de competencia previstas en el Código de Consumo, evaluando, si tras más de trece años de su entrada en

vigor, estas han resultado adecuadas para garantizar la celeridad que caracteriza al procedimiento sumarísimo. En Caso contrario, se busca identificar las deficiencias regulatorias existentes y plantear una alternativa de mejora que permita optimizar su funcionamiento.

El eje central de este trabajo radica en determinar en qué medida las reglas de competencia por cuantía y materia inciden en la celeridad de la tramitación y resolución de los procedimientos sumarísimos. Se pretende establecer si dichas reglas son suficientes para alcanzar la finalidad de este procedimiento: solución rápida y efectiva de los conflictos de consumo.

La investigación de esta problemática permitirá identificar los posibles motivos que limitan la celeridad en este tipo de procedimientos desde el punto de vista jurídico, más allá de aspectos administrativos o de gestión que pudieran incidir. A partir de ello, se proponen mejoras regulatorias en cuanto a las reglas de competencia previstas en el artículo 125 del Código de Consumo, orientadas a optimizar estos mecanismos de tutela del consumidor, quien hoy desempeña un rol esencial como agente económico en el mercado.

Para lograr este cometido se ha recurrido al método cualitativo, realizando un diagnóstico de la problemática a partir del análisis de información estadística, la revisión de la normativa aplicable y el estudio de la literatura especializada sobre la regulación y la protección del consumidor. Lo que nos brindó un panorama teórico sobre la regulación en materia de protección al consumidor y la importancia de hacer un análisis del procedimiento empleando algunas herramientas de la evaluación *ex post*. Asimismo, se aplicaron encuestas a profesionales del INDECOPI que participan directamente en la tramitación de procedimientos sumarísimos, y se efectuó una observación participante por parte de uno de los miembros del grupo dentro de un ORPS, lo que permitió obtener una visión empírica valiosa sobre la dinámica real y operativa de estos procedimientos.

En el capítulo I se plantea el problema de investigación: *¿Los criterios de materia y cuantía establecidos para determinar la competencia en los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor del Indecopi son actualmente eficaces y suficientes para una solución oportuna de las denuncias en esta vía?*, además

de los antecedentes y la justificación del problema, además del diseño metodológico utilizado.

En el capítulo II se desarrolla el marco teórico que sustenta la investigación, abordando los fundamentos de la tutela del consumidor desde las perspectivas jurídico constitucional, económico, institucional y procesal. Se destaca la relevancia de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo como herramienta clave para superar una de las fallas del mercado: la asimetría informativa y la demora en la resolución de conflictos.

En ese contexto, se analiza la trascendencia de la regulación en la economía y cómo los problemas de consumo contribuyen al incremento de los costos de transacción en el mercado. La intervención del Estado, a través de la legislación en materia de protección al consumidor, constituye así uno de los ejes centrales del estudio.

En el capítulo III presenta el análisis orientado a responder la pregunta de investigación formulada, mientras que en el capítulo IV se desarrollan las propuestas de mejora planteadas para la mejora regulatoria de los procedimientos sumarísimos. Por último, se exponen recomendaciones y conclusiones derivadas del estudio.

Cabe precisar que la investigación se delimita a los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor, evaluando si estos han cumplido con la finalidad para la cual fueron creados. En tal sentido, no se aborda el análisis del incremento de la conflictividad en materia de consumo ni sus causas, ni tampoco se incluyen aspectos externos al procedimiento sumarísimo, como otros mecanismos o vías alternativas de solución de controversias disponibles para los consumidores.

Capítulo I. Planteamiento del problema

1.1. Antecedentes

En el año 2023 se cumplieron trece años desde la creación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor desde la entrada en vigor de la Ley N°29571, que aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor en el Perú. Dicha norma introdujo importantes avances en materia de protección al consumidor, entre ellos la implementación de un mecanismo innovador para la resolución de controversias de consumo: el Procedimiento Sumarísimo.

Hasta entonces, la autoridad de consumo ofrecía únicamente dos mecanismos para la atención de conflictos entre consumidores y proveedores. El primero, el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), constituía un canal gratuito basado en mecanismos alternativos de solución de conflictos, tales como la conciliación o mediación (INDECOPI, s.f.c). este mecanismo no implicaba la instauración de un procedimiento administrativo, ni contemplaba la imposición de sanciones o mandatos de medidas correctivas, sino que se limitaba a trasladar el reclamo del consumidor al proveedor con la finalidad de propiciar una solución consensuada.

El segundo mecanismo era la denuncia administrativa ante las Comisiones de Protección al Consumidor, órganos resolutorios con autonomía técnica y funcional encargados de tramitar y resolver estos conflictos mediante un procedimiento administrativo sancionador, el cual se inicia a pedido de parte. Este procedimiento cuenta con un plazo legal de 120 días hábiles por instancia, siendo la CPC la primera instancia y la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI (en adelante, el Tribunal del INDECOPI o la SPC) la segunda. Ambos órganos resolutorios están compuestos por una Secretaría Técnica a cargo de la instrucción y tramitación del procedimiento, y un colegiado responsable de emitir la decisión final⁴.

⁴ Conforme los artículos 19, 32, y 33 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI, aprobado por Decreto Supremo N° 104-2021-PCM (que aprueba la Sección Primera) publicado el 27 de mayo de 2021 y Resolución N°00060-2021-PRE-INDECOPI publicada el 30 de mayo de 2021.

De este modo, hasta noviembre de 2010 los consumidores podían optar únicamente entre estas dos vías: el SAC, de carácter conciliatorio y no sancionador, o la denuncia administrativa ante la CPC, que sí implicaba un procedimiento sancionador. No obstante, el plazo de resolución de este último que podía extenderse entre 120 y 240 días hábiles considerando ambas instancias generaba que, en la práctica, la solución de los conflictos de consumo tomara aproximadamente un año, incluso en casos de escasa complejidad. De acuerdo con la Recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores (2007), los países deben garantizar que se proporcione a los consumidores el acceso a mecanismos justos, fáciles de usar, oportunos y efectivos para la resolución de disputas y el resarcimiento, sin costo o carga innecesaria. Ello comprende que los consumidores cuenten con información clara, amplia y precisa del procedimiento, incluyendo el proceso para iniciar una queja y elegir un mecanismo de resolución de disputas, los costos y duración esperados del procedimiento, resultados posibles, instancias de apelación y si el resultado es o no obligatorio.

En ese contexto, la OCDE, en su *Recomendación sobre Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores* (2007), destacó que los países deben garantizar el acceso de los consumidores a mecanismos justos, accesibles, oportunos y eficaces para la resolución de controversias y la obtención de compensaciones, sin costos o cargas innecesarias. Ello implica que los consumidores dispongan de información clara y completa sobre los procedimientos disponibles, sus costos y duración, las posibles decisiones, los recursos que correspondan y la obligatoriedad o no de los resultados.

Según la OCDE (2007), los mecanismos de resolución de disputas para consumidores individuales incluyen procedimientos tramitados ante agencias públicas, mediante los cuales el consumidor presenta su queja para su investigación y resolución, así como procedimientos simplificados ante tribunales o autoridades de competencia limitada, que permitan alcanzar soluciones expeditas y menos formales que las de los procesos judiciales tradicionales.

Atendiendo a estas recomendaciones y al incremento sostenido de casos en materia de consumo, el legislador peruano creó el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, como una vía especial —además de las ya mencionadas— destinada a

brindar una solución más rápida a los conflictos de menor complejidad. El propio Código de Consumo en su artículo 124 lo justificó expresamente:

“A efectos de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter célere o ágil para los casos en que ello se requiera por la cuantía o la materia discutida, el Consejo Directivo del Indecopi crea órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor”.

Es decir, se trataba de un novedoso procedimiento que sería tramitado y resuelto por una autoridad administrativa unipersonal (el ORPS), en un plazo máximo de 30 días hábiles por instancia, siendo la CPC la segunda instancia administrativa⁵, y teniendo como signo distintivo la celeridad y agilidad.

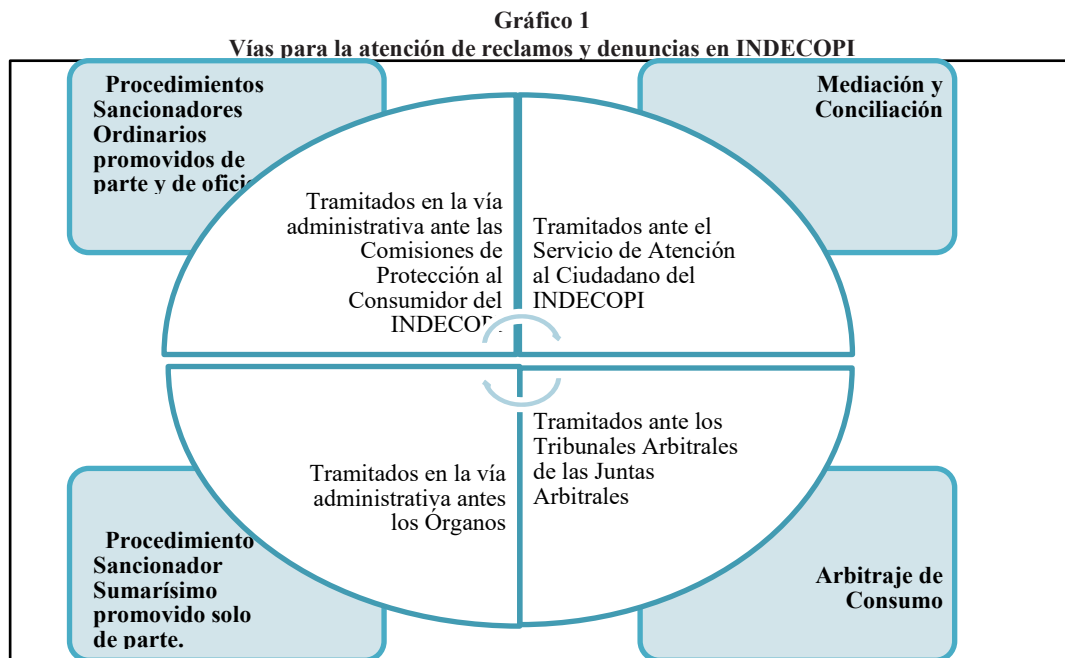
En ese sentido, se reservaron estos procedimientos para casos de menor cuantía y de determinadas materias; es decir, se buscaba destinar la resolución de conflictos de consumo de menor complejidad y cuantía a este mecanismo. Para lograrlo se estableció que los ORPS tendrían una competencia limitada por cuantía y materia. Por cuantía serían competentes para conocer denuncias por productos y servicios cuya cuantía según lo contratado no supere las 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y por la materia, serían competentes para tramitar denuncias referidas exclusivamente a métodos de cobranza abusivos, falta de entrega de productos, falta de atención de requerimientos de información, liquidación de costas y costos, incumplimientos de acuerdos conciliatorios, de medidas correctiva y de pago de costas y costos liquidados⁶.

De otro lado, junto con este mecanismo, se instauró en el Perú el arbitraje de consumo como otro mecanismo de solución de controversias en este campo. En síntesis, en la

⁵ Es importante precisar que inicialmente este procedimiento preveía una tercera instancia excepcional, un recurso de revisión ante la Sala del Tribunal del INDECOPI; sin embargo, esto fue derogado en 2016 con la dación del Decreto Legislativo N° 1308 (2016).

⁶ Según el artículo 125 del Código de Consumo, el órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor es competente para conocer, en primera instancia administrativa, denuncias cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia, no supere 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT); materias que versen exclusivamente sobre: (i) falta de atención a reclamos; (ii) requerimientos de información, (iii) métodos abusivos de cobranza, (iv) falta de entrega del producto, con independencia de su cuantía, (v) denuncias por incumplimiento de medida correctiva, (vi) incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos. Cabe precisar que no puede conocer denuncias que involucren reclamos por productos o sustancias peligrosas, actos de discriminación o trato diferenciado, servicios médicos, actos que afecten intereses colectivos o difusos y los que versen sobre productos o servicios cuya estimación patrimonial supera 3 UIT o son inapreciables en dinero (Ley N° 29571, 2010).

actualidad coexisten en el sistema jurídico los siguientes mecanismos de solución de controversias en materia de consumo:



Cabe precisar que, solo en el caso de los procedimientos administrativos promovidos de oficio por el propio INDECOPI a través de sus Comisiones no participa el consumidor afectado. En los demás es potestad del consumidor afectado elegir si opta por los mecanismos de mediación, conciliación, arbitraje o si decide utilizar la vía de los procedimientos administrativos sancionadores. En caso opte por la vía de los procedimientos administrativos se debe tener en cuenta que las CPC son competentes para conocer denuncias por productos o servicios cuyo valor de según lo contratado u ofrecido supera las 3 UIT, servicios médicos, productos o sustancias peligrosas o inapreciables en dinero⁷.

Como se puede apreciar, en la actualidad el Perú cuenta con mecanismos de solución de controversias en materia de consumo, entre los cuales se incluyen la mediación y conciliación a través del Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi, el Arbitraje de Consumo, los procedimientos administrativos iniciados de oficio y los procedimientos administrativos iniciados a pedido de parte. Estos últimos son tramitados, según corresponda, por las Comisiones de Protección al Consumidor en los procedimientos ordinarios y por los ORPS en los procedimientos sumarísimos, concebidos como su

⁷ Resolución N° 049-2021-PRE/INDECOPI (2021), que aprueba la Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 5.2.

denominación lo indica para otorgar celeridad y agilidad en la atención de determinados casos de consumo.

1.2. Justificación

Tal como se ha señalado, el procedimiento sumarísimo, constituye una de las principales innovaciones introducidas por el Código de Consumo, el cual entró en vigor en el año 2010.

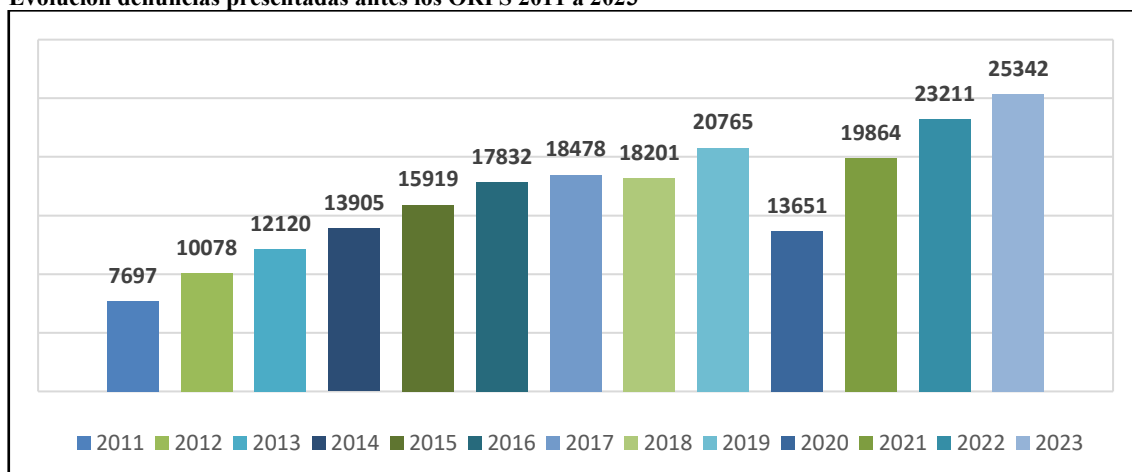
La creación de este procedimiento respondió a la necesidad de dotar de mayor celeridad a los procedimientos administrativos por infracciones a las normas de protección al consumidor, en un contexto en el que el número de denuncias presentadas por los consumidores había aumentado de manera sostenida, superando la capacidad operativa del INDECOPI para atender la creciente carga procedimental. Asimismo, se identificó la conveniencia de que no todas las controversias en materia de consumo se tramiten mediante el procedimiento ordinario, caracterizado por plazos más extensos, sino que aquellas de menor cuantía y complejidad pudieran resolverse a través de esta nueva vía sumarísima, diseñada precisamente para brindar una respuesta más rápida y eficiente⁸.

Sin embargo, en la actualidad el número de denuncias presentadas en la vía sumarísima no solo no ha disminuido, sino que ha mostrado un crecimiento sostenido, generando como consecuencia que el tiempo de tramitación y resolución de los procedimientos administrativos supere los plazos legales establecidos. Este resultado evidencia una distorsión respecto de la finalidad inicial del procedimiento sumarísimo, que fue concebido como un mecanismo ágil y célere para resolver controversias simples.

De acuerdo con la información estadística proporcionada por el INDECOPI, entre los años 2011 y 2023 se observa un incremento continuo en el número de denuncias ingresadas a través del procedimiento sumarísimo a nivel nacional, como se muestra a continuación:

⁸ Cabe precisar que, a nivel de procesos judiciales, en el Perú no existen procesos especiales en esta materia por lo que, en caso un consumidor opte por esta vía, deberá tramitarla en la vía civil a través de acciones por incumplimiento de contratos, responsabilidad civil, entre otras similares. No obstante, dado los costos y el tiempo que conlleva litigar en el Poder Judicial, es muy infrecuente que se usen estos mecanismos para la solución de controversias de consumo.

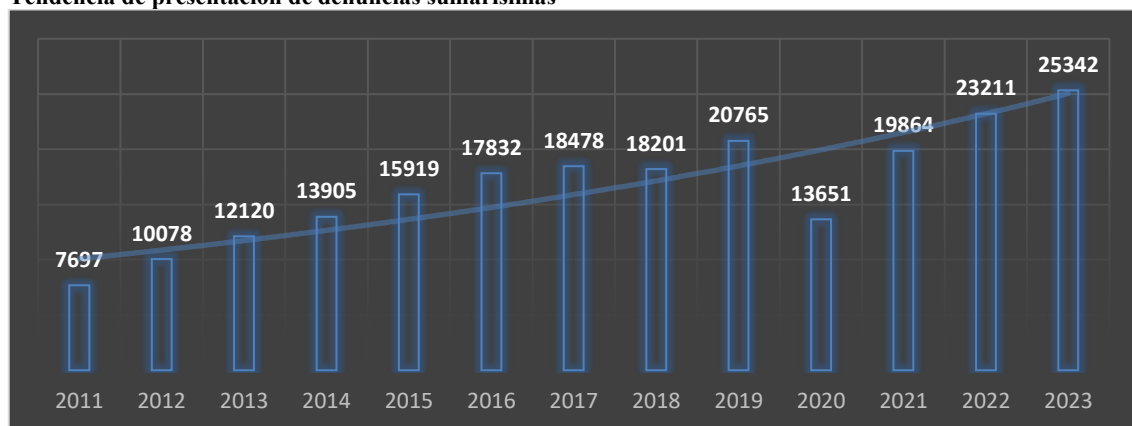
Gráfico 2
Evolución denuncias presentadas antes los ORPS 2011 a 2023



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2023b, 2023c; INDECOPI - OPS Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos, 2023.

Se observa que el número de denuncias presentadas en la vía sumarísima casi se ha cuadruplicado desde la instauración de este mecanismo de solución de controversias, mostrando una tendencia ascendente sostenida a lo largo de los años. Si bien durante 2020 y 2021 se registra una disminución temporal, ello responde a las consecuencias derivadas de la pandemia de la COVID-19⁹. Que afectaron el funcionamiento de las instituciones públicas y la presentación de denuncias por parte de los consumidores. No obstante, al visualizar la información correspondiente al 2023, se evidencia una nueva tendencia al alza, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3
Tendencia de presentación de denuncias sumarísimas

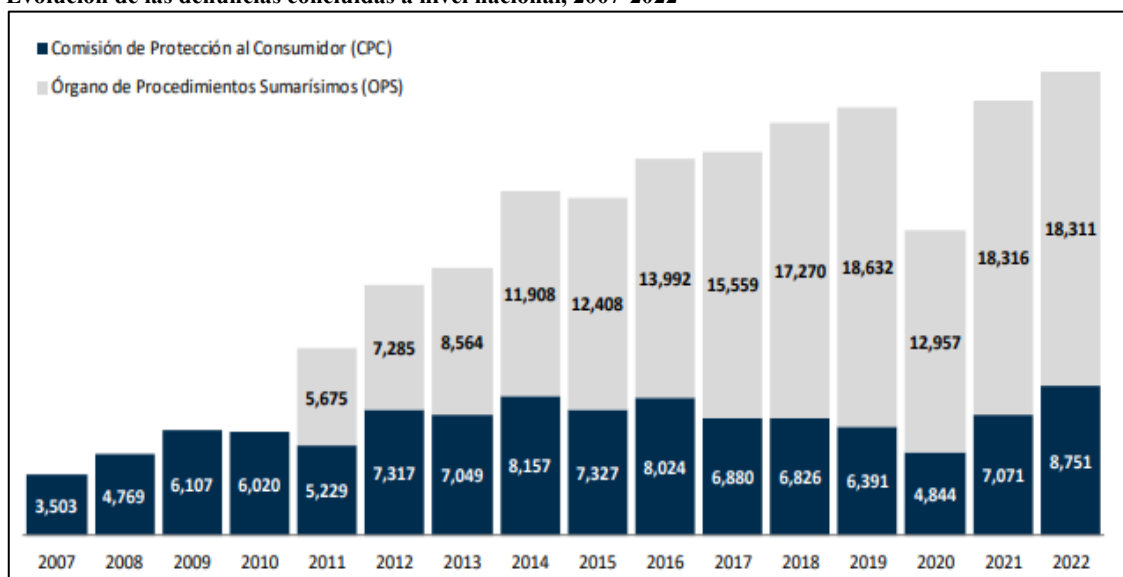


Nota: Adaptado de INDECOPI, 2023b, 2023c; INDECOPI - OPS Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos, 2023.

⁹ Según el Reporte de Inflación Diciembre 2021, publicado por el Banco Central de Reserva del Perú, la pandemia del COVID-19 ocasionó una contracción severa de la economía mundial en el año 2020 debido, en parte, a las medidas de aislamiento social con el fin de reducir el ritmo de contagios, lo cual a su vez trajo consigo una disrupción importante en diversos sectores económicos, especialmente los que involucran un mayor grado de interacción personal, tales como los relacionados a servicios y turismo. En este contexto de alta incertidumbre y menor ritmo de actividad económica, muchos trabajadores perdieron sus empleos y la inversión privada se contrajo. Ver Recuadro 4, p.80. Extraído de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2021/diciembre/ri-diciembre-2021-recuadro-4.pdf> el 14 de julio de 2024.

En relación con los procedimientos concluidos, el Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú, 2022, elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (DPC) del INDECOPI (2024), presenta el siguiente gráfico, en el cual se evidencia el crecimiento sostenido del número de expedientes resueltos por los ORPS a nivel nacional desde su creación. Este incremento contrasta con la evolución de los casos concluidos por las Comisiones de Protección al Consumidor (CPC) en los procedimientos ordinarios, en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2022:

Gráfico 4
Evolución de las denuncias concluidas a nivel nacional, 2007-2022



Nota: Adaptado de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del INDECOPI, 2022.

Este gráfico muestra el contraste existente entre la cantidad de casos resueltos en la vía ordinaria como en la vía sumarísima, destacándose el predominio del uso de esta última por parte de los consumidores. Ello pone de manifiesto la relevancia de este mecanismo de solución de controversias dentro del sistema de protección al consumidor y justifica la necesidad de una atención especial desde el punto de vista regulatorio, con el propósito de optimizar su funcionamiento, en beneficio de los consumidores y fortalecer su eficacia institucional.

En paralelo al incremento sostenido en la presentación de denuncias a través de la vía sumarísima, la información estadística recopilada en el marco de la presente investigación revela que, pese a que este procedimiento cuenta con un plazo legal máximo de treinta (30) días hábiles para su resolución, dicho objetivo no se cumple en la

totalidad de los casos tramitados. En otras palabras, no todos los procedimientos sumarísimos se resuelven dentro del plazo previsto, lo que desvirtúa, en cierta medida, la finalidad de su creación y el principio de celeridad administrativa que constituye su rasgo distintivo¹⁰.

Si bien la regulación de los procedimientos sumarísimos tiene por finalidad que los consumidores accedan a soluciones bastante céleres y efectivas para la resolución de sus conflictos de consumo; en la práctica este propósito no se viene alcanzado plenamente por parte de la entidad encargada de su tramitación. Así, por ejemplo, durante el año 2023, 42% de los procedimientos tramitados por el ORPS se concluyeron superando el plazo legal de 30 días hábiles. De igual modo, en el ORPS 3, el 38% de los casos fueron resueltos fuera del plazo legal, lo que evidencia un incumplimiento del estándar de celeridad que la normatividad prevé para este tipo de procedimientos.

Gráfico 5: Casos concluidos en ORPS 1 y 3 - 2023



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2023, 2023d, 2023e.

Y es que, la demora en resolver los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor constituye un problema que no sólo afecta directamente a los consumidores quienes no ven atendidos sus reclamos dentro de la oportunidad establecida por ley; sino también al mercado en general, al generar desconfianza en el sistema económico y una sensación de inseguridad jurídica respecto a las garantías que el Estado ofrece para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos entre las transacciones de consumo. Esta situación puede, además, incrementar los costos de transacción en el mercado y afectar

¹⁰ Según la Real Academia Española (RAE, s.f.), sumarísimo significa: “Dicho de un juicio: De un tipo que, siendo civil o criminal, tiene una tramitación brevísima, sea por la urgencia o la sencillez del caso litigioso, o por la gravedad o flagrancia del hecho criminal”.

la imagen institucional del Estado, particularmente ante el creciente número de consumidores que buscan una solución oportuna y eficaz a sus reclamos. En consecuencia, la falta de celeridad en la atención de los casos debilita la confianza pública en la autoridad encargada de su tramitación y resolución.

Frente a esta situación, y debido a que los procedimientos sumarísimos se han establecido para determinadas competencias por materia y cuantía, se hará una revisión para determinar si éstas reglas responden a la carga de procedimientos de sumarísimos de protección al consumidor y analizar si están resultando apropiadas para lograr una solución eficiente y oportuna de las denuncias en esta vía, toda vez que la información obtenida refleja una falta de cumplimiento de plazos para resolver estas controversias por parte de la autoridad de consumo.

Básicamente, se pretende reflexionar si -en efecto- resultan adecuadas para lograr la finalidad que persiguen los procedimientos sumarísimos, esto es, ser un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter célere o ágil para determinados casos que por su cuantía o materia lo requiera, para contribuir a lograr una mayor eficiencia en el mercado¹¹. Asimismo, se pretende analizar si resulta pertinente mantener los mismos criterios establecidos desde la creación de este mecanismo o, por el contrario, explorar alternativas regulatorias que permitan fortalecer su eficacia, privilegiando la celeridad, simplicidad y accesibilidad en la tramitación y resolución de las denuncias.

De esta manera, se buscarán alternativas —adicionales a las ya existentes—, que permitan determinar de manera más óptima la competencia de los casos que deban conocer los ORPS del INDECOPI, asegurando que estos puedan ser tramitados y resueltos de manera más ágil y breve, en atención a su menor complejidad, escenario que caracteriza a este tipo de instancias simplificadas de resolución de controversias de consumo, reservando la tramitación de los casos más complejos para su conocimiento en la vía ordinaria, a cargo de las Comisiones de Protección al Consumidor.

¹¹ Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Artículo 124.- Órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor

A efectos de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter célere o ágil para los casos en que ello se requiera por la cuantía o la materia discutida, el Consejo Directivo del Indecopi crea órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor, que se encuentran adscritos a las sedes de la institución a nivel nacional u oficinas regionales en las que exista una Comisión de Protección al Consumidor o una comisión con facultades desconcentradas en esta materia.

Es importante aclarar que esta investigación está delimitada solo a los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor y si en efecto se viene logrando la finalidad para la cual fueron creados, por lo que no es propósito de este trabajo analizar lo referente al incremento de la conflictividad en materia de consumo en el país ni de sus causas, tampoco aspectos exógenos al procedimiento sumarísimo, como otras vías o mecanismo de solución de controversias que el Estado ha puesto a disposición de los consumidores.

1.3. Delimitación del problema

1.3.1. Pregunta principal

¿Los criterios de materia y cuantía establecidos para determinar la competencia en los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor del Indecopi son actualmente eficaces y suficientes para una solución oportuna de las denuncias en esta vía?

1.3.2. Preguntas secundarias

- ¿Determinar si los criterios de cuantía y materia son suficientes y eficaces para determinar la competencia en los procedimientos sumarísimos?
- ¿Determinar que otras alternativas existen para que los procedimientos de protección al consumidor en la vía sumarísima se resuelvan dentro del plazo legal?

1.4. Hipótesis

Los criterios de materia y cuantía establecidos para determinar la competencia de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor del Indecopi no son actualmente eficaces y suficientes para una solución oportuna de las denuncias en esta vía.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

- Determinar si los criterios de materia y cuantía empleados para determinar la competencia tienen impacto en la celeridad y eficiencia de los procedimientos sumarísimos.

- Evaluar si es que existen criterios adicionales para reforzar el diseño regulatorio del procedimiento sumarísimos.

1.5.2. Objetivos específicos

- Analizar las reglas de competencia de las denuncias que se tramitan en los procedimientos sumarísimos y si tienen impacto en su celeridad y la eficacia en la solución de los conflictos de consumo.
- Evaluar si es factible proponer modificaciones a la regulación de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor para lograr una mejor solución oportuna de los problemas de consumo, específicamente en cuanto a los criterios para definir su competencia.

1.6. Diseño metodológico

1.6.1. Tipo de investigación

En este trabajo se utilizará una investigación de tipo enfoque cualitativo. En sentido amplio, puede definirse la metodología cualitativa como la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable (Castaño y Quecedo, 2002). Por su parte, Bonilla, E. & Rodríguez, P. (2005) consideran que el método cualitativo se orienta en profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de los rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada.

1.7. Métodos de investigación

1.7.1. Metodología cualitativa

Se utilizaron los siguientes métodos

- Se realizó análisis de data estadística sobre los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor que publica el Indecopi.
- Se practicó encuestas a personal que labora en algunos ORPS en el Indecopi, tramitando procedimientos sumarísimos.

- Se revisó la literatura especializada sobre los fundamentos de protección al consumidor y su relación con la economía.
- Se analizó la normatividad sobre la materia, casos y resoluciones referidos a procedimientos de protección al consumidor tramitados en la vía sumarísima.
- Se llevó a cabo una observación participante sobre la tramitación y resolución de los procedimientos por parte de uno de los miembros del grupo en uno de los ORPS de Lima. Específicamente, entre enero a agosto de 2021, uno de los autores de este trabajo, que laboraba en dicha área, llevó a cabo esta actividad que consistió en lo siguiente:

1) **Observación** de cerca de la tramitación de los expedientes por parte del personal del ORPS de la sede de Lima Norte, para conocer la operatividad del área, identificando las etapas del procedimiento y posibles factores que incidían en las demoras, lo que le permitió identificar los siguientes puntos críticos del mismo, que además de revertir ciertas complejidades, “generaban cuellos de botella”:

- Calificación de denuncias nuevas: aquí se comprobó que muchas de ellas eran complejas ya sea por la materia discutida o por la cantidad de hechos infractores o sujetos involucrados.
- Elaboración de resolución de inicio de procedimiento e imputación de cargos, por las mismas razones que las mencionadas en el punto anterior, pero al realizar el pliego de cargos a imputar y la subsunción al tipo infractor determinado.
- Notificación de la resolución de inicio al imputado o imputados: pues mientras más sujetos procesales intervinientes, existía mayor probabilidad de dificultades para ubicar el domicilio a notificar, practicar la notificación y esperar el retorno de todos los cargos. La importancia de esta etapa radica en que marca el inicio del procedimiento formalmente.
- Elaboración de resolución final, para lo cual el expediente debe encontrarse expedido, con todas las notificaciones realizadas válidamente, sin cargos de notificación pendientes de retornar ni actuaciones faltantes. Aquí se debe despachar el sentido de la resolución de algunos casos que la complejidad lo amerita.

- 2) **Revisión** de algunos expedientes para corroborar como se materializa la tramitación del procedimiento en los actos administrativos y actuaciones dentro del mismo, identificando posibles factores que incidían en la ralentización de su resolución, como casos complejos, obstáculos operativos y aspectos normativos que limitan la eficiencia en la resolución oportuna de los casos.
- 3) **Dialogo** con el personal que trabaja directamente con los casos, para conocer como afrontan en la práctica las dificultades de cada caso, y sus apreciaciones respecto a la normatividad aplicable vigente.

1.7.2. Muestra de investigación

Se analizó la información estadística publicada por el INDECOPI correspondiente a los procedimientos tramitados en los ORPS de Lima, durante el periodo 2018 a 2023, al tratarse del intervalo temporal más reciente y representativo.

El análisis tuvo como finalidad evidenciar la evolución y el crecimiento en la demanda de este tipo de servicios, realizándose además un comparativo con los casos tramitados ante las Comisiones de Protección al Consumidor.

Asimismo, dicha información permitió determinar el porcentaje de expedientes concluidos dentro y fuera del plazo legal establecido para la resolución de los procedimientos sumarísimos durante el periodo de estudio.

Se revisó un grupo de 33 expedientes correspondientes a procedimientos sumarísimos de protección al consumidor que fueron resueltos fuera del plazo legal, tramitados ante los ORPS, durante los años 2020 a 2023.

La metodología empleada para la selección de la muestra combino un muestreo intencional inicialmente y luego aleatorio.

Muestro intencional: En esta fase se priorizó la selección de expedientes concluidos en los años 2022 y 2023, al tratarse de los periodos más recientes y, por tanto, más relevantes para el análisis de la situación actual. Asimismo, se consideró que los expedientes de los

años 2020 y 2021 podrían haber estado influenciados por factores excepcionales derivados de la pandemia de la COVID-19, tales como las medidas sanitarias, el teletrabajo u otras condiciones que podrían haber afectado los plazos de resolución.

De igual modo, se optó por no incluir de manera predominante los expedientes de los años 2018 y 2019, debido a la limitada disponibilidad de información detallada y a que la mayoría de estos documentos se encuentran en formato físico, lo que dificultó su acceso y revisión.

Habiendo seleccionado, en su mayoría expedientes correspondientes a los años 2022 y 2023, se procedió a identificar únicamente aquellos que concluyeron fuera del plazo legal, en atención a que el objetivo era detectar posibles características o factores comunes entre los casos que excedieron el tiempo de resolución previsto por la normativa,

Muestreo aleatorio: En esta fase, se seleccionaron 33 expedientes, distribuidos de la siguiente manera: 21 del año 2023, 8 del 2022, 1 del 2021, 2 del 2020 y 1 de 2019. Si bien se incluyeron algunos expedientes de los años 2019, 2020 y 2021, estos fueron los menos representativos, debido a que como se mencionó dichos periodos estuvieron influenciados por las condiciones excepcionales derivadas de la pandemia de la COVID-19.

Cabe precisar que, incluso si se hubiera seleccionado un número mayor de casos correspondientes a los años 2018 a 2021, los resultados no habrían variado sustancialmente, ya que se realizaron pruebas complementarias con expedientes de dichos años y se obtuvieron hallazgos similares a los de la muestra analizada.

Asimismo, se aplicaron encuestas a profesionales que laboran en la autoridad de consumo, específicamente en los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos, con el fin de recoger percepciones y apreciaciones respecto a la operatividad de estos procedimientos.

Las encuestas fueron aplicadas en agosto de 2024, a un total de seis (6) especialistas, quienes fueron seleccionados conforme a los siguientes criterios:

Al momento de la aplicación de la encuesta, laboraban en los diversos órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos del INDECOPI

- Tramitaban expedientes y, por tanto, conocían directamente la operatividad interna del procedimiento sumarísimo.
- Contaban con más de un año de experiencia. La Especialista Madeleine Jara más de 7 años, Katherine Jorge más 7 siete años, Giacomo Becerra, más de dos años, Alejandra Rodríguez, Coral Felix y Analiz Noriega más de un año.
- Son profesionales en derecho que conocían las reglas del procedimiento y de la legislación sobre protección al consumidor, y lo más importante, lo concerniente al procedimiento especial sumarísimo.

En ese sentido, el grupo consideró necesario entrevistarlos y conocer su opinión sobre el tema que se aborda en este trabajo.

1.8. Técnicas de análisis de investigación

Con base en el universo de expedientes concluidos durante el periodo 2018 a 2023, se seleccionó aleatoriamente un conjunto de expedientes de protección al consumidor resueltos fuera del plazo legal en la vía sumarísima. Este análisis permitió identificar ciertos patrones que se repetían en este tipo de casos, los cuales resultaron útiles para examinar los motivos de la demora en la resolución de los procedimientos sumarísimos. Para ello, se identificaron los procedimientos sumarísimos que fueron resueltos tanto dentro como fuera del plazo legal durante el periodo objeto de estudio, a partir de los reportes estadísticos publicados por INDECOPI en sus anuarios disponibles en su portal web¹². Asimismo, se revisaron las normas y directivas que regulan los procedimientos administrativos sumarísimos de protección al consumidor en el Perú, con el fin de evidenciar la problemática y proponer medidas que contribuyan a superarla.

De igual manera, se analizaron las reglas de competencia para determinar si la distribución vigente resulta eficiente para garantizar la celeridad que caracteriza a este tipo de procedimiento. Finalmente, se estudió una muestra de 33 caso resueltos fuera del plazo legal entre enero y diciembre de 2023, con el propósito de identificar las causas de

¹² Información que se puede consultar en la siguiente ruta: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/colecciones/3289-anuarios-estadisticos-institucionales-del-indecopi>

dicha situación. En esencia, se buscó reconocer las características y factores comunes presentes en estos procedimientos, a fin de determinar las posibles causas que originan la demora en su tramitación.

Por motivos metodológicos, la presente investigación se ha delimitado al departamento de Lima, ámbito en el que ejercen competencia territorial los ORPS 1, 2, 3 y Lima Norte. Esta delimitación responde a que dichos órganos registran un mayor número de casos en comparación con los de otras regiones¹³. En efecto, Lima concentra aproximadamente el 54% de los casos a nivel nacional¹⁴, además de albergar la mayor cantidad de población¹⁵ y ser la fuente principal de información disponible para el desarrollo de este estudio.

Es importante acotar que, si bien se tuvo acceso a expedientes y reportes estadísticos sobre los procedimientos sumarísimos ingresados y resueltos en los ORPS, la investigación enfrente ciertas limitaciones derivadas del contexto sanitario. Dado que gran parte del trabajo se desarrolló entre los años 2021 y 2023, las medidas impuestas por el gobierno peruano para prevenir los contagios de la COVID-19, dificultaron la revisión de expedientes correspondientes a los años 2018 y 2019. Esto se debió a que la mayoría de ellos se encontraba archivada en formato físico, lo que hacía necesario solicitar la revisión a la autoridad de consumo la revisión mediante el servicio de lectura, el cual operaba con restricciones horarias. Por tal motivo, se optó por realizar una observación participante a cargo de uno de los integrantes del grupo de investigación, a fin de obtener información complementaria que permitiera mitigar dichas limitaciones.

¹³ No obstante, es importante mencionar que esta problemática de demora en cuanto a la resolución de estos procedimientos no solo se presenta en Lima, pues en algunas regiones también se puede apreciar ORPS que registran estas demoras. Por ejemplo, el caso del ORPS Junín, que registró expedientes fuera del plazo legal en los años 2018 y 2019 (Ver anexo 1).

¹⁴ Según cifras publicadas por el Indecopi, a través del Anuario de Estadísticas Institucionales 2023, de un total de 20 801 de denuncias en materia de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor presentadas a nivel nacional, un 54% fueron ingresadas en los órganos de procedimientos sumarísimos de Lima, mientras que sólo un 46% fueron presentadas en los órganos sumarísimos de las regiones. Ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6789690/5881310-anuario-de-estadisticas-institucionales-2023.pdf?v=1723831277>. Recuperado el 19 de octubre de 2024.

¹⁵ Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI, a junio de 2020 existen 32 626 948 habitantes en el Perú, de los cuales 10 628 470 viven en Lima. Estado de la Población peruana 2020 (INEI, 2020). Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf el día 19 de octubre de 2024.

Capítulo II. Marco teórico

2.1. Fundamento constitucional de la protección al consumidor

El fundamento del Derecho del Consumidor es el principio *protectorio* de rango constitucional, que consiste en la protección a la parte más débil de una relación jurídica de consumo, originada a partir del acto de consumo (Lorenzetti, 2009).

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional peruano ha establecido que este deber especial de protección se encuentra establecido en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú (1993), asimismo, ha interpretado que *“el consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos [como consumidor] o servicios [como usuario] que previamente han sido ofrecidos al mercado.”*¹⁶

Precisamente, la norma suprema consagra el modelo de economía social de mercado, a través del cual se promueve la libre iniciativa privada y la libre competencia para asegurar el bienestar social del país. También establece la protección a los consumidores, señalando en su artículo 65 que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

El desarrollo constitucional se encuentra en el Código de Consumo, en cuyo Título Preliminar establece las normas de protección al consumidor, instituyendo como un principio rector de la política social y económica del Estado la protección de los derechos de los consumidores, en el marco de lo previsto por el artículo 65 de la Carta Magna y en un régimen de economía social de mercado.

¹⁶ Sentencia de fecha 24 de marzo de 2004, en el Exp. N°0858-2003-AA-TC, seguido por Leyler Torres del Águila contra Organismo Supervisor de Inversiones Privadas en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y contra Telefónica Móviles S.A.C. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00858-2003-AA.html>, el 26 de setiembre de 2023.

Esta tutela se basa en la desigualdad que suponen las relaciones de consumo, pues en la sociedad de consumo existe una enorme desproporción entre proveedores y consumidores (Bersten, 2005). Conforme apunta Bercovitz, la protección al consumidor encuentra sustento en que existe una gran masa de personas que al realizar operaciones normales de la vida diaria no están en condiciones de conseguir, por sí solas, unas calidades y unos precios adecuados. La posición de inferioridad del consumidor no puede equilibrarse con un recurso a los principios clásicos de la contratación civil, porque la situación «obliga a abandonar el principio de la igualdad formal ante la ley para tratar de proteger a la parte más débil» (Escajedo, 2007).

Es pues, según Lorenzetti (2009:50), que el Derecho de los Consumidores es un microsistema legal de protección que gira dentro del sistema de Derecho Privado, con base en el Derecho Constitucional. Este microsistema está compuesto por la norma constitucional, los principios jurídicos y valores del ordenamiento, y normas infraconstitucionales. El elemento activante de este microsistema es la relación de consumo.

2.2.La regulación económica y los conflictos de consumo

La regulación económica tiene que relación con el Análisis Económico del Derecho, el cual es definido como la aplicación del método de razonamiento económico al Derecho. Debe destacarse, sin embargo, que no se pretende reemplazar el razonamiento jurídico. Sólo se pretende complementarlo a través del uso de una perspectiva diferente. (Bullard, 1992).

A inicios de la década de los sesenta, en su célebre artículo titulado “The problem of social cost”, Ronald Coase (1960), ganador del Premio Nobel de Economía en 1991, formuló lo que posteriormente se ha conocido como el Teorema de Coase. Este famoso Teorema tiene dos formulaciones. La primera establece que cuando los costos de transacción son iguales o cercanos a cero, no importa la solución legal que se adopte, pues siempre las partes involucradas, a través de las transacciones en el mercado llegarán a la solución más eficiente. Conforme se aprecia de lo anterior, el concepto medular en la concepción de Coase es el de los costos de transacción. Este concepto de costos de

transacción alude a la idea de los costos que trae consigo el que los individuos se pongan de acuerdo sobre algún tema en particular.

Y es que toda operación comercial en el mercado —dentro de las que se encuentran las relaciones de consumo— conlleva inevitablemente costos de transacción, pues como explica Bullard (2019), citando a Ronald Coase, celebrar un contrato cuesta, si se quiere comprar una casa se debe identificar la casa que se desea comprar y quien es su propietario, lo cual implica invertir una serie de recursos (tiempo, dinero) en buscar casas, compararlas, informarme de sus precios y elegir finalmente la que nos gusta, después se deberá negociar con el probable vendedor, quien también deberá invertir recursos en ubicarnos y averiguar quiénes somos. A su vez esta negociación puede implicar una cantidad de recursos. Y si la transacción se concreta, tanto vendedor como comprador estaremos dispuestos a incurrir en toda serie de costos, que puedan llegar a ser importantes, para perfeccionar la transparencia de la propiedad de la casa y el pago del precio.

No obstante lo anterior, dentro de la primera formulación de Coase se asume que estos costos no existen. Pero parece claro que esta primera hipótesis es una formulación estrictamente teórica, pues resulta complejo imaginar un mundo de costos de transacción cero.

En este punto surge la segunda formulación del Teorema de Coase, la cual sostiene que, cuando los costos de transacción son significativamente mayores que cero, la solución legal que se adopte sí resulta relevante para alcanzar el resultado más eficiente.

La protección al consumidor constituye, precisamente, uno de los casos paradigmáticos en los que los costos de transacción elevados. En estos escenarios, los proveedores suelen contar con mayor y mejor información que los consumidores, producto de su experiencia y posición en el mercado. Esta situación, conocida como asimetría informativa, tiene como consecuencia el incremento de los costos de transacción.

De acuerdo con la literatura especializada, una de las razones por las cuales los mercados no logran resultados eficientes es la presencia de asimetrías de información, las cuales pueden ser aprovechadas y amplificadas por los propios agentes económicos (Stiglitz,

2010). En esa línea, para que los mercados competitivos funcionen adecuadamente, los consumidores deben disponer de información suficiente que les permita evaluar los productos y tomar decisiones racionales entre las distintas alternativas disponibles (Breyer, 2006).

De ahí que se haga necesaria la intervención del Estado a través de la legislación de protección del consumidor, diseñada precisamente para enfrentar posibles problemas de explotación derivados de las asimetrías de información (Stiglitz, 2010). Este tipo de regulación gubernamental busca, en muchos casos, suplir la información inadecuada o insuficiente que reciben los consumidores o reducir los costos que implican obtener información adecuada. Así, la intervención estatal resulta justificada cuando los proveedores intentan engañar deliberadamente a los consumidores y resulta costoso o poco práctico que estos utilicen los mecanismos del mercado para evitar dicho engaño; cuando los consumidores no pueden evaluar de manera rápida o precisa la calidad de bienes o servicios ofrecidos, por ejemplo, las habilidades comparativas de médicos o abogados, o la efectividad potencial de los medicamentos; o cuando el mercado, por el lado de la oferta carece de suficiente competencia para proveer toda la información requerida. (Breyer, 2006).

Corresponde, por tanto, a un Estado eficiente otorgar una protección especial a los consumidores en el mercado. Esta protección se materializa a través de una regulación que incluye, entre otros mecanismos, la instauración de procedimientos adecuados para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, contribuyendo así a reducir asimetrías informativas. En esa línea, el artículo II del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor recoge expresamente este principio.

De esta manera, la regulación ha dejado de entenderse como una actividad limitada a la mera producción normativa, ya sea mediante la emisión de leyes por el Congreso o de reglamentos por el Poder Ejecutivo— para concebirse como toda forma de influencia deliberada en el mercado o sobre el comportamiento social de las personas. En ese sentido, la teoría de la regulación económica proporciona a la autoridad estatal diversas herramientas, entre ellas las tradicionales de tipo *comando y control* que consiste en la intervención directa del Estado mediante la imposición de reglas ya sean estándares de

conducta, tecnología o procesos– respaldada por la amenaza de sanciones. (Baldwin et al, 2012)

Otra de las alternativas en materia regulatoria la constituyen los modelos de prevención. En el ámbito del *enforcement* se reconocen, usualmente, dos estrategias o estilos principales; una orientada a la persuasión y prevención, conocida como “*compliance*”, y otra basada en la disuasión denominada “*deterrence*” (Reiss, 1984). Este enfoque parte, entre otras premisas, de que el incumplimiento de una norma no siempre obedece a una conducta intencional del agente, sino en muchos casos, a la falta de conocimiento de las disposiciones aplicables. En tal sentido, no todos los infractores son “mal intencionados”, existen también aquellos “bien intencionados, pero mal informados” (Baldwin, 1990).

Frente a las limitaciones de ambos enfoques, surge una estrategia que no pretende descartar ni privilegiar uno sobre otro, sino emplearlos de manera escalonada según la conducta y respuesta del agente supervisado. Esta estrategia conocida como “Regulación Responsiva” plantea que el regulador deba recurrir inicialmente a mecanismos de dialogo y coordinación con los regulados, utilizando medidas coercitivas únicamente como último recurso. Este enfoque se representa mediante la denominada “pirámide de cumplimiento” donde las sanciones más severas se reservan para los casos de resistencia persistente (Ochoa, 2016)

En consecuencia, la autoridad estatal debería ser capaz no solo de prevenir o disuadir los conflictos de consumo, sino también reconociendo que estos constituyen fallas de mercado inevitables de ofrecer una regulación adecuada que permita a los agentes económicos acceder a mecanismos de solución eficaces y eficientes, considerando los altos costos de transacción que tales conflictos suelen implicar.

No obstante, no basta con la mera existencia de regulación, es necesario que esta sea adecuada y de calidad, pues solo una regulación bien diseñada garantiza una tutela efectiva de los derechos de los consumidores. En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha recomendado implementar prácticas de evaluación *ex post* de las normas, entendidas como herramientas destinadas a medir el impacto real de la regulación y verificar si los objetivos originalmente planteados están siendo alcanzados. Según dicho organismo, una regulación de alta calidad que es

relevante en un momento determinado puede volverse obsoleta a medida que las circunstancias cambian.

La evaluación ex post, de acuerdo con la OCDE, permite analizar las consecuencias y los resultados de las decisiones normativas mediante instrumentos que valoran su pertinencia, eficacia y efectos reales. Asimismo, posibilita identificar resultados no previstos, las causas de los fracasos regulatorios y los factores que explican los casos de éxito, contribuyendo así a la mejora continua del marco regulador.

Resulta saludable entonces —y hasta imprescindible— que, a más de trece años de la entrada en vigor del régimen del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor en el país, se lleve a cabo una evaluación regulatoria que permita determinar si determinados aspectos de su diseño normativo están efectivamente contribuyendo a alcanzar la finalidad para la cual fue creado. Asimismo, es pertinente analizar si, en el marco de la política de mejora regulatoria, existen oportunidades para plantear alternativas o ajustes dentro del marco legal vigente, lo cual contribuiría, sin duda, a una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado.

Para tales efectos, resultan de especialidad utilidad las herramientas de evaluación ex post, dentro de las cuales tenemos el Análisis de Decisión Multicriterio (ADMC), en lo que resulte pertinente.

El ADMC constituye un conjunto de métodos que, de manera explícita y sistemática, permite incorporar criterios adicionales en el proceso de evaluación, posibilitando así una toma de decisiones con una perspectiva más integral u holística. Este enfoque hace explícitos los valores, dimensiones y su importancia relativa dentro del proceso decisorio, proporcionando una base metodológica más sólida para la evaluación de políticas o regulaciones. (AETSA, 2020).

2.3.Sistema de Protección al consumidor

Con el propósito de dar contenido al precepto constitucional referido a la defensa del consumidor, el Código de Protección y Defensa del Consumidor instituyó el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. Dicho sistema se concibe como un

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. Su finalidad es garantizar el cumplimiento efectivo de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, dentro del marco de las atribuciones y la autonomía de cada uno de sus integrantes.

Este sistema tiene por finalidad fortalecer la protección y defensa de los consumidores, en el marco de la ejecución de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (aprobada por Decreto Supremo N° 006-2017-PCM). Esta política busca promover la **solución eficaz de controversias de consumo**, a través de mecanismos, tales como la consulta, el reclamo y la denuncia, garantizando así una atención oportuna y efectiva a los conflictos entre proveedores y consumidores.

El objetivo principal de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor es contribuir a un nivel más alto y **eficaz** de protección de los derechos de los consumidores con criterios de equidad y especial atención en los sectores más vulnerables de la población. Para alcanzar este propósito, se plantea consolidar e integrar progresivamente el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, el cual fue concebido precisamente como una herramienta estratégica para el logro de dicho objetivo.

“El quehacer del Estado en materia de protección y defensa del consumidor se encuentra orientado a brindar una mayor y más eficaz protección de los derechos de los consumidores, poniendo énfasis en su educación y velando por su seguridad, viabilizando su efectiva protección a través de mecanismos de prevención y solución de conflictos de consumo, utilizando como herramienta para ello, el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, por lo que el fortalecimiento del mismo constituye también parte integrante de la presente política (Decreto Supremo N° 006-2017-PCM, 2017).¹⁷

¹⁷ Esta política se sustenta en los siguientes principios rectores:

- **Eficiencia y eficacia.** Lograr los objetivos, haciendo uso racional de los recursos, teniendo como base la calidad en la gestión y el mejoramiento continuo de las actividades tanto públicas como privadas.
- **Transparencia.** Generar un ambiente de confianza entre la actuación del Estado en relación con la protección y defensa de los consumidores y la sociedad, de tal forma que las responsabilidades, procedimientos y reglas establecidas, se desarrollen e informen con claridad, incentivando la activa participación de la ciudadanía.
- **Inclusión y enfoque intercultural.** Dirigir las políticas a la efectiva atención de los requerimientos y necesidades de los consumidores más vulnerables, reconociendo y valorando visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales en las relaciones de consumo de bienes y servicios, basadas en el diálogo y respeto a la población culturalmente diversa del país.
- **Protección.** Promover la generación de condiciones que garanticen la transparencia y equidad en las relaciones de consumo.
- **Defensa.** Actuar en respuesta ante la vulneración de los derechos de los consumidores.
- **Igualdad y no discriminación.** Garantizar que las relaciones de consumo se desarrollen de manera equitativa sin distinción ni exclusión sobre la base de motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación

Esta política se estructura sobre la base de cuatro ejes estratégicos, entre los cuales se incluyen los mecanismos de prevención y solución de conflictos de consumo, entre proveedores y consumidores. Dentro de este eje se enmarcan los procedimientos administrativos sumarísimos, que constituyen una de las vías más expeditivas para la resolución de controversias en materia de protección al consumidor.

Precisamente, en lo referido a los mecanismos de solución controversias, el Estado ha desarrollado un marco regulatorio que comprende tanto normas sustantivas como procesales orientadas a garantizar la tutela efectiva de los derechos de los consumidores. En ese contexto, resulta especialmente relevante para fines del presente trabajo evaluar si los procedimientos sumarísimos contribuyen efectivamente a la materialización de este eje estratégico, coadyuvando así al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Política Nacional de Protección al Consumidor.

2.4.El procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

Habiendo resaltado la trascendencia que reviste la regulación de protección al consumidor en el mercado y la mejora continua de la que debe ser objeto, ahora corresponde analizar en específico algunos aspectos del procedimiento sumarísimo que consideramos ameritan ser revisados para poder lograr los fines de esta investigación.

Según la regulación peruana sobre esta materia, el Estado reconoce como política pública el establecer procedimientos más eficientes, expeditivos y eficaces para la problemática de consumo entre proveedores y consumidores. En esa línea, se creó el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, como una versión abreviada del procedimiento ordinario, buscando atender o resolver las necesidades propias del sistema de protección al consumidor¹⁸, a través de un modelo *fast track* cuyo plazo máximo de tramitación es de 30 días hábiles, y reservando su competencia para casos en los que involucren a bienes o servicios cuyo valor no supere las 3 UIT.

sexual, identidad de género, idioma, religión, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, u otro motivo.

¹⁸ Según el artículo 124 del Código de Consumo “[...] **A efectos de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor** de carácter célere o ágil para los casos en que ello se requiera por la cuantía o la materia discutida, el Consejo Directivo del Indecopi crea órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor”.

Básicamente, ante la creciente demanda de los servicios de INDECOPI en materia de protección al consumidor, la incorporación de la figura del procedimiento sumarísimo como un mecanismo de solución de controversias, buscaba otorgar a los administrados un mecanismo de solución gil y oportuno, para procedimientos cuya pretensión sea de menor cuantía y para materias de menor dificultad (Sarria, 2011), lo cual resultaba entendible.

2.5. La competencia en los procedimientos administrativos

El instituto de la competencia se vincula directamente con los ámbitos dentro de los cuales resulta válido el ejercicio de la potestad jurisdiccional o administrativa. En términos generales, la competencia puede definirse como la aptitud legal que tiene un órgano para ejercer dicha potestad, en razón de criterios previamente establecidos por el ordenamiento jurídico. (Priori, 2004).

En palabras de (Priori 2004), la competencia se configura como la capacidad del juzgador o por extensión, del órgano administrativo para ejercer válidamente la potestad que la ley le ha conferido.

En cambio, la competencia administrativa es la aptitud legal expresa que tiene un órgano para actuar válidamente, en función a criterios como territorio, materia, grado, cuantía y/o el tiempo (Napurí, 2012). En el mismo sentido Dormi (2000), sostiene que la competencia comprende el conjunto asignadas a los órganos y entes que integran la Administración Pública, delimitadas de manera precisa por el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con Morón (2020), los criterios para determinar la competencia administrativa son los siguientes:

- Por materia: se refiere a las actividades o tareas que legalmente puede desempeñar un determinado órgano.
- Por territorio: se refiere al ámbito espacial en el cual es legal el ejercicio de una función pública, en función de las circunscripciones administrativas del territorio (departamentos, regiones, provincias, etc.).

- Por grado: según la posición que el órgano ocupa dentro de la jerarquía vertical de la institución.
- Por tiempo: es el ámbito temporal en el cual es legal el ejercicio de una función administrativa. Pueden ser permanentes (si el tiempo no afecta a la competencia), temporarios (si la competencia solo puede ejercerse dentro de un plazo determinado o si solo puede iniciarse su ejercicio a partir de un plazo previsto), accidentales (cuando la competencia sea fugaz o por breves instantes, por ejemplo, la situación de los accidentales interinos o suplentes).

Para los fines del presente trabajo, resulta relevante destacar el criterio de cuantía como elemento determinante de la competencia administrativa. La fijación de la competencia en función del valor económico del petitorio (cuantía) tiene una justificación económica, pues busca asignar a procesos de menor cuantía aquellos procedimientos que impliquen menores costos para el Estado y los particulares. De esta manera, se procura que los costos del procedimiento no superen el valor del conflicto que se pretende resolver o evitar. (Priori, 2004).

Sin embargo, dada la particularidad de los procedimientos en materia de protección al consumidor y considerando la pregunta principal de esta investigación, resulta pertinente analizar si, efectivamente, una controversia cuyo petitorio presenta un valor económico reducido implica necesariamente un procedimiento menos costoso y de menor duración.

En ese contexto, la UIT, adquiere relevancia, al constituir el parámetro legal que permite determinar los rangos de cuantía en diversos procedimientos administrativos. La UIT, regulada en el Título Preliminar del Código Tributario, es un valor de referencia que el legislador puede emplear en materia tributaria para fijar bases imponibles, deducciones, límites de afectación y otros aspectos vinculados a los tributos. Asimismo, su utilización se ha extendido a otros ámbitos, como la determinación de sanciones, la aplicación de multas y la definición de obligaciones contables. (Huamaní, R., 2019)

Cabe señalar que el valor de UIT suele incrementarse anualmente, mediante Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Su aplicación tiene un alcance general en el sector público, sirviendo como referencia para la imposición de

sanciones pecuniarias por parte de diversas entidades del Estado, entre ellas INDECOPI, SUNEDU, OSINERGMIN, OEFA, INS, SUSALUD, entre otros.

Ciñéndonos en estricto al tema que nos ocupa, tenemos que, en el caso de los procedimientos sumarísimos, el INDECOPI considera como un primer criterio para determinar la competencia en razón de la cuantía el valor de la UIT, Es decir, se establece que la competencia de los órganos que tramitan los procedimientos sumarísimos procede cuando el valor del producto o servicio adquirido u ofertado no supere las tres (3) UIT, de lo contrario la competencia corresponderá a los órganos de procedimientos ordinarios, bajo la competencia de la Comisión de Protección del Consumidor.

En tal contexto, resulta pertinente analizar si, a la luz de la evidencia estadística, la casuística y las particularidades propias del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, es eficiente mantener únicamente los criterios de materia y cuantía (basado en este valor de la UIT) como los determinantes exclusivos de la competencia de los órganos de procedimientos sumarísimos. Ello cobra especial relevancia si se considera que la UIT no constituye un valor fijo, sino una referencia variable que tiende a incrementarse anualmente, lo cual podría incidir en la delimitación práctica de la competencia y, en consecuencia, en la eficiencia del sistema de protección al consumidor.

2.6. La competencia procesal como instrumento para atender los problemas de demora en la resolución de procesos

2.6.1. Demora en la resolución de procesos

La demora en la resolución de los procedimientos constituye una problemática persistente que continúa generando preocupación en el mundo jurídico. La literatura especializada en materia procesal coincide en que la excesiva duración de los procesos ha revivido la antigua preocupación de J. Bentham, quien advertía que una justicia demorada es una justicia negada: *justice delayed is justice denied*. En el mismo sentido, Devis Echandía sostenía que: *Una justicia lenta, es una injusticia grave* (Londoño, 2008).

Según Canelo (2006), la falta de celeridad y la ausencia de una tutela pronta de los derechos evocan el aforismo que reza “*justicia que no es rápida, no es justicia*”. En esa

misma línea, Couture citado por (Melendo, 1957) advertía con agudeza que *“en el procedimiento, el tiempo es algo más que oro, es justicia”*.

La pérdida de horas-hombre y los recursos invertidos como consecuencia de la tardía resolución de un proceso no sólo afectan a las partes procesales, sino que repercuten directamente en la confianza ciudadana y en la seguridad jurídica, al incrementar incertidumbre respecto del resultado de la actividad cognitiva del juez. (Canelo, 2006).

Desde el punto de vista procesal, Londoño (2008) sostiene que esta situación evidencia la falta de eficiencia del aparato judicial para resolver oportunamente los conflictos jurídicos que se le someten, afectando incluso la eficacia del derecho reclamado, el cual perder sentido debido a su postergación en el tiempo.

Sin embargo, esta problemática no se circunscribe al ámbito jurisdiccional. En la actualidad, la dilación también afecta diversos procedimientos administrativos, tal como advierte (Araya, 2024), quien señala que las demoras injustificadas en la vía administrativa se han convertido en un fenómeno recurrente, particularmente en los procedimientos administrativos sancionadores, donde no resulta aplicable el régimen del silencio administrativo.

Por tanto, uno de los mayores desafíos que enfrenta la administración de justicia, como la administración pública es garantizar la resolución oportuna de los procedimientos. La dilación no solo genera insatisfacción entre los administrados y vulnera el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, sino que además incrementa los costos de transacción, especialmente en controversias de naturaleza económica.

En consecuencia, resulta esencial que las autoridades decidan los procedimientos dentro de los plazos legalmente establecidos, en cumplimiento de los principios de celeridad y eficiencia que integran el modelo de la buena administración pública. En efecto como señala (Saavedra 2024) contar con una administración capaz de responder con prontitud y eficacia a las demandas ciudadanas no constituye un privilegio, sino autentica necesidad del estado moderno.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia emitida en el Expediente 442-2003/AA/TC, ha reconocido expresamente que todo justiciable tiene derecho a un

proceso sin dilaciones, y que “*La celeridad está íntimamente vinculada con la seguridad jurídica. Es necesario destacar que un derecho que no se realiza no es un derecho o, en términos diferentes, transitar por los tribunales de justicia no es ejercer el derecho a la jurisdicción*”.

2.6.2. Factores de la demora

En las Sentencias emitidas en los Expedientes N° 04532-2013-PA/TC y 00225-2017-PA/TC, el Tribunal Constitucional abordó esta problemática, señalando los siguientes factores que explican la demora en la duración de los procedimientos administrativos:

1) ***La complejidad del asunto***: aquí se consideran factores tales como la naturaleza de la situación fáctica que es materia de evaluación o fiscalización por la administración, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la **pluralidad de administrados** involucrados en el procedimiento, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil.

Para Apolin (2007), resulta claro que la complejidad de un proceso puede determinar que éste dure mucho más tiempo del esperado. Ello debido a su complejidad fáctica y/o jurídica.

2) ***La actividad o conducta procedimental del administrado***: se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el procedimiento, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. Por ejemplo, no brindar facilidades para ser notificado.

3) ***La conducta de las autoridades administrativas***: se verifica el grado de celeridad con el que se ha tramitado el procedimiento. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u omisiones de los órganos competentes para la tramitación del procedimiento, como por ejemplo: lo que ordinariamente se demora en resolver determinado tipo de procesos; la admisión y/o la actuación de elementos probatorios manifiestamente impertinentes; la reiterada e indebida anulación por parte del ente o tribunal administrativo de segundo grado respecto

de las decisiones de la autoridad administrativa de primer grado; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios, etc.

4) *Las consecuencias que la demora produce en la situación jurídica del interesado*: se evalúa si el paso del tiempo en el procedimiento incide o influye de manera relevante e intensa en la situación jurídica (derechos y deberes) del demandante. Ello con la finalidad de que el procedimiento discurra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve, si es que este incide o influye de manera relevante e intensa sobre la situación jurídica del demandante.

De estos factores, conviene resaltar el factor de complejidad, cuyo análisis, según la literatura especializada, gira en torno a tres elementos principales: (i) la naturaleza de la situación fáctica materia de evaluación por la autoridad, (ii) los alcances que tenga la actividad probatoria en el esclarecimiento de los hechos en el caso concreto, y (iii) una pluralidad de administrados involucrados en el procedimiento, de ser el caso (Saavedra, 2024).

Respecto al primer elemento, la cuestión será entender la complejidad –o ausencia de ella- de la materia en el marco de las actividades regulares y pedidos que está llamada a atender la autoridad y, dentro de ellas, la comparación deberá ser entre procedimientos del mismo tipo.

En cuanto al segundo elemento de análisis, está referido tanto a la inmediatez de los elementos de convicción requeridos para atender el pedido; es decir, si se encuentran en la esfera de disposición de las partes del procedimiento, o si se encuentra fuera de ellas, así como a la cantidad de elementos de convicción requeridos en el procedimiento.

Sobre el tercer elemento, la **pluralidad de administrados** debe entenderse como inusitada en un mismo tipo de procedimiento, habida cuenta que una pluralidad de administrados que fuere ‘normal’ o ‘regular’ en un cierto tipo de procedimiento no debería impregnarle de una complejidad no prevista, como sí lo haría una pluralidad anormal. En los casos en que la pluralidad de administrados no sea inusitada, ya no deberá valorarse en sí misma sino como parte del “*tiempo que regularmente toma resolver a la*

autoridad un determinado tipo de procedimientos” a que se refiere el criterio de la conducta de las autoridades administrativas.

Así lo entiende también Díaz-Maroto (2019), al referir que la multiplicidad de los sujetos intervinientes obliga a su vez a la multiplicación de los trámites, circunstancia que deriva en la complejidad de la causa.

2.6.3 Alternativas frente a las demoras en la tramitación y resolución de los procesos

Ante la problemática de la demora o dilación de los procedimientos, la fuente académica, propone varias alternativas. Saavedra (2024) considera que se debería:

- Mejorar la asignación y uso de recursos de las instituciones públicas,
- Mejorar los procedimientos; o,
- Sincerar los plazos para que reflejen el tiempo en que realmente es posible atender las cuestiones.

Al respecto, el autor citado concluye que se deben hacer mejoras al **diseño y concepción** de los procedimientos para volverlos más céleres y eficientes, pero también en la retroalimentación en la formulación de normativa con lecciones aprendidas y sustento en indicadores cuantitativos sobre la duración de los procedimientos: cuánto pueden los procedimientos durar en realidad, a efectos de sincerar los plazos en los casos en que aquello sea necesario.

Por su parte, Canelo (2006), analizando esta situación desde el punto de vista procesal propone diversas alternativas, entre ellas, una reforma estructural de la Administración de Justicia y el desarrollo de los tribunales de pequeñas causas que tanto éxito han tenido en el ámbito procesal de Brasil.

También se ha considerado como un instrumento central para atender las causas de la demora en los procesos, la **competencia procesal**, pues permite asignar los asuntos a los órganos competentes en función de criterios de materia, cuantía, territorio, número de sujetos procesales y pretensiones involucradas.

Y es que una adecuada determinación de la competencia procesal contribuye a reducir las demoras o incumplimientos de plazos, mediante la distribución racional de la carga, la especialización y la optimización del acceso a la justicia. Al respecto, una de las conclusiones a las que arribó la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N°32 del 30 diciembre de 1999, emitido a propósito de la problemática que enfrentaba debido a dilaciones indebidas en la tramitación de procesos seguidos ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, fue precisamente referida a la competencia procesal, al proponer la elaboración de una propuesta legislativa que permita modificar las competencias de todas las instancias jurisdiccionales que conocían acciones contencioso-administrativas.

Según Sáez (2015). *“la realidad (...) demanda la existencia de diversos órganos habilitados para ejercer la jurisdicción ya sea por la complejidad de los asuntos que se deben resolver; la extensión de los territorios en que se debe ejercer la función, para permitir el acceso a la justicia de todas las personas; la necesidad de velar por los derechos fundamentales que exigen la existencia de tribunales con poder para revisar las decisiones de otros y ante los cuales reclamar las decisiones dictadas que afectan los intereses de las partes; la necesidad de velar por cargas de trabajo adecuadas que permitan resolver los asuntos en el tiempo oportuno; etc.”*

Capítulo III. Situación actual del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

En el Perú, el régimen general sobre protección al consumidor se encuentra previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado por la Ley N° 29571, y vigente desde el 2 de octubre de 2010. Que además de contener principios y normas de carácter sustantivo, también contempla normas de carácter procesal respecto al procedimiento sumarísimo. A su vez, la Directiva N° 001-2021/DIR-COD-INDECOPI. Directiva Única que regula los procedimientos en materia de protección al consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, la Directiva Única), entre ellos precisamente el procedimiento sumarísimo. También existen diversas normas sobre tutela del consumidor, pero en materia de servicios públicos, en temas de salud, educación, entre otros sectores específicos.

3.1. Criterios de competencia establecidos actualmente para los procedimientos sumarísimos

Los ORPS fueron creados con la finalidad de atender la problemática de consumo, de una forma ágil, celeridad y en un menor tiempo al que toma un procedimiento ordinario. Precisamente el artículo 125 del Código de Consumo enumera las materias de su competencia:

- **Por razón de la cuantía:** Denuncias cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia, no supere 3 UIT.
- **Por razón de la materia:** Denuncias que versen exclusivamente sobre:
 - Incumplimientos de acuerdos conciliatorios,
 - Falta de atención a reclamos y requerimientos de información,
 - Métodos abusivos de cobranza,
 - Demora y falta de entrega del producto, con independencia de su cuantía.
 - Incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de medida cautelar e incumplimiento.
 - Liquidación de pago de costas y costos.

Cabe precisar que, según el Código de Consumo, no puede conocer denuncias que involucren reclamos por productos o sustancias peligrosas, actos de discriminación o trato diferenciado, servicios médicos, actos que afecten intereses colectivos o difusos y los que versen sobre productos o servicios cuya estimación patrimonial es inapreciable en dinero, pues están reservados para el procedimiento ordinario.

Para una mejor ilustración se cita el siguiente esquema extraído de la Resolución N° 1410-2019/SPC-INDECOPI emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del Indecopi el 27 de mayo de 2019:

Tabla 2
Competencias del ORPS y de las Comisiones

	Procedimiento Ordinario COMISIÓN	Procedimiento Sumarísimo ORPS
PRIMERA REGLA: Por la naturaleza de los intereses en juicio	<ul style="list-style-type: none"> - Conductas que afectan intereses particulares. - Conductas que afectan intereses difusos o colectivos. 	Conductas que afectan intereses particulares.
SEGUNDA REGLA: Por la materia involucrada.	Denuncias que versan sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Productos o sustancias peligrosas. - Actos de discriminación o trato diferenciado. - Servicios médicos. 	Denuncias que versan sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de acuerdos conciliatorios. - Falta de atención de reclamos. - Falta de atención a requerimientos de información. - Métodos abusivos de cobranza. - Demora y falta de entrega del producto. - Procedimientos por incumplimiento de medida correctiva. - Procedimientos por incumplimiento de medida cautelar. - Incumplimiento y liquidación de costas y costos.
TERCERA REGLA: Por razón de cuantía	<ul style="list-style-type: none"> - No apreciables en dinero. - Valor mayor a 3 UIT 	Menor a 3 UIT

Nota: Adaptado de Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI, 2019.

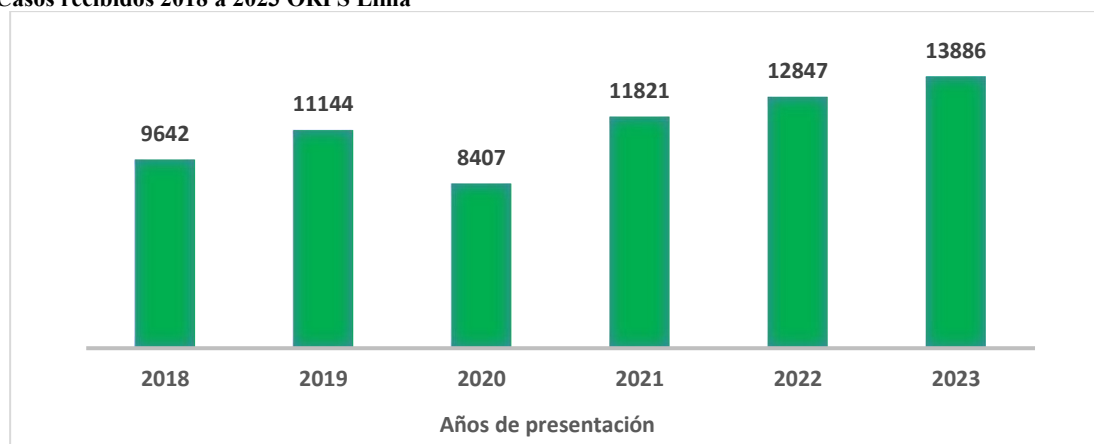
3.2. Diagnóstico de cumplimiento de plazos de tramitación de los procedimientos sumarísimos

A partir de la información estadística obtenida del INDECOPI, se presenta a continuación un diagnóstico sobre el cumplimiento de los plazos de tramitación en los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor. El objetivo es evaluar si dichos procedimientos vienen siendo resueltos dentro del plazo legal previsto de treinta (30) días hábiles, conforme a la normativa aplicable, e identificar los factores que podría estar incidiendo en eventuales retrasos, ello permitirá, a partir del analizar, formular nuestra propuesta orientada a la mejora de la eficiencia procedimental¹⁹.

¹⁹ Se recalca que se está delimitando el ámbito de esta investigación al Departamento de Lima.

Con relación a los casos ingresados en los ORPS de Lima, resulta pertinente, en primer término, dimensionar la carga de expedientes registrada durante los períodos objeto de estudio. Así, durante los años 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, los ORPS de Lima, tanto de la sede central²⁰ como de Lima Norte²¹ recibieron la siguiente cantidad de casos:

Gráfico 6
Casos recibidos 2018 a 2023 ORPS Lima



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2020b, 2020c; INDECOPI - OPS Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos, 2023.

Se puede apreciar que los ORPS de Lima recibieron en promedio, más de 11,290 denuncias por año, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2023. Tal volumen evidencia una alta carga procedimental en la tramitación de los casos de protección al consumidor.

Como se señaló previamente, la disminución del número de expedientes registrada en el año 2020 responde a factores derivados de la pandemia COVID-19, la cual afectó significativamente el funcionamiento regular de las entidades públicas y, por ende, la presentación y tramitación de denuncias por parte de los consumidores.

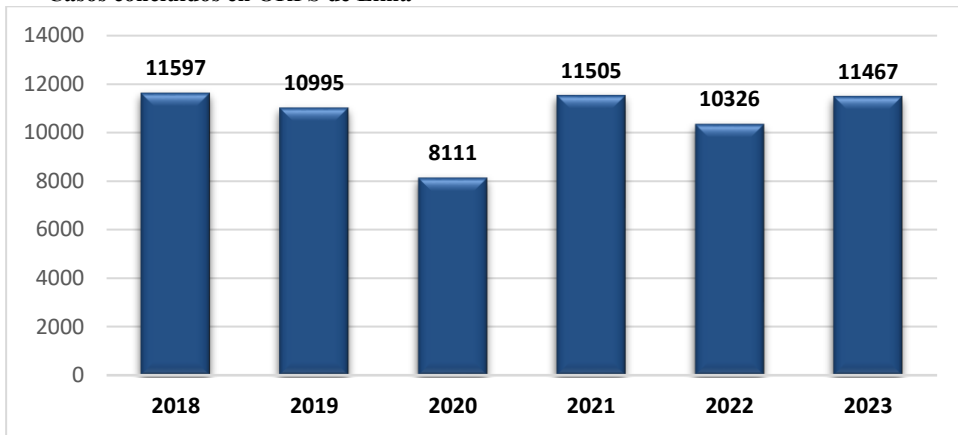
Por otro lado, respecto a los procedimientos concluidos en el mismo periodo (2018-2023), y de acuerdo con la información oficial del 1 INDECOPI, los ORPS de Lima resolvieron en total la siguiente cantidad de casos:

²⁰ En la sede central del INDECOPI funcionan el ORPS 1, el ORPS 2 y el ORPS 3, cuya competencia se encuentra establecida en la Resolución N° 106-2014-INDECOPI/COD, publicada el 01 de julio de 2014, que aprueba la división temática de la competencia resolutoria de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Sede Central del INDECOPI. Según la cual la competencia de cada ORPS es la siguiente:

- ORPS N°1: Incumplimiento de medidas correctivas; Incumplimiento de acuerdos conciliatorios; Incumplimiento y liquidación de costas y costos; Servicio de transporte; Servicio de turismo; Servicio de telecomunicaciones; y, Seguros.
- ORPS N°2: Servicios bancarios y financieros; Planes de salud; Sistema de pensiones; y, Mercado de valores.
- ORPS N°3: Los demás segmentos económicos que no sean competencia de los ORPS N° 1 y 2.

²¹ En este ORPS, a diferencia de los tres de la sede central, se tramitan denuncias todas las materias.

Gráfico 7
Casos concluidos en ORPS de Lima

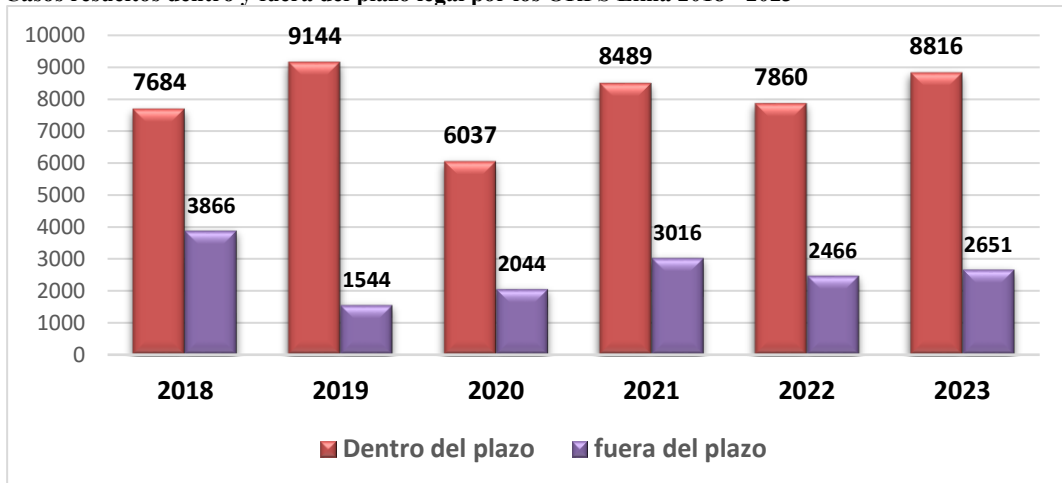


Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

3.3. Procedimientos concluidos fuera del plazo

En el siguiente gráfico se muestra la cantidad de casos resuelta fuero del plazo legal por los ORPS Lima durante el periodo 2018 y 2023. Al respecto, se puede apreciar que los años 2018, 2021 y 2023 registraron la mayor cantidad de procedimientos concluidos fuera del plazo legal, lo que evidencia una tendencia intermitente de incumplimiento en los plazos de tramitación a lo largo del periodo analizado.

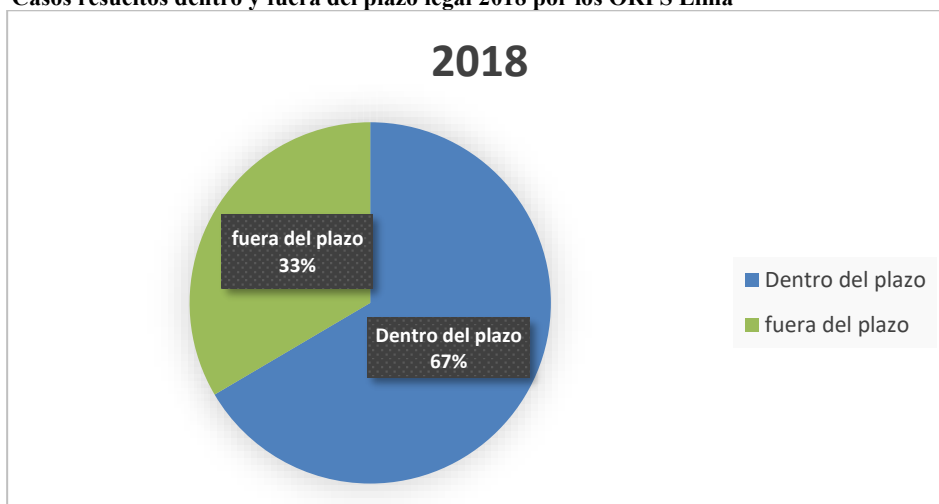
Gráfico 8
Casos resueltos dentro y fuera del plazo legal por los ORPS Lima 2018 - 2023



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

En términos porcentuales, para el año 2018 se cuenta con la siguiente información estadística correspondiente a los ORPS de Lima (sur y norte), referida específicamente al porcentaje de expedientes concluidos dentro y fuera del plazo legal:

Gráfico 9
Casos resueltos dentro y fuera del plazo legal 2018 por los ORPS Lima

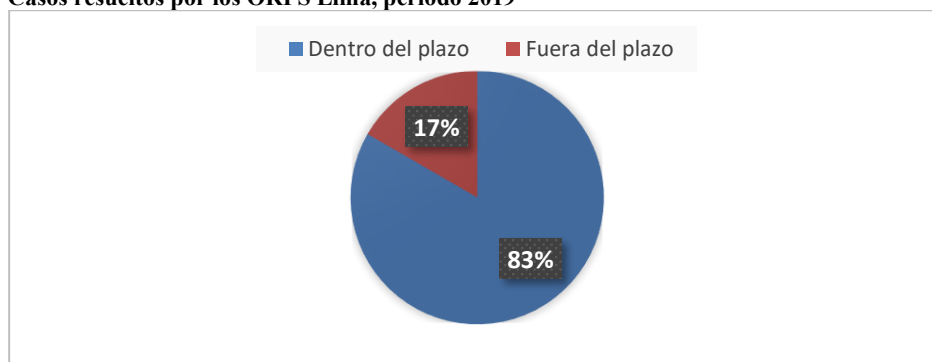


Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

El gráfico muestra que, durante el año 2018, los ORPS en Lima Sur y Lima Norte resolvieron solo el 67% de los casos dentro del plazo legal, mientras que el 33% restante se resolvió fuera de dicho plazo. Cabe precisar que, en ese año, tanto el ORPS 1 como el ORPS de Lima Norte registraron los mayores índices de expedientes concluidos fuera del plazo legal, con un 48% y 46% respectivamente, es decir, casi la mitad de los casos tramitados en ese periodo (ver anexo 2).

En cuanto al periodo 2019, la información estadística disponible muestra lo siguiente:

Gráfico 10
Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2019

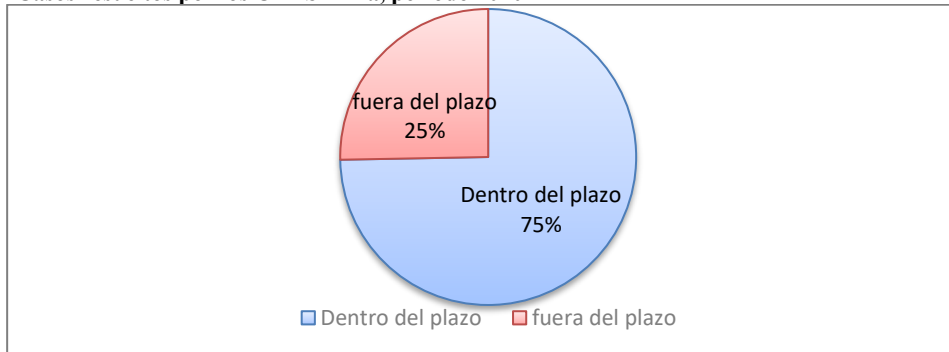


Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

Si bien en 2019 se evidenció una disminución de expedientes resueltos fuera del plazo legal respecto del año anterior, los cuatro ORPS continuaron presentando demoras en la tramitación de los casos. En conjunto, el 17% de los procedimientos fueron resueltos fuera del plazo legal, siendo el ORPS 2 y el ORPS de Lima Norte los que registraron los mayores porcentajes de incumplimiento, con 31% y 20%, respectivamente (Ver detalle en el Anexo 3).

En cuanto al periodo 2020, se dispone de la siguiente información sobre los expedientes concluidos dentro y fuera del plazo legal:

Gráfico 11
Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2020

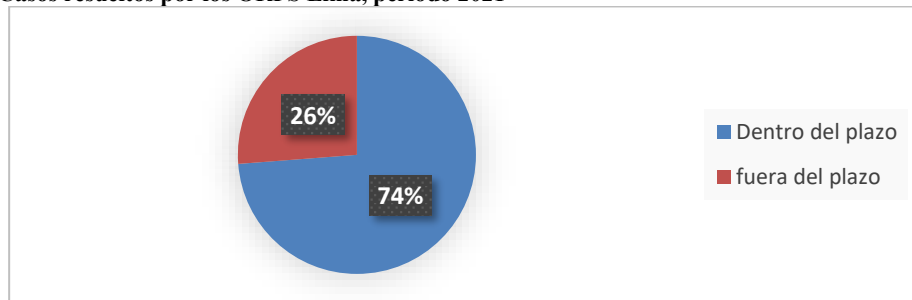


Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

Se evidencia que, pese a que en 2020 se registró una menor cantidad de denuncias en comparación con el año 2019, los ORPS tampoco lograron concluir la totalidad de los procedimientos dentro del plazo legal. En efecto, solo el 75% de los expedientes fueron resueltos dentro del plazo legal, mientras que el 25% restante se resolvió fuera de este.

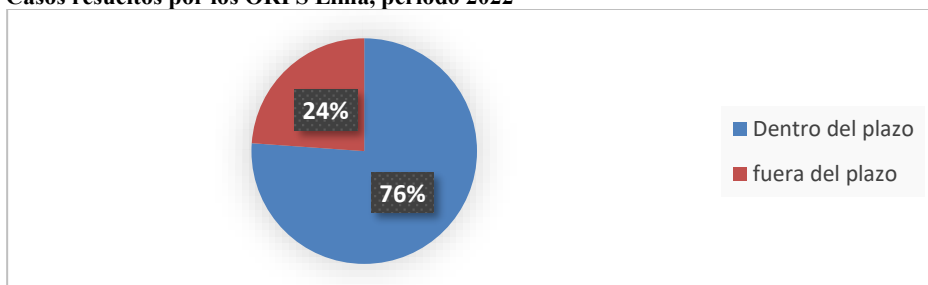
En cuanto a los años 2021, 2022 y 2023 la información disponible respecto a los expedientes concluidos dentro y fuera del plazo legal muestra que persisten demoras similares en la tramitación y resolución de los procedimientos sumarísimos:

Gráfico 12
Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2021



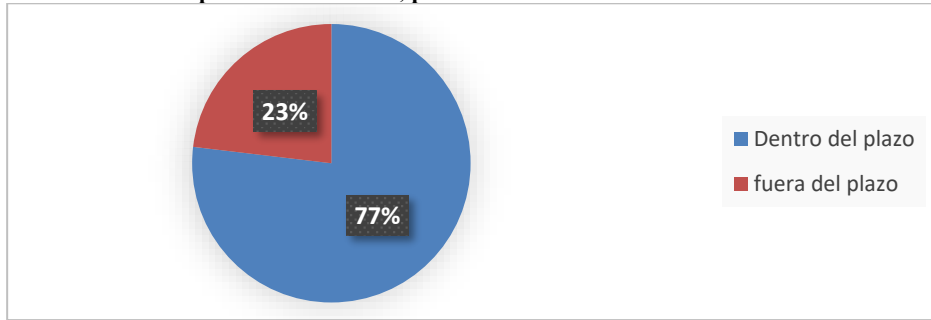
Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

Gráfico 13
Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2022



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

Gráfico 14
Casos resueltos por los ORPS Lima, periodo 2023



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e.

De ello se puede colegir que, entre los años 2018 y 2023 no todos los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor en Lima se resolvieron dentro del plazo legal, En efecto, se registraron porcentajes relevantes de expedientes concluidos fuera del plazo establecido: 33% en 2018, 14% en 2019 y 25% en 2020.

Esta situación evidentemente ha conllevado a un incremento sostenido de la carga procesal que tramitan los ORPS, tal como se evidenció en el gráfico 3, lo que ha derivado en un desborde de su capacidad operativa y, en consecuencia, en retrasos de cumplimiento de los plazos de resolución. Ello afecta directamente la naturaleza sumarísima del procedimiento, que fue concebido precisamente para garantizar una resolución célere de controversias.

A partir de lo expuesto, pueden identificarse conclusiones principales:

1. El ingreso de denuncias en la vía sumarísima que ofrece el Indecopi para la solución de controversias se ha incrementado progresivamente desde su creación, mostrando una tendencia al alza en los últimos años.
2. Una proporción significativa de denuncias presentadas bajo esta vía no se resolvió dentro del plazo legal de 30 días hábiles, manteniéndose cada año porcentajes de incumplimiento que fluctúan entre 14% y 33%. En promedio, se observa que alrededor del 24% anual de los casos fueron resueltos fuera del plazo legal.

A continuación, se presenta un gráfico que ilustra esta situación:

Tabla 3
Promedio de porcentaje de resueltos fuera del plazo legal 2018-2023

Año	Porcentaje de casos resueltos fuera del plazo legal
2018	33%
2019	14%

2020	25%
2021	26%
2022	24%
2023	23%
Promedio	24.16 %

Fuente: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e

Elaboración: propia.

De la data obtenida, además se ha identificado que los casos que se resolvieron fuera del plazo legal comparten, entre otras, las siguientes características o patrones más relevantes:

- La parte denunciante o denunciada está compuesta por varios sujetos, de tres a más (cantidad de sujetos procesales).
- Los hechos infractores son más de dos (hechos infractores o pretensiones).
- Existe una mixtura entre una pluralidad de sujetos y hechos infractores.

Respecto a la cantidad de sujetos intervinientes, se trata de casos en los que se ha denunciado a más de un proveedor, identificándose incluso expedientes con entre 4 y 21 denunciados. Ello obliga al órgano resolutorio no sólo a destinar más tiempo para elaborar el pliego de imputación de cargos a cada uno de los proveedores, sino también a destinar mayores actividades procesales relacionadas con las notificaciones y, finalmente, con la redacción de la resolución final, en la cual debe analizarse la responsabilidad administrativa individual de cada administrado.

Con relación a los hechos infractores, conviene recordar que, conforme al artículo 254 del TUO de la LPAG, de aplicación supletoria a los procedimientos sumarísimos, el procedimiento sancionador se caracteriza, entre otros aspectos, por la obligación de la autoridad administrativa de notificar los hechos que se imputan y precisar la calificación de las presuntas infracciones. Es decir, una vez recibida la denuncia y realizada su calificación, el ORPS debe formular las imputaciones de cargo correspondientes a cada hecho infractor denunciado.

La evaluación de los hechos infractores constituye una parte esencial del procedimiento sancionador y representa el punto partida para el ejercicio válido de la potestad sancionadora. En consecuencia, el ORPS debe verificar con especial diligencia que los hechos denunciados configuren presuntas infracciones a las normas de protección al

consumidor, efectuando la correspondiente subsunción de los hechos en la norma presuntamente vulnerada. Una imputación ausente o una tipificación incorrecta podría acarrear la nulidad del procedimiento, por vulneración del derecho de defensa del administrado.

Como se verificó durante la **observación participante** realizada por uno de los autores de esta investigación, en la práctica esta labor puede demandar tiempo considerable y resultar particularmente compleja para los ORPS, los cuales además de realizar dicha actividad en cada caso que reciben, enfrentan los siguientes desafíos:

- La calificación de la denuncia, según la Directiva única, debe efectuarse en un plazo máximo de cinco días hábiles. No obstante, una denuncia en la vía sumarísima puede contener uno o varios cuestionamientos, cada uno de los cuales constituye una presunta infracción y requiere una imputación de cargos con su respectiva tipificación. Cabe precisar que ni el Código ni la Directiva limitan el número de hechos que puede ser materia de denuncia en esta vía.
- En la presentación de este tipo de denuncias, el consumidor no requiere la firma de un abogado, lo cual resulta adecuado en atención a la finalidad protectora de la norma y a la asimetría informativa existente en las relaciones de consumo. Sin embargo, esta facilidad también conlleva que, al ser el propio consumidor quien redacta la denuncia, los hechos denunciados sean frecuentemente imprecisos o poco inteligibles, lo que dificulta al personal del ORPS comprender con claridad los hechos materia de imputación y elaborar adecuadamente los cargos. Esta situación suele obligar a los ORPS a requerir la subsanación de la denuncia, a fin de precisar los hechos imputados y realizar correctamente la imputación de cargos. Mientras ello ocurre, el plazo legal de calificación puede verse excedido, generando demoras en la tramitación de los procedimientos.

3.4.Aspectos comunes hallados en casos que se resolvieron fuera del plazo legal

Como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo, que recoge un conjunto de procedimientos tramitados en la vía sumarísima y resueltos fuera del plazo legal durante el año 2023, la mayor proporción de estos casos corresponde a materias especializadas,

tales como servicios bancarios y financieros, educativos, equipos de telecomunicaciones, electrodomésticos y agencias de viaje y turismo.

Otro rasgo distintivo de dichos procedimientos es que, en la mayoría de ellos, se ventilan más de tres hechos infractores, llegando incluso a quince (15) en algunos expedientes. Asimismo, se observa una pluralidad de sujetos procesales, es decir la intervención de más de dos (2) denunciante y/o denunciados.

A ello se suma la existencia de casos mixtos, en los que confluyen simultáneamente una pluralidad de sujetos procesales y una multiplicidad de hechos infractores, lo cual incrementa significativamente la complejidad del procedimiento y, en consecuencia, la probabilidad de incumplimiento de los plazos legales de tramitación y resolución.

Tabla 4
Rasgos comunes hallados en casos revisados

	Exp.	Fecha denuncia	No. Resolución	fecha Res Final	Supera 30 días hábiles	Días hábiles	Materia	Complejidad
1	1428-2023/PS 2	26/05/2023	1346-2023/PS2	4/08/2023	X	46	Servicios Bancarios y Financiero	2 hechos infractores
2	2035-2022/PS 1	2/12/2022	1570-2023/PS1	27/09/2023	X	205	Transporte aéreo, agencias de viajes	3 denunciados. 5 hechos infractores
3	1245-2022/IL N-PS0	29/09/2022	0189-2023/ILN-PS0	21/02/2023	X	101	Servicios educativos	3 denunciados. 8 hechos infractores. 2 requerimientos a terceros (UGEL)
4	3214-2022/PS 2	14/12/2022	0252-2023/PS2	13/02/2023	X	44	Servicios Bancarios y Financiero	3 denunciados. 3 hechos infractores
5	869-2022/PS 1	05/05/2022	0272-2023/PS1	9/02/2023	X	193	Agencias de Viaje	12 hechos infractores
6	0031-2023/IL N-PS0	05/01/2023	0282-2023/ILN-PS0	20/03/2023	X	53	Servicios Bancarios y Financiero	10 hechos infractores
7	077-2020/PS 2	13/01/2020	1829-2020/PS2	11/12/2020	X	181	Servicios Bancarios y Financiero	6 denunciados. 4 hechos infractores
8	0006-2023/PS 3	1/01/2023	1430-2023/PS3	21/11/2023	X	224	Servicios educativos	4 hechos infractores.
9	0014-2023/PS 3	3/01/2023	0527-2023/PS3	21/04/2023	X	55	servicios inmobiliarios	15 hechos infractores
10	0001-2023/IL N-PS0	2/01/2023	0265-2023/ILN-PS0	16/03/2023	X	54	Servicios Bancarios y Financiero	2 hechos infractores. En uno de ellos se cuestionan 27 operaciones no reconocidas.
11	0008-2023/IL N-PS0	3/01/2023	283-2023/ILN-PS0	20/03/2023	X	35	Agencias de Viaje	3 denunciados. 9 hechos infractores
12	0015-2023/IL N-PS0	4/01/2023	387-2023/ILN-PS0	17/04/2023	X	36	Servicios Bancarios y Financiero	10 hechos infractores

13	0017-2023/PS3	3/01/2023	849-2023/PS3	27/06/2023	X	54	Electrodomésticos	3 denunciados 4 hechos infractores
14	0018-2022/PS1	5/01/2022	897-2023/PS1	24/05/2023	X	250	Transporte aéreo	3 hechos infractores
15	0018-2023/PS1	3/01/2023	1946-2023/PS1	6/12/2023	X	58	Transporte aéreo	4 hechos infractores.
16	0021-2023/PS3	3/01/2023	1038-2023/PS3	11/08/2023	X	105	Servicios Bancarios y Financiero	3 denunciados 8 hechos infractores
17	0024-2023/ILN-PS0	5/01/2023	300-2023/ILN-PS0	23/03/2023	X	45	Venta de equipos de computo	4 hechos infractores.
18	0024-2023/PS1	4/01/2023	2041-2023/PS1	28/12/2023	X	42	Equipos celulares	3 hechos infractores
19	0030-2023/ILN-PS0	5/01/2023	578-2023/ILN-PS0	13/06/2023	X	74	Servicios Bancarios y Financiero	3 hechos infractores
20	0034-2023/PS3	5/01/2023	850-2023/PS3	27/06/2023	X	41	Venta de electrodomésticos	3 hechos infractores
21	0037-2023/PS1	6/01/2023	810-2023/PS1	9/05/2023	X	50	Seguros	7 hechos infractores
22	0045-2023/PS1	9/01/2023	721-2023/PS1	24/04/2023	X	42	Servicios turísticos	9 hechos infractores
23	0667-2022/ILN-PS0	26/05/2022	0668-2022/ILN-PS0	9/08/2022	X	48	Servicios Bancarios y Financiero	3 hechos infractores, uno de ellos sobre transacciones no reconocidas
24	0088-2021/ILN-PS0	20/01/2021	0525-2021/ILN-PS0	23/06/2021	X	606	Servicios Bancarios y financieros	5 denunciados. 17 hechos infractores
25	0882-2018/ILN-PS0	12/07/2018	0765-2019/ILN-PS0	19/06/2019	X	237	Servicios Bancarios y financieros	6 denunciados. 9 hechos infractores
26	0276-2020/PS2	31/01/2020	1963-2020/PS2	30/12/2020	X	230	Servicios Bancarios y financieros	21 denunciados.
27	0016-2021/PS3	5/01/2021	1244-2022/PS3	23/09/2022	X	136	Electrodomésticos	1 denunciante y 2 denunciados. 6 hechos infractores
28	0046-2022/PS1	7/01/2022	1499-2022/PS1	8/09/2022	X	65	Transporte aéreo	3 hechos infractores
29	0047-2022/PS1	8/01/2022	1748-2022/PS1	11/10/2022	X	91	Agencias de viaje	4 hechos infractores
30	0055-2022/PS1	10/01/2022	1352-2022/PS1	18/08/2022	X	92	Equipos celulares	4 hechos infractores
31	0066-2022/PS1	11/01/2022	1931-2022/PS1	3/11/2022	X	51	Transporte de carga	3 hechos infractores
32	0070-2022/PS1	11/01/2022	1895-2022/PS1	27/10/2022	X	55	Transporte aéreo. Agencias de viaje	3 denunciados.
33	0074-2022/PS1	12/01/2022	1660-2022/PS1	28/09/2022	X	46	Agencias de viaje	3 denunciadas. 4 hechos infractores

Fuente: Resoluciones y detalle de expedientes revisados.
Elaboración: propia.

Además de los rasgos comunes advertidos, la tabla permite observar de manera objetiva los siguientes aspectos:

- El promedio de días hábiles que tomó la conclusión de los casos analizados fue de 85.5 días. Esto significa que, pese a que el plazo legal máximo es de 30 días hábiles, los procedimientos demoraron en promedio casi el triple del tiempo previsto por la norma. Este hallazgo evidencia que la complejidad de varios de estos casos justificaría su tramitación en la vía ordinaria, la cual está diseñada para procedimientos de mayor complejidad y contempla un plazo máximo de 120 días hábiles.
- La casuística es variada, aunque predominan las denuncias vinculadas a servicios bancarios y financieros (12 casos), seguidas de servicios de transporte (6 casos), agencias de viaje (5 casos), venta de electrodomésticos (3 casos), venta de equipos celulares y servicios educativos (2 casos cada uno), y equipos de cómputo, servicios inmobiliarios y seguros (1 caso cada rubro).
- Esto se explica porque en los casos bancarios generalmente es posible que las denuncias incluyan diversos hechos infractores y partes procesales, precisamente por la naturaleza de los servicios, situación similar se observa, pero en menor medida, en los rubros de transporte y agencias de viaje, que pese a que muchas veces los precios de estos no superan las 3 UITs., tienen varios hechos infractores y varios sujetos procesales.
- El promedio de hechos infractores identificados es de seis, lo que evidencia que los procedimientos que superaron el plazo legal en su tramitación presentaban una multiplicidad de conductas infractoras. En cuanto al número de sujetos procesales, el promedio fue de 5, lo que refuerza la idea de que la acumulación de hechos y partes incrementa la complejidad y, en consecuencia, la duración del procedimiento.

Estas situaciones son plausibles debido a que la regulación actual del procedimiento sumarísimo no ha establecido mayores filtros o reglas de competencia para asegurar que sólo determinados casos se deban tramitar en la vía sumarísima.

Y es que, del análisis del artículo 125 del Código de Consumo —que regula las reglas de competencia para los casos que se tramitan ante la vía sumarísima— y a la luz de la información estadística mostrada, se puede colegir que la posibilidad que se presenten denuncias con multiplicidad de hechos infractores ante los ORPS se debe a las materias reservadas para la competencia del procedimiento sumarísimo son muy extensas, pues comprenden una diversidad de situaciones, lo cual dilatará necesariamente el análisis de la calificación e inicio del procedimiento, al generar que se redacte un amplio pliego de imputaciones de cargo. Y obviamente, esto obliga a que al momento de emitir el pronunciamiento final se deba inexorablemente analizar todas estas imputaciones.

Respecto a la regla de competencia por cuantía, dentro estos procedimientos, se ventilan todas aquellas controversias cuya cuantía del precio del producto o servicio ofrecido o contratado no supere las 3 UIT, sin que exista alguna limitación o parámetro. Es decir, dentro de esta categoría pueden presentarse diversos casos que, además de ser complejos *per se*, pueden versar sobre múltiples cuestionamientos al producto o servicio (hechos infractores). Dentro de esta categoría, por ejemplo, se pueden citar los casos de servicios de seguros, educativos, transportes, bancarios y financieros. Estos últimos, por ejemplo, en el año 2020, constituyeron el 42.1% de la totalidad de los rubros denunciados por los consumidores (ver gráfico 15), casos desde ya complejos dada la especialidad de la materia.

Gráfico 15. Denuncias concluidas en primera instancia (OPS-CPC), 2019-2020

Actividad económica	2019	2020	Part. 2020	Crec. % 2020/2019
Sistema financiero	9,411	7,499	42.1%	-20.3%
Seguros	1,524	1,118	6.3%	-26.6%
Educación ^{1/}	1,194	860	4.8%	-28.0%
Comercio minorista de otros productos	885	772	4.3%	-12.8%
Telecomunicaciones	1,029	667	3.7%	-35.2%
Servicios profesionales, técnicos y otros	1,086	655	3.7%	-39.7%
Transporte por vía aérea	1,716	650	3.7%	-62.1%
Construcción e inmobiliario	934	628	3.5%	-32.8%
Tienda por departamento, bazares y conexos	554	620	3.5%	11.9%
Agencias de viajes y otros servicios de transporte	1,062	576	3.2%	-45.8%
Comercio mayorista de otros productos	642	469	2.6%	-26.9%
Servicios varios	685	465	2.6%	-32.1%
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos	690	414	2.3%	-40.0%
Transporte terrestre y otros tipos de transporte	729	392	2.2%	-46.2%
Comercio minorista de línea blanca, marrón y otras	577	351	2.0%	-39.2%
Otras actividades económicas ^{2/}	2,305	1,665	9.4%	-27.8%
Total	25,023	17,801	100.0%	-28.9%

1/ Servicios y artículos educativos; 2/ Incluye servicios de actividades artísticas, de entretenimiento y esparcimiento; construcción e inmobiliario; AFOCAT y asociaciones diversas; entre otras actividades económicas.

Fuente: Comisiones de Protección al Consumidor en la sede central, sede Lima Norte y Gerencia de Oficinas Regionales – Indecopi.

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi.

Nota: Tomado de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor del INDECOPI, 2021

Cabe precisar que si bien, además de la competencia por cuantía, existen algunas materias que no son tratadas en el procedimiento sumarísimo por estar excluidas expresamente por el artículo 125 del Código, como son los servicios médicos, inapreciables en dinero, productos o sustancias peligrosas, actos de trato diferenciado y discriminatorio; el hecho que dentro de su esfera de competencia se encuentren casos cuya cuantía es inferior a las 3 UIT y la materia, independientemente de la cuantía, sea variada como denuncias por falta de atención de pedidos de información y de reclamos, métodos de cobranza abusivos, falta y demora en entrega de productos, hace que el catálogo de posibilidades a ser denunciadas y tramitadas en el marco de un procedimiento sumarísimo sea muy extenso e indeterminado.

En ese sentido, es válido preguntarse si dada la gran cantidad de denuncias de parte en materia de protección al consumidor ante la vía sumarísima, resulta eficiente continuar manteniendo los mismos criterios de competencia previstos legalmente cuando se creó el procedimiento sumarísimo en el año 2010, o si amerita una revisión y proponer algunos ajustes para que estos criterios se adecuen a la realidad y constituyan un adecuado filtro para que en la vía sumarísima ingresen casos de menor cuantía y complejidad que puedan ser resueltos dentro del plazo legal de 30 días hábiles.

Esto, en la medida que no se debe soslayar que la cantidad de procedimientos sumarísimos que tiene cargo un ORPS es bastante alta en comparación con la que tramitan las Comisiones de Protección al Consumidor del INDECOPI, y el plazo legal con el cuentan los ORPS para resolver una denuncia es solo de 30 días hábiles frente a los 120 días hábiles con el que cuentan las Comisiones en los procedimientos ordinarios (artículo 9.2 de la Directiva Única).

Incluso dentro de los 30 días hábiles aludidos, los ORPS deben cumplir un plazo más reducido aun para llevar a cabo la calificación de una denuncia y la elaboración de la resolución de imputación de cargos que inicia el procedimiento, pues según la Directiva Única que regula los procedimientos de protección al consumidor previstos en el código de protección y defensa del consumidor, solo cuentan con un plazo de 10 días hábiles, frente a los 20 días hábiles que aplica para las Comisiones (artículo 14 de la Directiva Única).

3.5. Análisis de algunos casos sobre procedimientos sumarísimos

Además de la información estadística previamente expuesta, a continuación, se analizan tres casos representativos que evidencian las demoras en la tramitación y resolución de los procedimientos sumarísimos tramitado ante los ORPS de Lima, así como las principales causas que las originarían. Estos casos fueron seleccionados entre aquellos expedientes que se resolvieron fuera del plazo legal, en los cuales se identificaron patrones comunes de complejidad, tales como la multiplicidad de hechos infractores, la intervención de varios sujetos procesales y la naturaleza técnica o especializada de la materia denunciada.

Expediente N°0882-2018/ILN-PS0

Se trata de un caso referido a servicios bancarios y financieros, en el cual la resolución final de primera instancia se emitió luego de **237 días hábiles**, pese a que la normativa aplicable establece un plazo máximo 30 días hábiles para resolver este tipo de procedimientos (ver anexo 5). Si bien la parte denunciante estuvo compuesta por un sólo consumidor, la parte denunciada incluyó seis (6) administrados, lo que generó un número significativamente mayor de actuaciones procesales respecto de las que corresponderían a un procedimiento con un único proveedor.

Con relación a la calificación de la denuncia e imputación de cargos, inicialmente, se formularon cuatro imputaciones, a las que posteriormente se añadieron cinco adicionales, alcanzando un total de nueve imputaciones de cargo. Este hecho, por sí mismo, convirtió el caso en uno de alta complejidad al requerir un análisis exhaustivo de cada conducta imputada para determinar la responsabilidad administrativa correspondiente.

Debe recordarse que, en un procedimiento sancionador, la elaboración de pliego de cargos exige que el órgano resolutorio cuente con un conocimiento preciso de los hechos y de los indicios de infracción. Por tanto, cuando se imputan múltiples hechos infractores, el tiempo requerido para realizar esta labor aumenta inevitablemente, lo que afecta la posibilidad de resolver dentro del plazo legal.

Durante la tramitación del expediente, las partes presentaron cuatro escritos adicionales, cuya incorporación y notificación demandaron la emisión de diversos actos de trámite. Asimismo, se verificaron otras actuaciones relevantes que evidencian la complejidad del caso y su distancia respecto de la simplicidad que debería caracterizar a los procedimientos sumarísimos de menor cuantía.

En efecto, al tratarse de una denuncia vinculada con transacciones bancarias no reconocidas, el ORPS requirió a la entidad financiera la remisión de copias de los vouchers correspondientes a nueve consumos observados, así como la identificación de los establecimientos (razón social, número de RUC y dirección) donde se realizaron.

Como se aprecia, este expediente resulta complejo no solo por la pluralidad de administrados y la cantidad de imputaciones de cargo, sino también por la naturaleza técnica de la materia, que involucró un análisis no solo de la normativa de protección al consumidor, sino también de la regulación emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) sobre operaciones financieras. Todo ello supuso una intensa actividad procesal, que incluyó la emisión y notificación de múltiples proveídos, así como la evaluación de abundante documentación, lo cual explica que la resolución final excediera ampliamente el plazo legal.

Expediente N°0077-2020/PS2:

En este caso, también referido a servicios financieros, la resolución final de primera instancia se emitió luego de 181 días hábiles, excediendo ampliamente el plazo legal de 30 días establecido para los procedimientos sumarísimos (ver anexo 6).

Del análisis del expediente se advierte que la denuncia involucró a seis (6) administrados, frente a los cuales el órgano resolutorio formuló inicialmente tres imputaciones de cargo, a las que posteriormente se añadió una imputación adicional, sumando un total de cuatro imputaciones que debían ser materia de evaluación al momento de resolver. Asimismo, se constató que cinco de los administrados presentaron sus respectivos descargos, y uno de ellos presentó además un escrito adicional, lo que generó una mayor carga de actuaciones procesales para su tramitación y análisis.

Una particularidad de este expediente fue la dificultad para ubicar el domicilio de uno de los denunciados, situación que obligó al órgano resolutorio a desplegar diligencias adicionales de notificación a fin de garantizar el derecho de defensa de todas las partes intervinientes. Estas actuaciones, aunque necesarias, incidieron directamente en la extensión del tiempo total de tramitación del procedimiento.

Cabe precisar que se trató de una denuncia vinculada a un contrato de tarjeta de crédito y a operaciones efectuadas en diversos establecimientos afiliados. En este tipo de casos, es frecuente que existan múltiples sujetos denunciados, como ocurrió en el presente expediente: por un lado, la entidad financiera emisora de la tarjeta, y por otro, los titulares de los establecimientos en los que se realizaron los consumos no reconocidos.

De acuerdo con lo señalado en la propia resolución, esta relación triangular derivada del contrato entre el consumidor y la entidad financiera presenta una naturaleza jurídica compleja, que exige un análisis más profundo que el de un procedimiento sumarísimo típico. En consecuencia, la multiplicidad de sujetos procesales, junto con la complejidad de la materia financiera involucrada, determinaron que este procedimiento no pudiera tramitarse dentro del plazo legal, desvirtuando así los principios de celeridad y simplicidad que deben caracterizar a la vía sumarísima.

Expediente N°0276-2020/PS2:

Este procedimiento tuvo una duración total de 230 días hábiles, muy por encima del plazo máximo legal de 30 días previsto para los procedimientos sumarísimos (ver anexo 7). Del análisis del expediente se advierte que, si bien existió un solo denunciante, la parte denunciada estuvo integrada inicialmente por diecinueve (19) administrados, a los que posteriormente se incorporaron tres (3) adicionales, sumando un total de veintiún (21) denunciados, cifra que evidencia una notable multiplicidad de partes procesales.

Asimismo, se formularon tres imputaciones de cargo, y doce de los administrados presentaron sus descargos, lo que implicó la emisión y notificación de veintiún (21) proveídos. A ello se suma que la denunciante presentó dos escritos en atención a requerimientos formulados durante la tramitación del procedimiento, y uno de los denunciados presentó un escrito adicional reiterando sus descargos.

Durante el desarrollo del procedimiento se llevaron a cabo diversas diligencias y actuaciones complementarias, entre ellas dos audiencias de conciliación, así como requerimientos a la denunciante para que precisara una dirección válida y ubicable de uno de los denunciados, con la finalidad de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa.

De lo expuesto se desprende que se trató de un caso de alta complejidad, no solo por el número de administrados y la cantidad de escritos e imputaciones de cargo que debían ser analizadas, sino también por la materia sustantiva en controversia, referida a veintidós (22) consumos no reconocidos efectuados con cargo a la tarjeta de crédito de la denunciante. Este tipo de casos involucra aspectos financieros y bancarios que, además de la normativa de protección al consumidor, requieren la aplicación de regulaciones emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), las cuales resultan aplicables incluso cuando intervienen establecimientos comerciales afiliados, además del banco o entidad emisora.

En consecuencia, la combinación de pluralidad de partes, diversidad de actuaciones procesales y la complejidad técnica de la materia financiera explica la extensión del plazo de tramitación de este procedimiento, el cual, pese a tramitarse formalmente en la vía sumarísima, no reunió las condiciones de celeridad y simplicidad que justifican la existencia de dicha vía procedimental.

Tabla 5:
Resumen de particularidades de cada caso

Expediente	Nºsujetos procesales	materia	Hechos infractores	Complejidad	Tiempo en resolver
0882-2018/ILN-PS0	7	Servicios bancarios y financieros	9	- Más de dos sujetos procesales - Más de dos imputaciones o hechos infractores - Más de tres escritos presentados - Materia especializada normas de la SBS	237 días hábiles en 1era instancia
0077-2020/PS2	7	Servicios bancarios y financieros	4	- Más de dos sujetos procesales - Más de dos imputaciones o hechos infractores - Más de tres escritos presentados - Materia especializada normas de la SBS - Diligencias adicionales de notificación por desconocimiento de domicilio - Suspensión de procedimiento	181 días hábiles en 1era instancia
0276-2020/PS2	22	Servicios bancarios y financieros	3	- Más de dos sujetos procesales - Más de tres escritos presentados Más de dos imputaciones o hechos infractores - Materia especializada SBS - Diligencias adicionales de notificación	230 días hábiles en 1era instancia

Fuente: Adaptado de INDECOPI, 2018, 2023d, 2023e
Elaboración: propia.

Capítulo IV. Análisis y propuestas

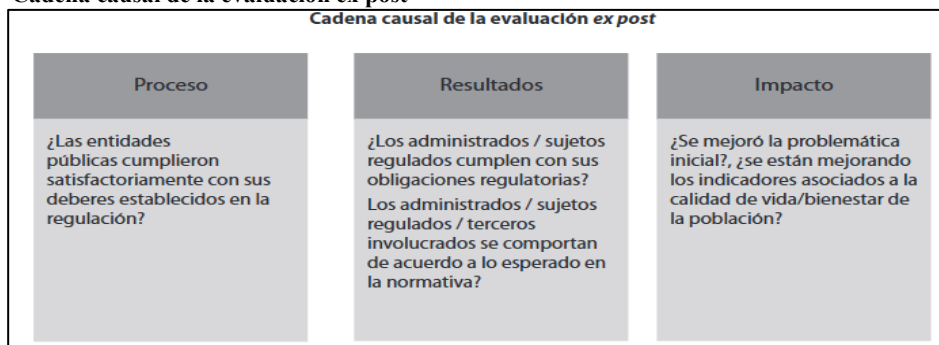
4.1. Análisis

De acuerdo con la información mostrada en el capítulo anterior, se está en condiciones de responder la pregunta principal objeto del presente trabajo, esto es: *¿Los criterios de materia y cuantía establecidos para determinar la competencia en los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor del Indecopi son actualmente eficaces y suficientes para una solución oportuna de las denuncias en esta vía?*

Para tales efectos, y considerando que el problema planteado guarda una estrecha relación con la regulación vigente del procedimiento sumarísimo, a continuación, se desarrolla un análisis orientado a determinar si, a la luz de la evidencia presentada en este estudio, dicho mecanismo viene cumpliendo efectivamente la finalidad para la cual fue creado, esto es garantizar la resolución celer y oportuna de los conflictos en materia de protección al consumidor.

Desde el punto de vista de la evaluación *ex post*, siguiendo a Montes (2024), se debe partir identificando los tres elementos centrales de la regulación y evaluar cada uno: (i) Evaluación de procesos, (ii) evaluación de resultados y (iii) evaluación de impactos. A partir de ello, dado que estos tipos de evaluación tienen una relación causa – efecto entre estos tres componentes, pueden expresarse en la cadena causal:

Gráfico 16
Cadena causal de la evaluación ex post



Fuente: Montes Tapia, K. (2024). Evaluación ex post de la regulación. *Derecho & Sociedad*, (63).

En el presente trabajo, el ámbito de la evaluación *ex post*, será únicamente respecto al artículo 124 y los primeros párrafos de los artículos 125 y 126 del Código, que a continuación se reproduce:

“Artículo 124.- Órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor

A efectos de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter célere o ágil para los casos en que ello se requiera por la cuantía o la materia discutida, el Consejo Directivo del Indecopi crea órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor, que se encuentran adscritos a las sedes de la institución a nivel nacional u oficinas regionales en las que exista una Comisión de Protección al Consumidor o una comisión con facultades desconcentradas en esta materia.

Artículo 125.- Competencia de los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.

Cada órgano resolutivo de procedimientos sumarísimos de protección al Consumidor es competente para conocer, en primera instancia administrativa, denuncias cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia, no supere tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); así como aquellas denuncias que versen exclusivamente sobre falta de atención a reclamos y requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza, falta de entrega del producto, con independencia de su cuantía.

Asimismo, es competente para conocer, en primera instancia, denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos. No puede conocer denuncias que involucren reclamos por productos o sustancias peligrosas, actos de discriminación o trato diferenciado, servicios médicos, actos que afecten intereses colectivos o difusos y los que versen sobre productos o servicios cuya estimación patrimonial supera tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) o son inapreciables en dinero.

(...)”

Artículo 126.- Reglas para la tramitación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

El procedimiento sumarísimo que establece el presente subcapítulo desarrolla su trámite de conformidad con las siguientes reglas:

a. *Debe tramitarse y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles por instancia en observancia de las normas que establece el presente Código, incluyendo las que prevén infracciones y habilitan la imposición de sanciones, multas y medidas correctivas, siendo de aplicación supletoria las disposiciones del Procedimiento Único previsto en el Título V del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi en todo aquello que no contradiga su naturaleza y celeridad.*

(...)”

Evaluación de procesos. En este apartado se analiza si las entidades de la administración publicas encargadas de implementar y hacer cumplir a regulación del procedimiento sumarísimo han instaurado los procesos y mecanismos necesarios para su adecuada ejecución. La pregunta responder es *¿las entidades públicas cumplieron con sus deberes establecidos en la regulación?*

De la información estadística mostrada en el capítulo precedente se evidencia claramente que, respecto a la materia que nos ocupa, la autoridad nacional de consumo es el Indecopi, entidad que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los procedimientos sumarísimos. Sin embargo, los datos muestran que estos no se están resolviendo dentro del plazo legal, registrándose casos cuya resolución en primera instancia han tardado entre 180 y 237 días hábiles, pese a que el artículo 125 del Código de Consumo establece que deben resolverse en 30 días hábiles.

Este hecho constituye un indicador claro de que, si bien la entidad pública encargada cumplió con su labor de regulación, no viene cumpliendo cabalmente con su deber de resolver las controversias dentro del plazo legalmente previsto, lo que afecta la finalidad esencial del procedimiento sumarísimo: ofrecer una vía célere y eficaz de solución de conflictos de consumo.

Resultados: En este punto se responde la interrogante referida a si es que la autoridad administrativa de consumo (tercero involucrado) se comporta de acuerdo a lo esperado en la normativa, es decir resolver los procedimientos sumarísimos dentro del plazo de 30 días hábiles. A partir del análisis de los expedientes concluido ante los ORPS durante el periodo 2018-2023, se concluye que la autoridad de consumo no viene cumpliendo de manera uniforme con dicha exigencia, dado que una proporción significativa de los procedimientos continúa resolviéndose fuera del plazo legal, contraviniendo así lo dispuesto por la normativa vigente.

Impacto: ¿Se mejoró la problemática inicial? Si bien inicialmente, cuando se instauró la normativa se mejoró la situación, con el paso del tiempo se ha evidenciado un progresivo incumplimiento de los plazos establecidos para su resolución. En particular, entre los años 2018 y 2023, se observa que alrededor de un tercio de los procedimientos fueron resueltos fuera del plazo legal, con una tendencia creciente en algunos periodos.

Por tanto, considerando que la problemática identificada radica en la falta de resolución oportuna de las denuncias en materia de consumo ante los ORPS del Indecopi, corresponde analizar si esta situación responde a una deficiencia en la eficacia y suficiencia de los criterios de competencia por materia y cuantía establecidos para determinar la tramitación de los casos en la vía sumarísima.

Al respecto, es pertinente considerar que uno de los factores determinantes para establecer la cuantía en los procedimientos sumarísimos es el valor de la UIT. Este valor, fijado anualmente mediante Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tiende a incrementarse de manera constante en cada ejercicio fiscal.

Dicha variación tiene un efecto directo sobre la determinación de la competencia de los órganos resolutores, pues hace prácticamente inevitable que la cantidad de procedimientos tramitados en la vía sumarísima aumente progresivamente. Ello ocurre porque el incremento del valor de la UIT provoca que un conjunto de bienes y servicios del mercado que, en un determinado año, superaban las tres (3) UIT, pasen en ejercicios posteriores a encontrarse por debajo de dicho umbral, lo que implica que cualquier controversia vinculada a esos bienes o servicios deberá ser conocida por un ORPS, en atención a su cuantía.

En otras palabras, si el valor del bien o servicio supera las tres (3) UIT, la competencia corresponde a un procedimiento ordinario seguido ante la Comisión de Protección al Consumidor (CPC); mientras que, si el valor es inferior, la competencia recae en el ORPS. Por tanto, el incremento anual del valor de la UIT amplía automáticamente el universo de bienes y servicios susceptibles de ser reclamados en la vía sumarísima, lo que conlleva, como consecuencia natural, un incremento sostenido de la carga procesal de estos órganos.

Cabe señalar que las únicas reglas de competencia para que una denuncia por infracción a las normas de protección al consumidor sea tramitada en la vía sumarísima son precisamente la cuantía y la materia. Estas reglas se establecieron con la finalidad de que únicamente determinados casos —aquellos menos complejos y de menor monto económico— sean tramitados mediante este procedimiento, dotándolo así de celeridad y simplicidad. En esa lógica, se asumió que los conflictos cuyo valor no superara las tres (3) UIT no revestirían la complejidad propia de controversias de mayor cuantía.

Sin embargo, esta presunción normativa no se verifica plenamente en la práctica, como se ha evidenciado en el capítulo anterior. En efecto, se han identificado materias que, aun con cuantías reducidas, presentan un alto grado de especialización y complejidad técnica, tales como los servicios bancarios, seguros, servicios turísticos, transporte, educativos,

entre otros. Estas materias, pese a encontrarse dentro del límite cuantitativo previsto para la vía sumarísima, exigen un análisis más profundo y especializado, lo que repercute directamente en la duración y dificultad de los procedimientos, debilitando así la finalidad de celeridad que inspiró su creación.

Es decir, no es posible determinar a priori, ni al momento de la presentación de la denuncia, la complejidad real del conflicto de consumo únicamente a partir de la cuantía del producto o servicio y de la materia involucrada. Ello obedece a la diversidad de situaciones que pueden enfrentarse en la práctica, las cuales demuestran que, aun cuando la cuantía sea inferior a 3 UIT, pueden configurarse supuestos que incrementan de manera significativa la dificultad del análisis y la tramitación del procedimiento, tal como se ha verificado en la información estadística y en los casos examinados.

En ese sentido, las variables que pueden incidir en la complejidad del procedimiento son las siguientes:

- **Pluralidad de denunciantes.** Si bien puede existir un único denunciante, no existe un límite normativo al respecto. En consecuencia, es plenamente factible que se presenten denuncias cuya cuantía individual sea inferior a tres (3) UIT, pero que involucren a varios consumidores o denunciantes, lo cual incrementa el volumen de actuaciones y escritos que deben ser atendidos y evaluados por el órgano resolutorio.
- **Pluralidad de denunciados.** De igual modo, no existe restricción normativa respecto del número de denunciados que pueden ser comprendidos en un procedimiento sumarísimo. Esto puede generar escenarios de considerable complejidad, tal como se evidencio en el Exp.276-2020/PS2, en el cual se incorporaron 21 denunciados, circunstancia que amplió sustancialmente la carga procesal y la demora en su resolución más allá del plazo legal de treinta (30) días hábiles)
- **Pluralidad de pretensiones.** Tampoco se encuentra establecido un límite respecto del número de pretensiones que puedan acumularse en una misma denuncia. De esta manera, siempre que la cuantía total no exceda las 3 UIT y se trate de materias asignadas al procedimiento sumarísimo, es posible que se presenten denuncias con pretensiones múltiples o extensas, lo que naturalmente

incrementa la complejidad del análisis y prolonga el tiempo requerido para la tramitación y resolución del procedimiento.

Resulta palmaria entonces la relación entre los criterios de competencia y el incumplimiento de plazos, siendo los primeros de gran influencia en lo segundo. Para entenderlo, se debe recordar cuál es la razón de ser del procedimiento sumarísimo y los ORPS encargados de su tramitación, es decir para que fue creado este régimen jurídico de solución de controversias sumarísimo si ya existía la vía ordinaria ante las Comisiones. Sobre el particular, el artículo 124 del Código de Consumo es claro en señalar que su creación responde a la necesidad de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter **célere o ágil** para los casos en que ello se requiera.

Para lograr esta finalidad, es evidente que solo determinados casos podrían calificar para ser tramitados en esta vía, por ser **especial y de carácter célere o ágil**. Es aquí donde se recurre a la figura de la competencia y sus criterios. En ese sentido, el propósito central de este trabajo, es establecer si es que los criterios de competencia existentes actualmente influyen en el incumplimiento de plazos en los procedimientos sumarísimos. Y es que, al usarse los criterios de competencia para determinar qué casos se tramitan en una determinada vía legal, actúan como una especie de filtro o candado para que solo determinados casos que cumplen los criterios establecidos sean tramitados en a través de dicho mecanismo, sino serán tramitados en la vía común.

Como se ha visto, según la legislación actual, si una denuncia versa sobre algún producto o servicio cuyo precio de venta es inferior a las 3 UITs, debe ser tramitada en la vía del procedimiento sumarísimo (cuyo plazo máximo es de 30 días hábiles), y si supera las 3 UITs, el órgano competente será la Comisión vía el procedimiento ordinario (plazo de 120 días hábiles). A este criterio se denomina cuantía, pero no es el único, ya que actualmente también existe el criterio de materia.

Por ejemplo, sólo algunas y muy reducidas materias que están expresamente asignadas al procedimiento sumarísimo, como son denuncias referidas exclusivamente a métodos de cobranza abusivos, falta de entrega de productos, falta de atención de requerimientos de información, liquidación de costas y costos, incumplimientos de acuerdos conciliatorios, de medidas correctiva y de pago de costas y costos liquidados. Es decir,

cuando existe una denuncia que verse solo sobre alguna de estas materias, independientemente de la cuantía se tramitará en el procedimiento sumarísimo.

Entonces, actualmente existen solo dos criterios para definir la competencia de los procedimientos sumarísimos (materia y cuantía), los cuales en teoría deberían ser suficientes para poder filtrar los casos y que los menos complejos ingresen a esta vía.

Sin embargo, la data estadística analizada demuestra que una gran cantidad de casos se destinan a la vía sumarísima, incluso más de los que se tramitan en la vía ordinaria, y esto se debe a que los dos criterios mencionados, dejan pasar diversa y variada casuística, aun cuando sea de menor cuantía.

También se observa que, pese a que existen estos dos criterios por materia y cuantía, suele suceder que un caso por más que sea de menor cuantía, tiene otras variables que lo hacen complejo, las mismas que se han identificado al revisar los expedientes concluidos con plazo de resolución vencido. De esta manera se identifica que los criterios de cuantía y materia que actualmente existen no deberían ser los únicos, sino que podrían pensarse en otros, precisamente a partir de los resultados de esta investigación.

Uno de estos resultados, es que precisamente expedientes que se concluyeron fuera del plazo legal, comparten ciertos rasgos que se repiten a modo de patrón, tales como, varias partes procesales, (denunciantes y/o denunciados) y tienen más de dos hechos infractores a analizar. En contraste con ello, se han identificado casos que se concluyeron dentro del plazo legal, y tienen como rasgo distintivo precisamente lo contrario, hasta dos partes ya sean denunciante o denunciados y no más de dos hechos infractores, como se puede apreciar en la relación de casos que se muestra a continuación a modo de ejemplo:

Tabla 6: Casos resueltos fuera del plazo legal

Exp.	No. Resolución	fecha Res Final	Días hábiles	Materia	Partes/hechos infractores
2035-2022/PS1	1570-2023/PS1	27/09/2023	205	Transporte aéreo, agencias de viajes	3 denunciados. 5 hechos infractores
1245-2022/ILN-PS0	0189-2023/ILN-PS0	21/02/2023	101	Servicios educativos	3 denunciados. 8 hechos infractores.
869-2022/PS1	0272-2023/PS1	9/02/2023	193	Agencias de Viaje	12 hechos infractores

0031-2023/ILN-PS0	0282-2023/ILN-PS0	20/03/2023	53	Servicios Bancarios y Financiero	10 hechos infractores
077-2020/PS2	1829-2020/PS2	11/12/2020	181	Servicios Bancarios y Financiero	6 denunciados. 4 hechos infractores
0014-2023/PS3	0527-2023/PS3	21/04/2023	55	servicios inmobiliarios	15 hechos infractores
0021-2023/PS3	1038-2023/PS3	11/08/2023	105	Servicios Bancarios y Financiero	3 denunciados 8 hechos infractores
0037-2023/PS1	810-2023/PS1	9/05/2023	50	Seguros	7 hechos infractores

Tabla 7: Casos resueltos dentro del plazo legal

Exp.	No. Resolución	fecha Res Final	Días hábiles	Materia	Complejidad
002-2023/ILN-PS0	0302-2023/ILN-PS0	23/03/2023	30	Servicios Bancarios	1 denunciante 1 hecho infractor
002-2023/PS3	0424-2023/PS3	27/03/2023	30	Venta de equipos celulares	1 denunciante y 2 denunciados
003-2023/PS2	0266-2023/PS2	15/01/2023	21	Servicios Bancarios	1 denunciante y 1 denunciado
003-2023/ILN-PS0	0115-2023/ILN-PS0	02/02/2023	19	Servicios Bancarios	1 denunciante y 1 denunciado
0004-2023/PS1	0358-2023/PS1	23/02/2023	24	Servicios Bancarios	1 denunciante y 1 denunciado
0005-2023/PS1	0351-2023/PS1	22/02/2023	23	Seguros	1 denunciante y 1 denunciado
0008-2022/PS1	0080-2023/PS1	13/01/2023	25	Transporte aéreo	1 denunciante y 1 denunciado
0009-2023/ILN-PS0	0275-2023/ILN-PS0	17/03/2023	25	Equipos de cómputo	1 denunciante y 1 denunciado

Como se puede apreciar, a mayor cantidad de sujetos procesales y hechos infractores, independientemente de la cuantía, el caso requeriría más tiempo para su tramitación. Esto quiere decir, que los criterios de competencia son sumamente esenciales para la tramitación de los procedimientos sumarísimos, que nació como un mecanismo procesal precisamente para que conozca solo casos simples y por tanto de breve tramitación, lo cual como se ha visto no se está cumpliendo.

En ese sentido, se puede concluir que no viene resultando eficiente mantener sólo estos dos criterios o reglas de competencia para determinar qué casos ingresan a la vía sumarísima, pues como se ha indicado, más allá de la labor de calificación de denuncia, se debe elaborar un pliego de imputación de cargos que puede resultar complejo, en atención a la pluralidad de sujetos o hechos infractores o ambas situaciones a la vez y al elevado número de denuncias, justificándose proponer algunos ajustes a los criterios de competencia.

Así las cosas, a la pregunta secundaria *¿Determinar si los criterios de cuantía y materia son suficientes para determinar la competencia en los procedimientos sumarísimos?*, la respuesta es que no lo son, pese a que la finalidad de la existencia de los procedimientos, como se ha sido indicado, es resolver las controversias de manera rápida para atender con celeridad reclamos de los consumidores por temas menores. Esto se da, porque se ha verificado complejidad en algunos casos, de manera que en la práctica no son sencillos, aún cuando sean de menor cuantía, pues revisten cierta dificultad lo cual impide que conserven su naturaleza sumarísima.

De igual manera se confirma la hipótesis plantada al iniciar el presente trabajo, pues los criterios de materia y cuantía establecidos para determinar la competencia de los ORPS actualmente no son eficaces y suficientes para una solución oportuna de las denuncias en esta vía.

En atención a ello, y a fin de dar respuesta a la segunda pregunta secundaria planteada, *¿Determinar que otras alternativas existen para que los procedimientos de protección al consumidor en la vía sumarísima se resuelvan dentro del plazo legal?*, es importante evaluar algunas alternativas regulatorias que podrían proponerse.

4.2. Propuestas

Para poder responder a la interrogante antes expuesta, se han considerado las siguientes alternativas:

Alternativa 1: Mantener la situación actual (no hacer nada)

Las consecuencias de mantener la situación como está en la actualidad o estatus quo es que se continúen tramitando casos en la vía sumarísima, generando una falsa expectativa en los consumidores, al no verse cubierta sus expectativas, lo cual podría tener efectos negativos en la percepción de la ciudadanía en el sistema de falta de coherencia, además de generar carga innecesaria en los ORPS

Alternativa 2: Modificaciones normativas a las reglas de competencia del procedimiento sumarísimo

Actualmente, las únicas reglas de competencia que determinan si una denuncia por infracción a las normas de protección al consumidor presentada ante el Indecopi debe tramitarse en la vía sumarísima son la **cuantía y materia**.

Sin embargo, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que pueden presentarse en la práctica, mantener únicamente estos dos criterios no resulta eficiente para definir qué casos deben ser conocidos en esta vía. Ello debido a que, más allá de la labor de calificación de la denuncia, el órgano resolutorio debe elaborar un pliego de imputación de cargos que, en muchos casos, puede revestir complejidad significativa, ya sea por pluralidad de sujetos, por la cantidad de hechos infractores involucrados o por la concurrencia de ambas circunstancias, además del elevado volumen de denuncias que se tramitan ante los ORPS.

Como se puede apreciar del análisis multicriterio que se desarrolla más adelante, la modificación de los criterios para definir la competencia se perfila como la alternativa a corto y mediano plazo para atender la problemática identificada. Esta opción contempla ajustes puntuales y específicos en la normativa aplicable, en particular una adecuación del artículo 125 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin alterar la naturaleza del procedimiento.

La mejora propuesta a la legislación sobre protección al consumidor, que, además, no implica un costo elevado para su implementación consiste en incorporar nuevos criterios de competencia, tales como número de pretensiones o hechos infractores y cantidad de sujetos procesales intervinientes, junto con los ya existentes de cuantía y materia. De esta forma, se busca dotar al sistema de mayor coherencia, eficacia y capacidad de respuesta, asegurando que los casos que ingresen a la vía sumarísima sean efectivamente de menor complejidad y puedan resolverse dentro del plazo legal establecido.

Esta propuesta se sustenta en los resultados del análisis de los casos efectuado en el capítulo III y la información de procedimientos presentada, en donde se ha verificado la gran diversidad de casuística que puede llegar a encajar dentro de las actuales reglas de competencia, dentro de las que se encuentran casos que aun siendo de menor cuantía,

resultan complejos por la materia y los sujetos procesales, lo cual ocasiona que se retarde la resolución del procedimiento y termine superando el plazo legal.

Como se sabe, la materia y cuantía son actualmente los únicos criterios utilizados para determinar la competencia, es decir, para definir si un caso se tramita en el procedimiento sumarísimo ante los ORPS o en el ordinario ante las Comisiones.

Esto es importante, dado que los casos sumarísimos deben resolverse en un plazo máximo de 30 días hábiles, mientras que los ordinarios cuentan con 120 días hábiles. De este modo, tiene sentido que los casos menos complejos y de tramitación más sencilla se procesen en la vía sumarísima, caracterizada por su celeridad y agilidad, mientras que los de mayor complejidad se tramiten en la vía ordinaria, que dispone de un plazo más amplio para su sustentación.

Sin embargo, los resultados de la presente investigación evidencian que los dos criterios actualmente vigentes no resultan suficientes para garantizar que solo los casos más simples se tramiten en el procedimiento sumarísimo y los más complejos en el ordinario. Ello se debe a que se han identificado casos de menor cuantía, pero de alta complejidad, así como casos de materias previstas para el trámite sumarísimo que, no obstante, presentan un grado considerable de dificultad.

La relación entre la materia y la cuantía de los casos con variables como el número de sujetos procesales involucrados y la cantidad de hechos infractores radica en que ambas variables están presentes en cualquier tipo de caso, independientemente de su materia o cuantía. La presente investigación ha evidenciado que dichas variables constituyen indicadores objetivos de nivel de complejidad de cada caso en concreto. Sin embargo, en la actualidad no se emplean para determinar la competencia, debido a que no están legalmente reconocidos como criterios de competencia.

Ante esta situación, los resultados de la investigación permiten sostener que las variables referidas al número de sujetos procesales y a la cantidad de hechos infractores deberían incorporarse dentro de las reglas o criterios que definan la competencia en los procedimientos sumarísimos, en tanto ofrecen parámetros más precisos y representativos de la complejidad real de los casos.

En ese sentido, la presente propuesta consiste básicamente en modificar el artículo 125 del Código, en lo referido a la competencia de los ORPS, de modo que, además de los actuales criterios de cuantía y materia, se incorporen dos criterios adicionales para definir la competencia de los casos que se tramitarán en la vía sumarísima. Así, se plantea que, más allá de la cuantía y material los ORPS sean competentes únicamente para conocer denuncias en las que participen hasta dos (2) sujetos denunciantes y/o denunciados, y que contengan hasta tres (3) hechos denunciados o infractores.

En consecuencia, cuando una denuncia involucre más de dos sujetos (ya sean denunciantes o denunciados), y/o más de tres hechos infractores denunciados, la competencia para su conocimiento correspondería a la Comisión de Protección al Consumidor, en la vía del procedimiento ordinario, donde se dispone de un plazo mayor y de mecanismos más adecuados para abordar casos de mayor complejidad.

Se trata pues, de una medida regulatoria destinada a fortalecer los filtros de admisión de los casos que ingresan a la vía sumarísima de la autoridad de consumo, a fin de que únicamente se tramiten por esta vía las denuncias de menor cuantía, materias específicas y de limitada complejidad, medida objetivamente a través del número de sujetos procesales y de hechos infractores involucrados.

En otras palabras, la propuesta no sustituye los actuales criterios definidores de competencia, sino que los complementa con dos parámetros adicionales, objetivos y verificables, que permitirán asegurar que los procedimientos sumarísimos conserven su carácter célere y eficiente.

Es importante precisar que se trata de una propuesta concreta y puntual, orientada a ofrecer una solución viable en el corto y mediano plazo. No obstante, durante la elaboración del presente trabajo se ha podido advertir que el sistema de protección al consumidor actualmente requiere una revisión integral, con el fin de reevaluar aspectos trascienden los procedimientos sancionadores de protección al consumidor. Dicha revisión demandaría un análisis más profundo, que incluya aspectos estructurales del sistema, los cuales exceden el alcance y propósito de esta investigación en atención a la

amplitud de los temas involucrados y al mayor tiempo de estudio que implicaría abordarlos adecuadamente.

Tabla 8:
Matriz comparativa de las variables de materia, cuantía y los criterios propuestos de número de sujetos procesales y hechos infractores que se propone:

Criterio de competencia	Definición/alcance	Influencia en la demora procesal (visto en observación participante)	Nivel de impacto
Cuantía	Valor económico de la pretensión que define la vía procesal (ej. Menor o mayor cuantía).	A mayor cuantía, suelen ser procesos más complejos, con mayor tiempo para investigar, sustanciar y actuar pruebas, además de más actuaciones (por ejemplo, casos de inmuebles y vehículos).	Medio - Alto
Materia	Naturaleza del asunto (servicios bancarios financieros, agencias de viaje, transporte).	Algunas materias requieren trámites especiales (pericias, inspecciones, requerimientos a terceros) suelen tardar más.	Medio - Alto
Número de sujetos procesales	Cantidad de partes o intervinientes en el proceso (denunciantes o denunciados).	A mayor número de sujetos, más notificaciones, más pedidos o alegatos, más escritos y documentación que sustanciar o analizar, incidentes y dilaciones por coordinación. Se incrementan las notificaciones a realizar. Se incrementa a su vez las tareas administrativas, por ejemplo de ingreso y salida de documentos	Alto
Número hechos infractores	Cantidad de hechos infractores.	Más pretensiones implican mayor complejidad probatoria y resolutive; pueden generar incidentes procesales adicionales. Se generan mas imputaciones de cargos, lo cual incrementa el tiempo de elaboración de los pliegos de cargos, que a su vez demandará mas tiempo en el análisis al resolver cada hecho infractor. En caso que haya sanción, además se deberá graduar la sanción en cada hecho infractor.	Alto

Alternativa 3: Potenciar el arbitraje de consumo

El artículo 137 del Código de Protección y Defensa del Consumidor crea el Sistema de Arbitraje de Consumo, con la finalidad de ofrecer a los consumidores una vía alternativa de solución de conflictos. Uno de los principales objetivos de este mecanismo es resolver las controversias surgidas entre consumidores y proveedores en el marco de una relación de consumo, emitiendo decisiones con efectos de cosa juzgada. No obstante, el propio Código en su artículo 143, establece que el sometimiento de una controversia a arbitraje no impide a la autoridad competente basarse en los mismos hechos como indicios de una presunta infracción a las normas sobre protección al consumidor para iniciar investigaciones y/o procedimientos de oficio para la protección del interés colectivo de los consumidores²².

²² La normativa vigente sobre Arbitraje de Consumo, prevista en el Reglamento del Sistema de Arbitraje de Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 103-2019-PCM (2019), establece ventajas a los consumidores y proveedores que opten por acceder a este mecanismo alterno, tales como: (i) no contempla multa a los proveedores; (ii) es gratuito; (iii) procesos confidenciales; (iv) el proceso dura 45 días hábiles, por lo que permite ahorro de tiempo y recursos; (v) la tramitación es ágil y rápida porque las comunicaciones se realizan por medios electrónicos; y, (vi) los consumidores pueden recibir una indemnización patrimonial.

En la práctica, sin embargo, este mecanismo no constituye la vía predominantemente utilizada por los consumidores para la solución de sus reclamos. Así de las 2,814 solicitudes de consumidores presentadas ante la Junta Arbitral de Consumo del Indecopi en el año 2021, solo se iniciaron 164 procesos arbitrales y se emitieron 120 laudos (Economía LR, 2022). De manera similar, en 2023, se presentaron 728 solicitudes, de las cuales sólo 51 dieron lugar a procesos arbitrales y se emitieron 47 laudos (Anexo 17).

Esta baja utilización, se explica, en parte, porque el arbitraje requiere que ambas partes expresen su consentimiento para someterse a este procedimiento. En tanto esta condición no se cumpla, la posibilidad de recurrir al arbitraje de consumo resulta limitada, lo que dificulta su consolidación como una alternativa real y efectiva de solución de controversias en materia de consumo.

Alternativa 4: incrementar personal

Una primera aproximación desde el ámbito de la gestión podría sugerir que la problemática encontrada se podría solucionar incrementando el número de servidores asignados a los ORPS. No obstante, en la medida que la tendencia que muestra la data revisada es que la tendencia anual es el aumento sostenido del número de procedimientos sumarísimos, por lo que no se trata de una situación coyuntural que pueda resolverse únicamente mediante la incorporación de más personal.

Si bien dicha medida podría generar un impacto positivo inicial, en términos de viabilidad y sostenibilidad no constituiría una solución adecuada, debido a restricciones estas son medidas temporales, pues al continuar incrementándose la cantidad de denuncias presentadas en los siguientes años —situación que por cierto escapa al control de los ORPS—, pronto nuevamente se vería superada la capacidad operativa de la administración para resolver oportunamente estos casos.

En ese escenario, el Estado se vería obligado a destinar periódicamente nuevos recursos para reforzar la capacidad operativa de los ORPS periódicamente, lo que implicaría no sólo contratar más personal, sino también aplicar la infraestructura, equipamiento y logística necesaria para su funcionamiento, incrementando los costos administrativos de manera recurrente.

Debe considerarse, además, que uno de los factores que influye directamente en el incremento de los procedimientos sumarísimos es la variación anual del valor de la UIT. Dado que esta tiende a incrementarse cada año, este aumento provoca que el universo de bienes y servicios cuya cuantía se encuentra por debajo de las tres (3) UIT, límite para la competencia de los ORPS, se amplie progresivamente.

En otras palabras, si el precio del bien o servicio supera las (3) UIT, la competencia corresponderá al procedimiento ordinario seguido ante la Comisión de Protección del Consumidor, mientras que, si el precio es inferior a dicho límite, el caso debe tramitarse ante un ORPS. Por tanto, al aumentar el valor de la UIT crece automáticamente el número de casos que integran a la vía sumarísima, generando una mayor carga procesal.

En consecuencia, el incremento de personal se convertiría en una necesidad recurrente, ya que periódicamente se tendrían que destinar constantemente recursos para afrontar la nueva demanda de casos, lo cual la hace costosa, pese a que el presupuesto público es limitado²³, incluso existen prohibiciones legales expresas de contratar nuevo personal en las entidades del Estado²⁴. En ese sentido, a partir de identificar la problemática que vienen presentando los procedimientos sumarísimos, la dotación de personal no resulta ser una alternativa eficiente ni sostenible, ya que implicaría la asignación constante de recursos públicos adicionales, en un contexto de presupuesto limitado y de prohibiciones legales expresas para contratar nuevo personal en las entidades del Estado.

Por todo ello, la dotación adicional no constituye una alternativa viable frente a la problemática detectada en los procedimientos sumarísimos, pues además de no atacar el problema de fondo, resulta más costosa y menos sostenible que otras medidas propuestas.

Análisis de la viabilidad de las alternativas

Presentadas las propuestas, para determinar cuál de ellas resulta más viable, se empleará una de las herramientas utilizadas en la evaluación *ex post* como instrumento de mejora

²³ Incluso en la actualidad el INDECOPI se financia con recursos propios, es decir de la recaudación de multas y tasas.

²⁴ Al respecto, véase el artículo 8 de la Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2025, publicada el 11 de diciembre de 2024. “Artículo 8. Medidas en materia de incorporación del personal 8.1 Prohibir la incorporación del personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento (...)”

regulatoria: el Análisis de Decisión Multicriterio (ADMC). Esta metodología permite valorar de manera estructurada y objetiva las distintas opciones en función de varios criterios relevantes. En este caso, se aplicará en lo que resulte pertinente, con el propósito de identificar la alternativa que mejor contribuya a superar la problemática identificada. Los pasos para seguir son los siguientes:

- 1) **Establecer los objetivos a evaluar:** se ha identificado como objetivo determinar cuál de las alternativas planteadas anteriormente resultaría más adecuada para mejorar la problemática relacionada con el incumplimiento del plazo legal para resolver los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.
- 2) **Identificar y seleccionar las alternativas que alcancen el objetivo:** se han establecido como alternativas: (i) mantener la situación actual, es decir no adoptar ninguna medida, (ii) modificar los criterios o reglas para determinar la competencia de los casos que se tramitan en la vía sumarísima, (iii) potenciar el arbitraje de consumo; y, (iv) incrementar personal en los ORPS.
- 3) **Identificar los criterios de evaluación para comparar las alternativas:** Los criterios permiten ponderar el cumplimiento de objetivos. En ese caso se han considerado como criterios de evaluación: (i) Viabilidad o factibilidad de ser aplicado (materialización). Aquí se busca determinar cuál de las alternativas tiene mayores posibilidades de ser implementada en la práctica; (ii) Impacto en los tiempos resolución de procedimientos, que permitirá definir cuál de las alternativas es susceptible de generar mayor impacto de cara a la resolución oportuna de los procedimientos sumarísimos; (iii) sostenibilidad de la medida en el tiempo, es decir, que tan probable es que la alternativa se mantenga a mediano y largo plazo; y (iv) los costos que conllevan implementar la alternativa regulatoria.
- 4) **Ponderar los criterios:** A cada criterio se le ha asignado un peso de acuerdo con su relevancia para alcanzar el objetivo general. Los pesos asignados van del 2 al 4 siendo el 2 para la sostenibilidad de la medida en el tiempo, 3 para el criterio sobre el impacto en los tiempos de resolución de procedimientos, y 4 para el criterio referido a la viabilidad o factibilidad de ser aplicado (materialización).

Con relación al criterio de **viabilidad o factibilidad de aplicación de la medida** (materialización) se está asignando un peso de 4, toda vez que es sumamente

importante poder ejecutar en la práctica la propuesta, de lo contrario se incurriría en mayores costos y no resultaría beneficiosa.

Respecto al **impacto en los tiempos resolución de procedimientos**, se le asigna un peso de 3, porque si bien es importante, no se podría dar si es que la medida no es factible de ser aplicada y los costos son altos.

En lo referente a la **sostenibilidad de la medida en el tiempo**, se le asigna un peso de 2, ya que para que una medida de este tipo se sostenga en el tiempo, se quiere principalmente que pueda ser aplicada y no sea costosa. Una vez implementada recién se podría evaluar su sostenibilidad en el tiempo.

Respecto a los **costos**, se le asigna un peso de 4, porque al igual que viabilidad o factibilidad, es uno de los criterios más importantes, ya que, si una medida de este tipo es muy costosa, será difícil de implementar, por el contrario, si es menos costosa, será más viable.

- 5) **Calificar y evaluar el desempeño esperado de cada alternativa:** Para estos efectos se presenta una matriz de evaluación en la que se califica el desempeño esperado de cada opción con relación a los criterios definidos. Esta matriz permitirá identificar, de manera comparativa y objetiva, cuál de las alternativas resulta más viable para abordar la problemática identificada.

Tabla 9: Análisis Multicriterio

Calificación de alternativas	Peso (Ponderación)	Mantener la situación actual (no hacer nada)	Modificación de criterios para definir la competencia	Potencia r el Arbitraje de Consumo	Incrementa r personal en los ORPS
Viabilidad o factibilidad de ser aplicado (materialización)	4	4 (16)	4 (16)	2 (8)	1 (4)
Impacto en los tiempos resolución de procedimientos	3	1 (3)	4 (12)	1 (3)	4 (12)
Sostenibilidad de la medida en el tiempo	2	1 (2)	4 (8)	2 (4)	1 (2)
Costos	4	4 (16)	2 (8)	2 (8)	4 (16)
Calificación		37	44	23	34

Elaboración propia

Explicación de las calificaciones aplicadas a cada alternativa:

- Alternativa 1: Mantener la situación actual

Viabilidad o factibilidad de ser aplicada: Se califica con 4, por ser una medida de fácil aplicación, pues el mantener la situación actual, no genera el despliegue de acciones y esfuerzos para implementar, pues solo se continúa la situación actual.

Impacto en los tiempos de resolución de procedimientos: Se le asigna una calificación de 3, toda vez que mantener la situación actual continuará con el impacto negativo que está generando demoras en la tramitación y resolución de los procedimientos sumarísimos.

Sostenibilidad de la medida en el tiempo: se le asigna una calificación de 2, pues el mantener la situación actual no contribuye a mantenerse en el tiempo, ya que las demoras en resolver los casos son un problema que continuamente se va incrementando.

- Alternativa 2: Modificación de criterios para definir la competencia

Viabilidad o factibilidad de ser aplicada: Se le otorga una calificación de 4, por ser una medida muy posible aplicación y únicamente requiere una modificación legislativa al Código de Consumo.

Impacto en los tiempos de resolución de procedimientos: Se otorga una calificación de 4, toda vez que esta modificación tendría un impacto significativo en la celeridad y eficiencia de los procedimientos sumarísimos, pero este impacto sería positivo.

Sostenibilidad de la medida en el tiempo: Se le da una calificación de 4, pues una medida de este tipo si es sostenible a corto y mediano plazo, ya que más allá que el sistema quiere reformas integrales, en el corto y mediano plazo sería posible e incrementaría la celeridad en los procedimientos sumarísimos como se ha analizado en el presente trabajo.

- Alternativa 3: Potenciar el arbitraje de consumo

Viabilidad o factibilidad de ser aplicada: Se le otorga una calificación de 2, porque las medidas que hasta la fecha se han dado para potenciarlo, no han logrado los resultados esperados, de manera que los procedimientos

sancionadores siguen siendo los más usados por los consumidores frente al arbitraje de consumo.

Impacto en los tiempos de resolución de procedimientos: Se otorga una calificación de 1, toda vez que no es un mecanismo usado mayoritariamente por los consumidores a lo largo de su existencia, por tanto, no incide significativamente en la resolución de procedimientos sumarísimos.

Sostenibilidad de la medida en el tiempo: Se le asigna una calificación de 2, porque al igual que el punto anterior, no es ni ha sido un mecanismo de uso masivo de los consumidores para la solución de sus problemas de consumo.

- Alternativa 4: Incremento de personal de los ORPS

Viabilidad o factibilidad de ser aplicada: Se le otorga una calificación de 1, por las limitaciones presupuestales y por la voluntad política de disponer recursos para estos fines.

Impacto en los tiempos de resolución de procedimientos: Se otorga una calificación de 4, toda vez que, si se logra ello a mayor cantidad de personal, se podrían mejorar los índices de resolución de procedimientos.

Sostenibilidad de la medida en el tiempo: Se le asigna una calificación de 1, porque los recursos económicos necesarios la dotación de personal son limitados, y si bien en un momento determinado podría dar resultados esta medida, teniendo en cuenta que la cantidad de denuncias que ingresan a los ORPS va en incremento anualmente, esta medida no sería sostenible en el tiempo.

Como se puede apreciar, la alternativa más viable de ser aplicada es la “*Modificación de los criterios para definir la competencia en los ORPS*”, en tanto presenta mayor sostenibilidad en el tiempo, menores costos de implementación y un impacto positivo en la reducción de los tiempos de resolución de los procedimientos.

En contraste, la alternativa orientada a potenciar el arbitraje de consumo muestra un menor impacto en los plazos de resolución y una menor probabilidad de mantenerse en el tiempo, debido a la naturaleza propia del arbitraje, la cual, como se ha explicado en párrafos precedentes, depende en gran medida de la voluntad de las partes y de factores externos a la administración pública.

Cabe precisar que el riesgo de fragmentación en la práctica difícilmente podría suceder, ya que en principio un caso por su propia naturaleza tiene diversas aristas que normalmente forman parte del mismo asunto o controversia. Y aún cuando se presenten varias denuncias o se dividan de manera artificial, durante la calificación e inicio del procedimiento, la autoridad administrativa tiene la facultad de acumular los expedientes y denuncias en una sola, de acuerdo al artículo 160 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Otro riesgo podría ser que los casos se lleguen a las comisiones y se desborde la cantidad de casos en la vía ordinaria, sin embargo, ello es un problema mayor, que escapa al análisis de esta tesis, por eso concluimos que debería revisarse el sistema en su conjunto de manera integral, de manera que por ejemplo la Comisión de Protección al Consumidor N°3 (CC3), que ve los casos de oficio, agrupe en un único y gran caso, cuando se adviertan varias denuncias individuales por temas similares y varios afectados, para evitar el riesgo de atomización de los casos.

Cabe precisar que en comparación con las Comisiones de Protección al Consumidor y 1 y 2, la CC3 es la que menos casos tramita en la actualidad, por lo que un mecanismo de este tipo, no necesariamente podría conllevar sobrecargar a las CC1 y CC2, sino distribuir los casos de manera más igualitaria y de manera que obedezca a la complejidad del caso en concreto y no solo a variables como la cuantía y materia. A continuación, se muestra un cuadro resumen precisamente de la cantidad de casos tramitados en las Comisiones en Lima:

Tabla 10:
Comparativo de casos presentados en CC1, CC2 y CC3

	CC1	CC2	CPC ILN	CC3
2021	3906	2436	1125	309
2022	3677	2909	1298	153
2023	3647	3431	938	400

Sin perjuicio de ello, es importante recalcar que la alternativa referida a la modificación de los criterios para definir la competencia en los ORPS, se trata de una medida específica de corto y mediano plazo, pues durante el desarrollo del presente trabajo se ha advertido que en la actualidad, el sistema de protección al consumidor requiere de una revisión más integral y profunda, en atención a que con el paso del tiempo transcurrido desde su

creación, se han suscitado bastantes cambios sociales, tecnológicos y económicos, los mercados y las preferencias y formas de consumo han cambiado, de manera que las condiciones existentes en 2010, en que se creó el actual sistema de protección al consumidor, han variado en el tiempo.

Cuando planteamos el problema y se decidió abordarlo, se tenía la intención y el propósito de encontrar una solución. Sin embargo, durante el desarrollo del mismo pudimos advertir que, si bien nuestra propuesta plantea una salida, esta resulta ser de corto plazo y mediano plazo. Ello se debe a que se han identificado algunas debilidades estructurales de un sistema maduro que requiere ser revaluado y repensado en su integridad. Y es que, este sistema no ha sido objeto de una evaluación significativa ni sustantiva en más de veinte años; durante ese tiempo, únicamente se han aplicado medidas paliativas, más no reformas sustanciales. En esa línea, lo que proponemos constituye también una medida temporal, mientras se lleva a cabo una reestructuración integral del sistema.

Capítulo V. Recomendaciones y Conclusiones

5.1.Recomendaciones

Resulta urgente una modificación normativa del Código de Consumo, en lo concerniente a las reglas de competencia de los procedimientos sumarísimos, de manera que establezcan límites claros respecto de los sujetos intervinientes y las pretensiones o hechos denunciados. En la actualidad, las reglas vigentes permiten tramitar denuncias con más de tres pretensiones o hechos infractores, y/o múltiples sujetos procesales (denunciantes o denunciados), lo que genera que estos casos requieran un tiempo de resolución significativamente mayor de aquellos en los que intervienen menos partes o pretensiones. Estas modificaciones normativas deben implementarse sin afectar la capacidad sancionadora de los ORPS.

No obstante, conscientes que dicha propuesta es una medida puntual destinada a aliviar a corto y mediano plazo la problemática analizada, resulta igualmente indispensable llevar a cabo una evaluación integral del sistema de protección al consumidor. Ello obedece a que, además del incumplimiento de plazos en la vía sumarísima, la información estadística muestra que la casuística de denuncias se incrementa año tras año (véase gráfico 3), lo que evidencia un creciente desborde operativo de los órganos resolutivos competentes.

Por tal motivo, se requiere una revisión estructural profunda del sistema, orientada a identificar e implementar nuevas estrategias regulatorias que fortalezcan el cumplimiento normativo en materia de consumo. Dichas estrategias deben ir más allá de los procedimientos sancionadores derivados de denuncias individuales, para incorporar mecanismos de prevención, supervisión y acción colectiva que incrementen la eficacia del sistema.

En esa línea, resulta pertinente evaluar la implementación de políticas públicas enfocadas en lo que se espera lograr a mediano y largo plazo en materia de protección al consumidor en el país. En particular, debe analizarse si el modelo actual centrado principalmente en la resolución de controversias individuales (reclamos ante el SAC y denuncias ante el ORPS y Comisiones) continúa siendo el más adecuado, considerando que dicho enfoque atomiza la gestión de los conflictos de consumo y demanda una asignación constante y creciente de recursos públicos.

Alternativamente, podría considerarse una reforma estructural que permita que la autoridad nacional de consumo concentre sus esfuerzos en actuaciones de oficio frente a infracciones que afecten colectivamente a un número significativo de consumidores, promoviendo, incluso, acciones judiciales en defensa de intereses colectivos o difusos, tales como la búsqueda de indemnizaciones por vulneraciones graves a los derechos de los consumidores. De este modo, los procedimientos sumarísimos o denuncias de parte quedarían restringidos a materias específicas o de menor relevancia, sin dejar de existir, pero sin constituir el eje central del sistema, como ocurre actualmente.

Modelos comparados demuestran la viabilidad de esta aproximación. Países como Estados Unidos, España, México y Chile cuentan con sistemas híbridos en los que la

autoridad de consumo ejerce un rol más proactivo y estratégico, orientado a la protección de los intereses colectivos sin desatender los reclamos individuales (véase anexo 12). Estos modelos pueden servir de referencia para el diseño de una reforma integral que fortalezca la protección efectiva de los consumidores en el Perú.

De otro lado, es importante que el Estado evalúe la creación de un programa de seguimiento y fortalecimiento de los mecanismos de resolución de conflictos de consumo existentes, con el propósito de potenciar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esta evaluación debe centrarse en analizar la eficiencia y efectividad de los demás mecanismos de resolución de conflictos con los que se cuenta actualmente, como la conciliación, mediación y arbitraje, a fin de identificar medidas que eviten que la totalidad de los conflictos de consumo terminen siendo tramitados a través de los procedimientos sancionadores a cargo de las Comisiones o de los ORPS.

La finalidad de este programa sería realizar un seguimiento muy de cerca a estos mecanismos y evaluar sus debilidades para corregirlas, además de explorar medidas de mejora para potenciarlos. De esta manera, los mecanismos alternativos podrían constituirse en una etapa previa o complementaria dentro del sistema de protección al consumidor, funcionando como un eslabón inicial en la atención de reclamaciones y no como un canal paralelo o desvinculado de los procedimientos administrativos sancionadores.

En ese sentido, se propone que estos mecanismos formen parte de un esquema integral de regulación responsiva, en el cual la vía sancionadora se configure como la última instancia de intervención del Estado, a ser utilizada únicamente una vez agotadas las vías alternativas de solución, este enfoque permitiría promover una gestión más eficiente de los conflictos de consumo, reducir la carga procedimental de las autoridades y fomentar una cultura de cumplimiento voluntario y cooperación entre proveedores y consumidores.

6.1. Conclusiones

- (i) A pesar de haber transcurrido más de trece años de la entrada en vigor del régimen del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor en el país,

salvo algunas modificaciones legislativas en el año 2016²⁵, el Estado peruano no ha concretado una evaluación *ex post* de dicha regulación para determinar si es que se viene logrando la finalidad para la cual fue creada y si no es así, abrir la posibilidad de que, en el marco de una política de mejora regulatoria, se puedan plantear y debatir alternativas o ajustes, con la finalidad contribuir a una mayor eficiencia en el mercado.

- (ii) En los últimos años, específicamente entre los años 2018 y 2023, los cuatro Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor del INDECOPI en Lima resolvieron procedimientos excediendo el plazo legal de 30 días hábiles. Más de 20% de casos fuera del plazo legal en algunos órganos resolutivos y más de 60% en otros. En total se tienen porcentajes de incumplimiento que fluctúan entre 14% y 33% anualmente. Y en promedio se tiene un 24% anual de casos resueltos fuera del plazo legal.
- (iii) El ingreso de denuncias en la vía sumarísima que ofrece el INDECOPI para la solución de controversias se ha incrementado anualmente desde su creación, con la tendencia a seguir aumentando. Uno de los motivos que explica esta situación es que, entre los criterios para determinar la competencia por cuantía en estos procedimientos, se encuentra el valor de la UIT, que se caracteriza por incrementarse en cada ejercicio anual, siendo casi imposible que la cantidad de procedimientos en esta materia no se incremente anualmente, pues el aumento de la UIT, ocasionará necesariamente que el precio de un grupo de productos y servicios en el mercado que, en un determinado año, equivalía a un importe que superaba las 3 UIT, cuando este valor se incrementa, aquellos productos y servicios en un año posterior, estarán por debajo del nivel de las 3 UIT, lo que significará que cualquier controversia de consumo en torno a estos bienes, deberá ser conocida por un ORPS, por ser la vía procedimental que le corresponde por su cuantía inferior a 3 UIT.

²⁵ El 30 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto Legislativo N° 1308, que modificó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571. Sin embargo, respecto al procedimiento sumarísimo hubieron pocas mejoras, entre ellas, algunas precisiones no sustanciales respecto a las materias de su competencia, precisiones respecto al ofrecimiento de pruebas y la mejora más trascendente, la eliminación del recurso de revisión.

- (iv) A partir del análisis de la data de expedientes concluidos y de la revisión de varios expedientes que se resolvieron fuera del plazo legal, se ha identificado que comparten los siguientes patrones en común: (i) la parte denunciante o denunciada está compuesta por varios sujetos procesales, de dos a más; (ii) los hechos infractores son más de dos; y, (iii) existe una mixtura entre varios sujetos procesales y hechos infractores.

- (v) Las reglas de competencia del procedimiento sumarísimo existentes son un factor que afecta la celeridad de la tramitación de estos procedimientos, pues dejan un margen muy extenso para que diversas materias se tramitan en vía del procedimiento sumarísimo, sin tener en cuenta las complejidades y particularidades de determinados casos, que más allá de la menor cuantía, resultan complejos en atención a diversos factores como, por ejemplo, la excesiva cantidad de pretensiones o hechos infractores y partes del procedimiento. Por lo tanto, no viene resultando eficiente mantener sólo estos dos criterios o reglas de competencia para determinar qué casos ingresan a la vía sumarísima, pues más allá de la labor de calificación de denuncia, se debe elaborar un pliego de imputación de cargos que puede resultar complejo, en atención a la pluralidad de sujetos o hechos infractores o ambas situaciones a la vez y al elevado número de denuncias.

- (vi) En atención a una de las recomendaciones de la OCDE, referida a que los países garanticen que se proporcione a los consumidores acceso a mecanismos justos, fáciles de usar, oportunos y efectivos para la resolución de disputas de consumo, se realizó una evaluación *ex post*, utilizando el análisis multicriterio, examinándose alternativas para solucionar la problemática de la falta de resolución de procedimientos sumarísimos dentro del plazo legal, resultando que la concerniente a modificar los criterios para definir la competencia de los ORPS, obtuvo la mayor calificación en cuanto a viabilidad en su aplicación, impacto en la reducción de los tiempos resolución de procedimientos y sostenibilidad en el tiempo. Se trata de una medida destinada a fortalecer los filtros de los casos que ingresan a la vía sumarísima de la autoridad de consumo, para que sólo las denuncias de menor cuantía, de determinadas materias y de

mínima cantidad de sujetos procesales y/o hechos infractores se tramiten en esta vía célere.

- (vii) El sistema de protección al consumidor actual requiere de una revisión más integral y profunda, en atención al tiempo transcurrido desde su creación, durante el cual ha habido cambios sociales, tecnológicos y económicos, los mercados, las preferencias y formas de consumo también han variado, de manera que las condiciones existentes en 2010, en que se creó el actual sistema de protección al consumidor, ya no son las mismas, por lo que se requiere de un sistema a la altura de las características de los mercados de hoy en día, para lo cual amerita explorar otras alternativas destinadas a fortalecer el cumplimiento normativo en materia de consumo en el país, que vayan más allá de los procedimientos sancionadores originados por denuncias de parte, repensando si es que se desea continuar con un sistema que concentra sus esfuerzos y recursos en su mayoría en la solución de controversias de consumidores individuales, lo cual no hace más que atomizar la gestión de los conflictos de consumo, destinando constantemente recursos para resolver una ingente cantidad de casos individuales cada año, o si es mejor un sistema en el que la autoridad de consumo se encuentre avocada principalmente a perseguir de oficio grandes casos que pueden estar afectando real o potencialmente a un número considerable de consumidores y/o actuando en representación de los intereses colectivos o difusos de los consumidores ante el Poder Judicial.

Referencias

Albert, J.; Reiss Jr., Consequences of Compliance and Deterrence Models of Law Enforcement for the Exercise of Police Discretion, *47 Law and Contemporary Problems* 83-122 (Fall 1984)

Anco, J. (2022). Constancia de observación participante. [Documento impreso].

Autoridad Nacional de Protección al Consumidor del INDECOPI. (2021). Informe Anual sobre el Estado de la Protección de los Consumidores en el Perú, 2020. https://www.consumidor.gob.pe/documents/51084/126949/Informe_Anual_Consumidor_2020/4ec319de-849c-d209-eb37-56913a098694

Araya, N. (2024). ¿Qué fue del decaimiento de los procedimientos administrativos?: una revisión jurisprudencial a la luz de un “nuevo criterio” de la Corte Suprema. *Revista de Derecho Público*, (101), 1–18. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2024.76385>

Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. (s.f.). Sistema Integrado. <https://www.consumidor.gob.pe/sistema-integrado>

Baldwin, R.; Cave, M; Lodge, M. (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, Oxford. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>

Baldwin, R. (1990) Why Rules Don't Work. *The Modern Law Review*. Volumen 53, Issue 3.

Bersten, H. (2005). *Derecho Procesal del Consumidor*. Primera Edición. La Ley.

Bonilla, E. & Rodriguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá, Colombia:Nomos.

Breyer, S. (2006). Analizando el fracaso en regulación: sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictas y reforma. *THEMIS Revista De Derecho*, (52), 7-42. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8821>.

Bullard, A. (1992). “¡Al fondo hay sitio!” ¿Puede el Teorema de Coase explicarnos el problema del Transporte Público?. *THEMIS Revista De Derecho*, (21), 93-100.

Bullard, A. *Análisis Económico del Derecho*, Fondo Editorial PUCP, 2019, 1era edición.

Castaño, C.; Quecedo, R. (2002). Introducción a la metodología de la investigación cualitativa. *Red de Revistas Científicas de Investigación Cualitativa, Universidad del País vasco/Euskal Herriko Unibersitatea*. 2002. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>

Canelo, R. (2006). La Celeridad Procesal, Nuevos Desafíos. Hacia una reforma integral del proceso civil en busca de la justicia Pronta. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Garantista*. http://egacal.e-educativa.com/upload/2006_CaneloRaul.pdf

Coase, R. H. (1960) The Problem of the Social Cost. *Journal of Law and Economics*. N° 3, Octubre., 1960, pp. 1-44.

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2021, 03 de mayo). El comercio electrónico mundial crece hasta los 26,7 billones de dólares, impulsado por la COVID-19. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2021/05/1491592>

Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2017). *Manual sobre protección del consumidor*. United Nations. https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplp2017d1_es.pdf

Constitución Política del Perú. [Const] Art. 65, 29 de diciembre de 1993.

Coronado, J.; Sánchez, J., & Fuentes, P. (2017). *Principios, Definiciones y Estándares de Análisis de Calidad Regulatoria*. Documento de Trabajo N° 001-2017/GEE. INDECOPI. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/5810>

Danós, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública. *Ius et Veritas*, año 5, N° 10, julio 1995.

Decreto Legislativo N° 1308, Decreto Legislativo que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N°29571. (2016, 29 de diciembre). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1472517-1308>

Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del INDECOPI. (1996, 18 de abril). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C7E3EB0AA357A62C05257BA20072D267/\\$FILE/00807.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C7E3EB0AA357A62C05257BA20072D267/$FILE/00807.pdf)

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019, 25 de enero).

Decreto Supremo N° 006-2017-PCM, Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor.(2017). https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Pol%C3%ADtica_Plan_Consumo/9494a908-5d6b-4277-fa25-bef2ee7b4b3a

Decreto Supremo N° 104-2021-PCM, Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI. (2021, 27 de mayo). <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1942565-104-2021-pcm>

Decreto Supremo N°103-2019-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema de Arbitraje de Consumo. (2019, 29 de mayo).
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/279643-103-2019-pcm>

Defensoría del Pueblo. (1999). Informe Defensorial N°32. *El derecho a un proceso sin dilaciones: el caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia*.
<https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1060152-informe-defensorial-n-32>

Díaz-Moroto, J. (2019) Las Dilaciones Indevidas en el proceso y el Código Penal Español. *Revista Peruana de Ciencias Penales*. (33) . pp.121-146.
<https://rpcp.pe/index.php/RPCP/article/view/25>

Directiva N° 001-2021/DIR-COD-INDECOPI, Directiva Única que regula los Procedimientos de Protección al Consumidor previstos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. (2021, 01 de mayo).
<https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1892501-001-2021-cod-indecopi>

Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, Reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor. (2010, 11 de noviembre).

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3994339/DirectivaN004-2010.pdf/9a556dce-4a3b-9c24-89fb-01838d586f02>

Economía LR. (2022, 18 de marzo). Indecopi procesó 2.814 solicitudes de arbitraje de consumo en 2021. *Diario La República*.
<https://larepublica.pe/economia/2022/03/18/indecopi-proceso-2814-solicitudes-de-arbitraje-de-consumo-en-2021/>

Escajedo, L. (2007). La Base Jurídico-constitucional de la Protección de los Consumidores en la Unión Europea. *Revista de Derecho Político*, Nro. 70, 2007, pp. 225.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2508901>

Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía (2020). AETSA. Guía para la elaboración de recomendaciones basadas en Análisis de decisión multicriterio (MCDA).
<https://www.aetsa.org/publicacion/guia-para-la-elaboracion-de-recomendaciones-basadas-en-analisis-de-decision-multicriterio-mcda/>

Federal Trade Commission. (2021, 29 de julio). FTC Obtains \$450,000 Settlement in Tate's Auto Group Case. <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/07/ftc-obtains-450000-settlement-tates-auto-group-case>

Federal Trade Commission. (s.f.). Bureau of Consumer Protection.
<https://www.ftc.gov/about-ftc/bureaus-offices/bureau-consumer-protection>

García, J. (2010), *Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level* OECD Working Papers on Public Governance No. 18, Publicación de la OCDE.

Gómez, M. (2012). El derecho a ser informado de la acusación y los cambios introducidos por la Administración en el Procedimiento Administrativo Sancionador. *Revista de Derecho Administrativo*. N° 11.

Gómez, M., & Sanz, I. (2013). *Derecho Administrativo Sancionador*. Tercera Edición. Editorial Aranzadi. Navarra.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, R. (2018). *Metodología de la Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C. V.

https://www.academia.edu/44551333/METODOLOGIA_DE_LA_INVESTIGACION_C3%93N_LAS_RUTAS_CUANTITATIVA_CUALITATIVA_Y_MIXTA

Huamaní, R. (2019), Código Tributario Comentado, Parte 1, Jurista Editores, mayo 2019. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2015). *El modelo óptimo de Enforcement: Una mirada regulatoria. Mejores prácticas y lecciones en el ejercicio de la supervisión, fiscalización y sanción*. Foro Internacional 5 de noviembre de 2014 Lima – Perú, Año 1, número 3. INDECOPI. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/handle/11724/7733> el 15 de mayo de 2022.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2017). OPS Concluidos 2011-2017. [Tabla en Excel].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2018). Expediente N°882-2018/ILN-PS0. [Documento reservado].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2018). *Impacto económico de los incentivos introducidos por el Decreto Legislativo N°1308 en el Código de Protección y Defensa del Consumidor – Documento de Trabajo N°05-2018/GEE*. INDECOPI. <https://indecopi.gob.pe/documents/1902049/3846379/No+05-2018->

[GEE+Impacto+econ%C3%B3mico+de+los+incentivos+introducidos+por+el+Decreto+Legislativo+N%C2%B0+1308+en+el+C%C3%B3digo+de+Protecci%C3%B3n+y+Def](https://indecopi.gob.pe/documents/1902049/3846379/No+05-2018-GEE+Impacto+econ%C3%B3mico+de+los+incentivos+introducidos+por+el+Decreto+Legislativo+N%C2%B0+1308+en+el+C%C3%B3digo+de+Protecci%C3%B3n+y+Def)

ensa+del+Consumidor+%28Ley+N+29571%29.pdf/cb37d69f-8502-2783-a99f-c21f7c7b41fb

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2019). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2018*. INDECOPI.

<https://indecopi.gob.pe/documents/20182/1651242/Anuario+2018+GEE+%281%29.pdf/f94d1524-e7e8-2fee-ff8a-ae4d90b23133>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020a). *Anuario de Estadísticas Institucionales 2019*. INDECOPI.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1910949/Anuario%20de%20estad%C3%ADsticas%20institucionales%202019.pdf>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020b). OPS Ingresados 18-20. [Tabla en Excel].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020c). Ingresados_2020 OPS. [Tabla en Excel].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020d). OPS Concluidos 18-20. [Tabla en Excel].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020e). Concluidos 2020 OPS. [Tabla en Excel].

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2020f). Expediente N° 077-2020/PS2. <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/proteccion-consumidor.seam>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2021). *Documento de Trabajo El Perfil del Consumidor en el Perú: Un Enfoque de Protección*. Año 21, Abril 2021.

https://www.indecopi.gob.pe/documents/51084/126949/Perfil_Consumidor_PeruUrbano_2021/ab1b1b0f-f808-b038-b71e-4effc15afff8

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2021). *Reporte de Estadísticas Institucionales 2021*. Reporte Estadístico I trimestre 2021. Año 21, N° 184, Abril 2021. <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3387871/I+trim+21.pdf/4c873978-3a26-d3be-86cb-828574b94560>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Reporte de Estadísticas Institucionales 2022. Reporte Estadístico I trimestre 2022. Año 22, N° 188, Abril de 2022. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2228164/https%3A//www.gob.pe/institucion/indecopi/informes-publicaciones/2190451-reportes-estadisticos-trimestrales.pdf.pdf>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (s.f.a). ¿Qué hacemos? <https://www.indecopi.gob.pe/en/proteccionalconsumidor>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (s.f.b). Protección al consumidor. Procedimientos. <https://www.indecopi.gob.pe/en/pc-procedimiento>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (s.f.c). Presentación. <https://indecopi.gob.pe/web/atencion-al-ciudadano/presentacion>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) - OPS Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos. (2020). OPS ingresados 2011-2020. [Tabla en Excel].

Kawulich, B. (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *FQS Forum: Qualitative Social Research Sozialforschung*. Mayo, 2005. <https://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/2715/1/La%20observaci%C3%B3n%20participante%20como%20m%C3%A9todo%20de%20recolecci%C3%B3n%20de%20datos.pdf>

Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. (2010, 02 de septiembre). <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1244218-29571>

Ley N° 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2025. (2024, 11 de diciembre). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/6278077-32185>

Londoño, M. (2008). La congestión y la mora judicial: el juez, ¿su único responsable?, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 38, No. 109, p. 385-419. Medellín. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/3899>

López, F. (2010). *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid. Lex Nova.

Lorenzetti, R. (2009). *Consumidores*. Segunda Edición. Rubinzal - Culzoni Editores.

Morón, J. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo quinta edición. Editorial Gaceta Jurídica.

Montes, K. (2024). Evaluación ex post de la regulación: Caso de los octógonos alimenticios, Ley N°30021. *Derecho & Sociedad*, (63), 147-157. <https://doi.org/10.18800/dys.202402.009>

Nieto, A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Tecnos.

Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera responsiva la regulación en el Perú, a propósito del caso del caso de abogacía de la competencia sobre barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14852>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - OECD. (2007, 12 de julio). Recomendación de la OCDE sobre Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores. <https://www.oecd.org/mexico/40060255.pdf>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - OECD. (2016), El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2016/03/el-abc-de-la-mejora-regulatoria-para-las-entidades-federativas-y-los-municipios_eef4f7f7/87646191-es.pdf

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2021a, 18 de agosto). El Barómetro sobre el Comercio de Mercancías alcanza un máximo sin precedentes y confirma la sólida recuperación del comercio. https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/wtoi_18aug21_s.htm

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2021b, 13 de mayo). Información básica sobre la COVID-19. [https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19#:~:text=La%20COVID%2D19%20es%20la,Wuhan%20\(Rep%C3%BAblica%20Popular%20China\)](https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-covid-19#:~:text=La%20COVID%2D19%20es%20la,Wuhan%20(Rep%C3%BAblica%20Popular%20China))

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2022, 01 de febrero). Las elevadas tarifas del transporte marítimo y los servicios digitales apoyan la recuperación del comercio de servicios en el tercer trimestre de 2021. https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/serv_01feb22_s.htm#:~:text=El%20comercio%20mundial%20de%20servicios,el%20tercer%20trimestre%20de%202021

Real Academia Española (RAE). (s.f.). “Sumarísimo”. Actualización 2021. <https://dle.rae.es/sumar%C3%ADsimo>

Redacción EC. (2022, 19 de marzo). Comercio electrónico creció 55% en el 2021 al mover US\$ 9.300 millones, según Capece. *Diario El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/comercio-electronico-crecio-55-en-el-2021-al-mover-us-9300-millones-segun-capece-rmmn-noticia/?ref=ecr>

REDOMIC. (s.f.). Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. <https://datos.redomic.com/Archivos/Legislacion/L2.pdf>

Resolución de Sala Plena N° 011-2020-SERVIR/TSC, Precedente administrativo sobre la coherencia o correlación entre la imputación realizada en la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y la sanción como garantía del derecho de defensa de los servidores públicos dentro del citado procedimiento. (2020, 08 de agosto). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/precedente-administrativo-sobre-la-coherencia-o-correlacion-resolucion-no-011-2020-servirtsc-1875687-1/>

Resolución N° 106-2014-INDECOPI/COD, Aprueban división temática de la competencia resolutoria de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Sede Central del INDECOPI. (2014, 01 de julio). <https://vlex.com.pe/vid/tica-competencia-resolutiva-rganos-518795166>.

Resolución N° 2897-2014/SPC-INDECOPI. (2014). <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>

Resolución N°00060-2021-PRE-INDECOPI, Aprueban la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2021, 30 de mayo). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3288490/1.2.RES%200060-2021-PRE-INDECOPI%20%28vigente%29.pdf.pdf>

Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del INDECOPI. (2019).

Resolución N° 1410-2019/SPC-INDECOPI. <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam>

Sarria, P. Nueva vía para la solución de conflictos en las relaciones de consumo: el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor. *Revista de Derecho Administrativo*, N°. 10, 2, 2011, págs. 113-120.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7808980>

Saavedra, E. (2024). Simple “demoras” vs. “inactividad administrativa”: Notas para el estudio conceptual de los plazos máximos de los Procedimientos Administrativos y su incumplimiento. *Revista de Derecho*, Vol. 24, Vol 1, 2024, pp. 175-232.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9916984>

Sentis, S. (1957). Couture y su obra procesal: *Derecho PUCP*, (16), pp.43–70.

<https://doi.org/10.18800/derehopucp.195701.003>

Stiglitz, J. Regulación y Fallas, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 12, núm. 23, 2010, pp. 13-28, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

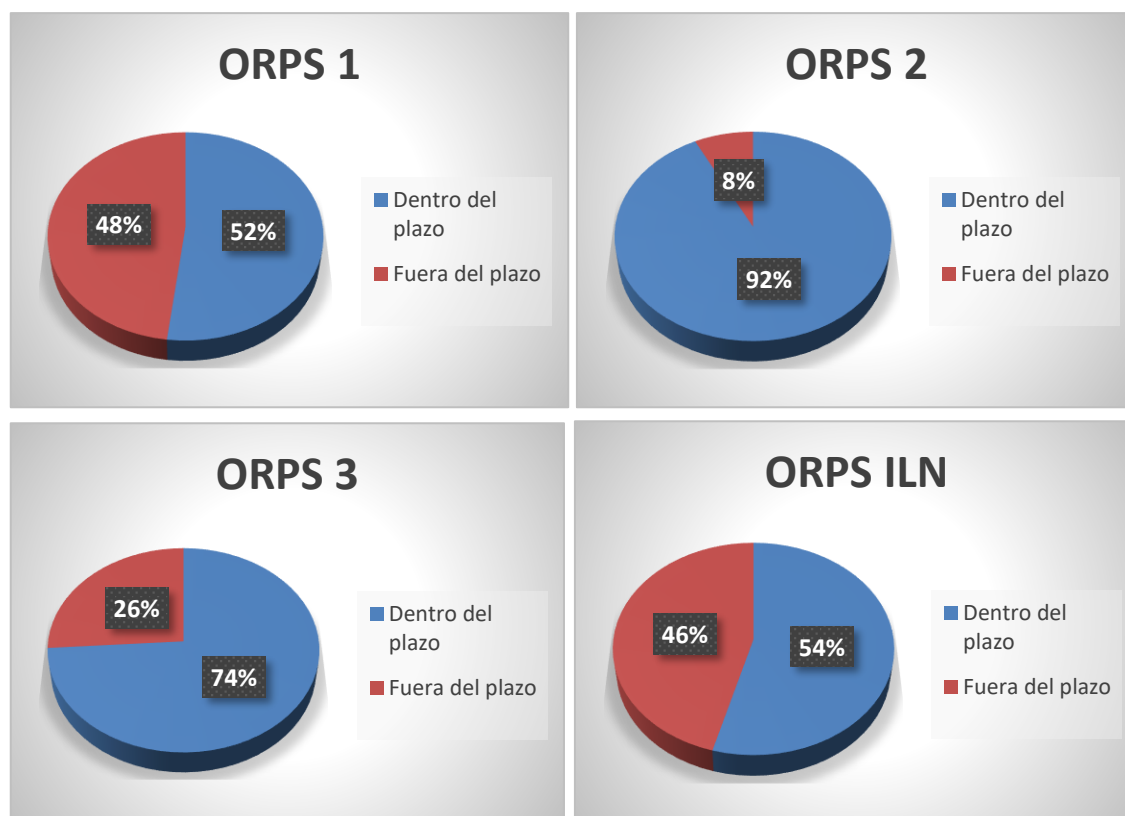
Anexos

Anexo 1. Casos resueltos por en ORPS Junín, periodos 2018 y 2019

ORPS JUNIN	Dentro del plazo	Fuera del plazo
2018	494	94
2019	784	200

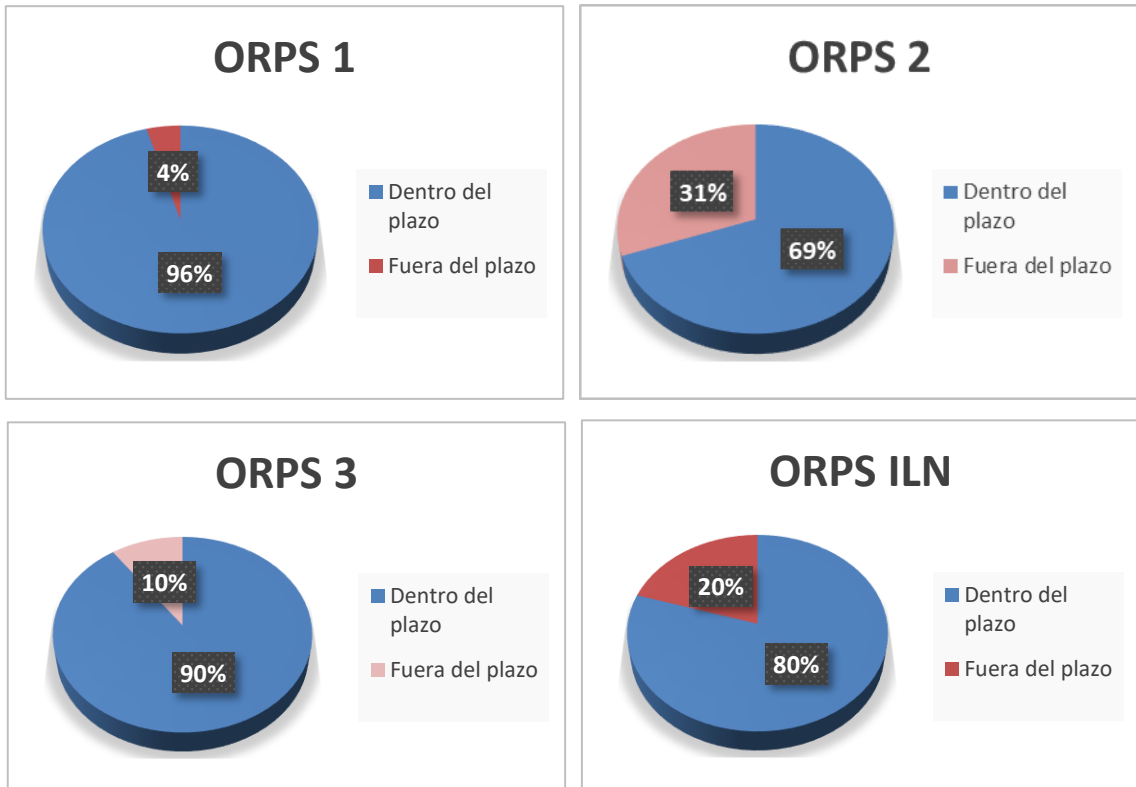
Nota: Adaptado de INDECOPI, 2017, 2020d, 2020e.

Anexo 2. Detalle de procedimientos concluidos 2018



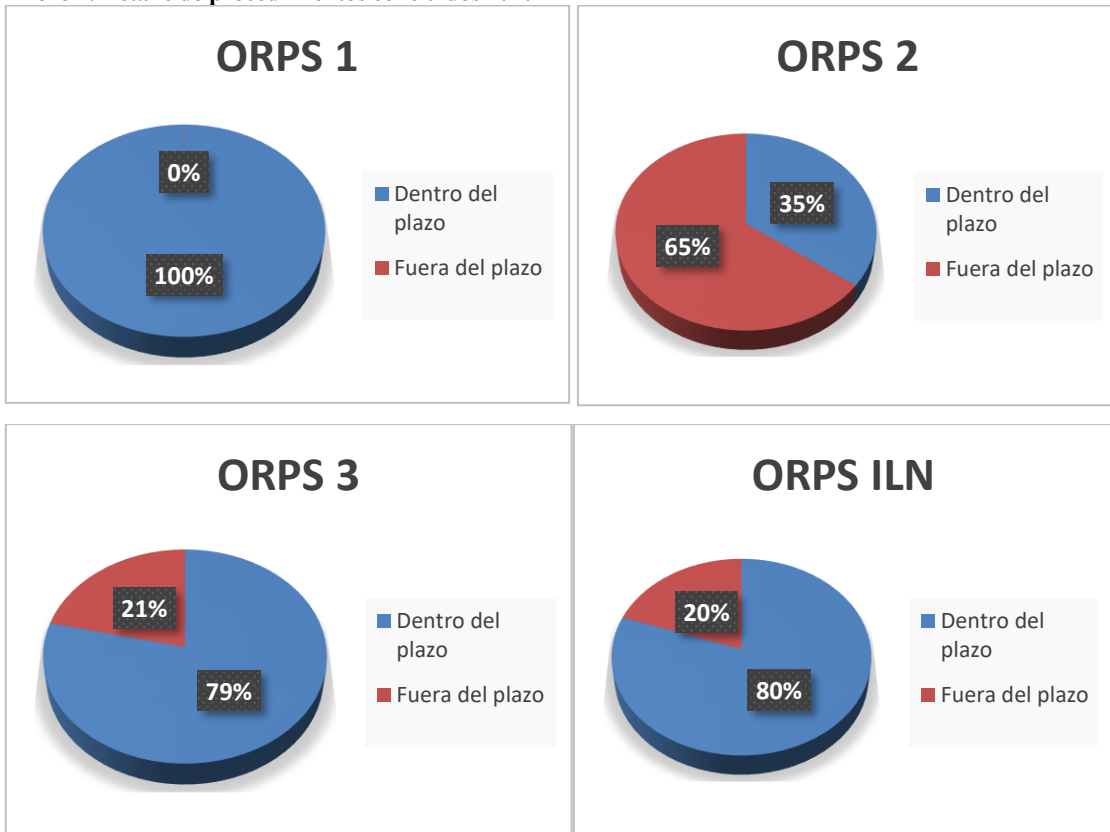
Nota: Adaptado de INDECOPI, 2017, 2020d, 2020e.

Anexo 3. Detalle de procedimientos concluidos 2019



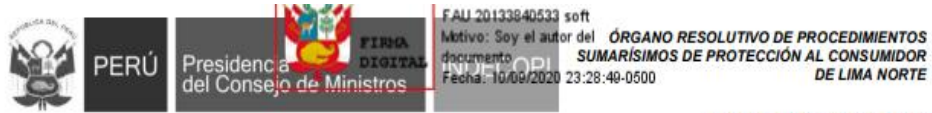
Nota: Adaptado de INDECOPI, 2017, 2020d, 2020e.

Anexo 4. Detalle de procedimientos concluidos 2020



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2017, 2020d, 2020e.

Anexo 5. Ficha resumen del Expediente N° 882-2018/ILN-PSO



EXPEDIENTE N°0882-2018/ILN-PSO

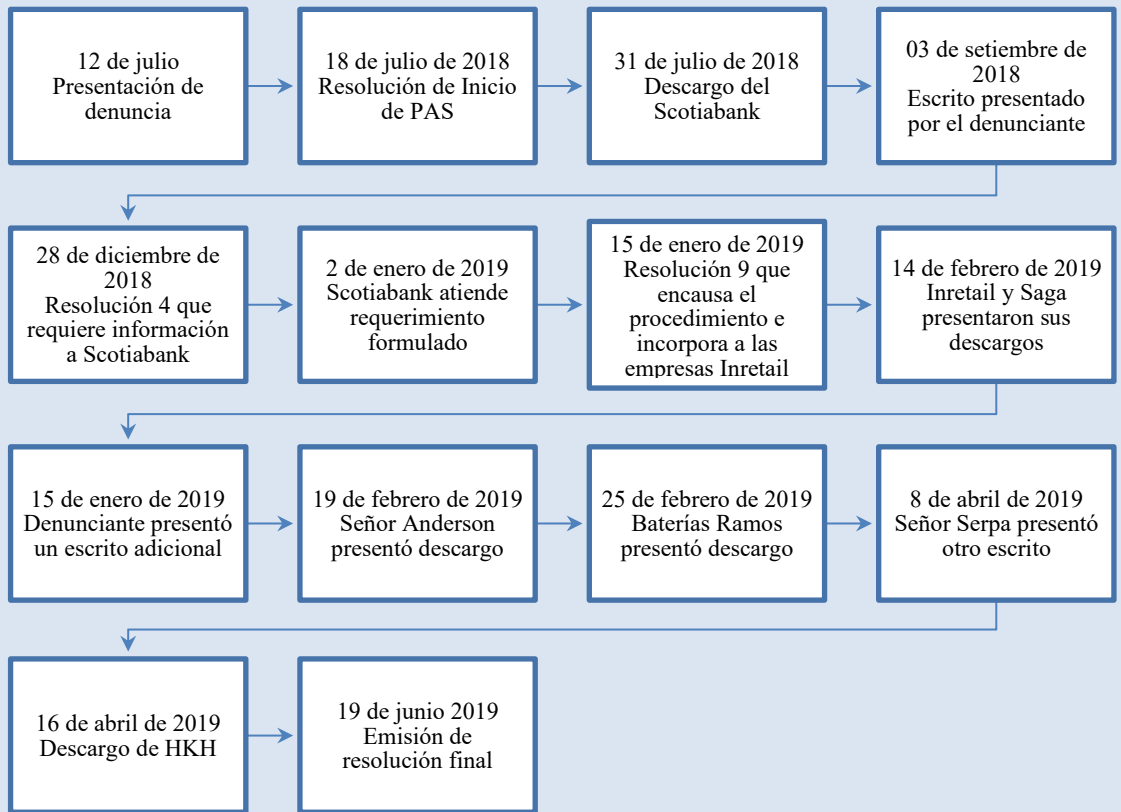
RESOLUCIÓN FINAL N° 0765-2019/ILN-PSO

AUTORIDAD : ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LIMA NORTE
DENUNCIANTE : JESUS SERPA PALACIOS
DENUNCIADOS : SCOTIABANK PERU S.A.A.
 INRETAIL PHARMA S.A.
 SAGA FALABELLA S.A.
 HKH CREWM S.A.C.
 ALFREDO EDUARDO ANDERSON NEYRA
 BATERIAS RAMOS S.R.L.
MATERIA : PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
ACTIVIDAD : OTROS TIPOS DE INTERMEDIACIÓN MONETARIA

Los Olivos, 19 de junio de 2019.

Órgano Resolutivo	Órgano de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de Lima Norte
Resolución final de primera instancia	RESOLUCIÓN FINAL N° 0765-2019/ILN-PSO
Tiempo transcurrido entre la presentación de la denuncia y la emisión de la Resolución Final de primera instancia	Del 12 de julio de 2018 al 19 de junio de 2019. Es decir, 11 meses con 7 días naturales. 237 días hábiles en total.

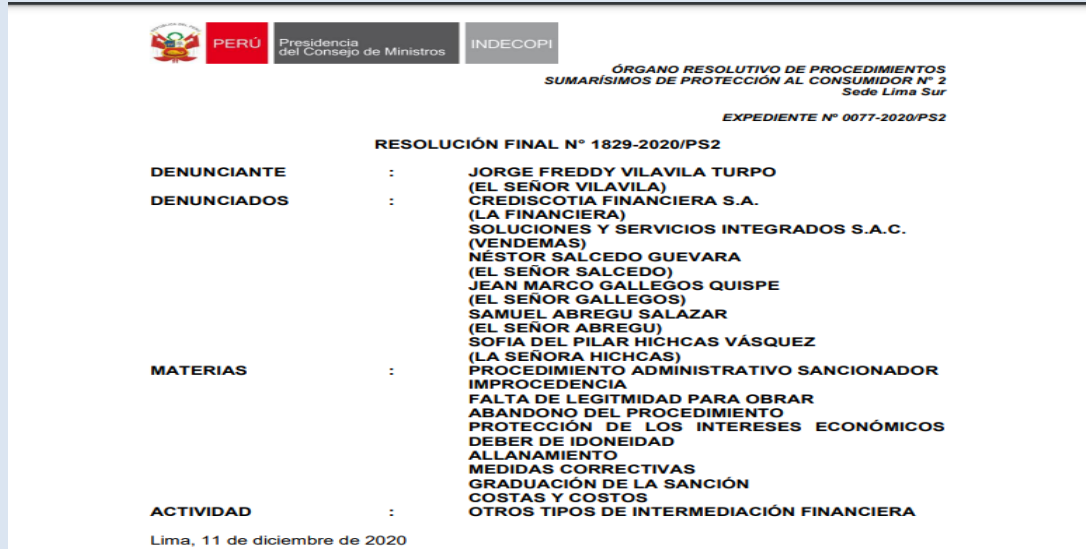
Actuaciones principales:



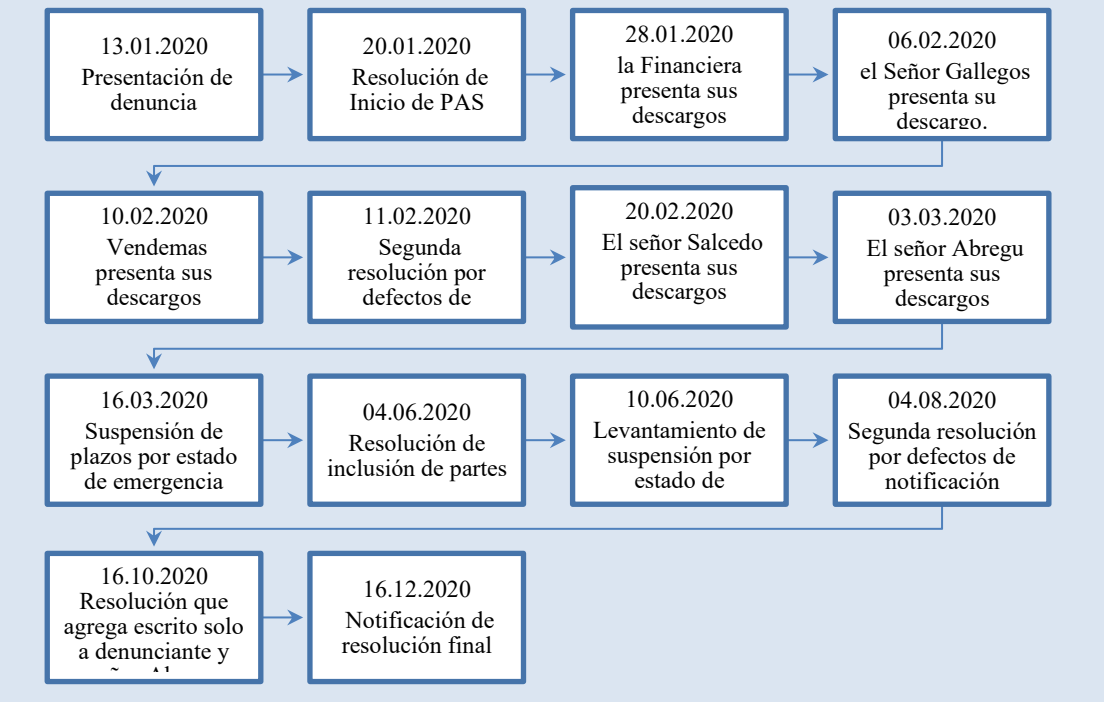
Nota: Adaptado de INDECOPI, 2018

Anexo 6. Ficha resumen del Expediente N° 077-2020/PS2

Órgano Resolutivo	Órgano de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor 2
Resolución final de primera instancia	RESOLUCIÓN FINAL N° 1829-2020/PS2
Tiempo transcurrido entre la presentación de la denuncia y la emisión de la Resolución Final de primera instancia	Del 13 de enero de 2020 al 11 de diciembre de 2020. Es decir, 9 meses y medio, que equivalen a 181 días hábiles en total; sin considerar la suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos decretado por el Ejecutivo por el estado de emergencia, que fue desde el 16 de marzo de 2020 al 4 de junio de 2020 (58 días hábiles).




Principales actuaciones:



Nota: Adaptado de INDECOPI, 2020f.

Anexo 7. Ficha resumen del expediente N° 0276-2020/PS2

Órgano resolutorio	ÓRGANO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 2
Resolución final	RESOLUCIÓN FINAL N° 1963-2020/PS2
Tiempo transcurrido entre la presentación de la denuncia y la emisión de la Resolución Final de primera instancia	Del 31 de enero de 2020 al 30 de diciembre de 2020, es decir, 11 meses, lo que da 230 días hábiles en total.
 <p style="text-align: center;"> <small>ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 2 Sede Lima Sur</small> EXPEDIENTE N° 0276-2020/PS2 </p> <p style="text-align: center;">RESOLUCIÓN FINAL N° 1963-2020/PS2</p> <p> DENUNCIANTE : VILMA PAQUIYAURI HUAYTALLA (LA SEÑORA PAQUIYAURI) DENUNCIADOS : CREDISCOTIA FINANCIERA S.A. (LA FINANCIERA) NEWPORT CAPITAL S.A.C. (NEWPORT) CRISTINA MARIVEL RIOS FLORES (LA SEÑORA RIOS) ZIPAY S.A.C. (ZIPAY) DANNY FLAVIO ABANTO LLAQUI (EL SEÑOR ABANTO) JAMES WILLY VÁSQUEZ HUAMÁN (EL SEÑOR VÁSQUEZ) MIFARMA S.A.C. (MIFARMA) ESTACIÓN PACHACÚTEC S.A.C. (ESTACIÓN PACHACÚTEC) LIZBETH DEL SOCORRO GUZMÁN ALVINES (LA SEÑORA GUZMÁN) LUZ MARINA LUQUE ORTIZ (LA SEÑORA LUQUE) INTRALOT DE PERÚ S.A. (INTRALOT) FULLCARGA SERVICIOS TRANSACCIONALES S.A.C. (FULLCARGA) RIO GAMING S.A.C. (RIO GAMING) MARÍA JESSICA MENDO RONCAL (LA SEÑORA MENDO) JHON ALFREDO GABRIEL QUISPE (EL SEÑOR GABRIEL) SOLUCIONES Y SERVICIOS INTEGRADOS S.A.C. (VENDEMAS) VICTORIA RICARDINA QUIROZ MÉNDEZ¹ (LA SEÑORA QUIROZ) LAURA DEL ROSARIO RIVERA ASALDE (LA SEÑORA RIVERA) LUCY DEBELINA COSTILLA ALMIRON (LA SEÑORA COSTILLA) MATERIAS : PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONCLUSIÓN ANTICIPADA DEL PROCEDIMIENTO </p>	

Nota: Adaptado de INDECOPI, 2020f.

Anexo 8. Relación de especialistas encuestados

Especialistas encuestados	Experiencia
Madeleine Jara Campos	Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Egresada de la Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Diplomado en Derecho Administrativo por Universidad ESAN. Actualmente se desempeña como Especialista 1 en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos 2 del Indecopi.
Katherine Alissa Jorge Salas	Abogada por la Universidad Privada Antenor Orrego. Diplomado en Derecho Administrativo por Universidad ESAN. Actualmente se desempeña como Especialista 1 en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos 2 del Indecopi
Alejandra Rodríguez Guzmán	Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Prestadora de servicios por terceros en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos de Lima Norte del Indecopi.
Carlos Giacomo Salvador Becerra Soto	Bachiller en Derecho por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Prestador de servicios en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos 2 del Indecopi.
Coral Félix Cabrera	Bachiller en Derecho por la Universidad Tecnológica del Perú. Prestadora de servicios por terceros en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos de Lima Norte del Indecopi.
Analiz Sabina Noriega Morales	Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos Prestadora de servicios por terceros en el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos de Lima Norte del Indecopi.

Nota: Elaboración propia, 2024.

Anexo 9. Preguntas de encuesta aplicada

1. De acuerdo a su experiencia, ¿Cuál considera usted que es el factor o factores que ocasionan que algunos procedimientos sumarísimos de protección al consumidor no se resuelvan dentro del plazo legal?.

Marca solo una alternativa

- a) El plazo para resolver es muy corto.
- b) Existen muchas etapas dentro del procedimiento que se deben cumplir.
- c) La insuficiente cantidad de personal en el área.
- d) Existen denuncias que tienen más de dos hechos infractores que generan varias imputaciones de cargo.
- e) Existen denuncias en las que existen más de dos sujetos procesales, ya sean denunciante y/o denunciados.
- f) El personal a cargo de tramitar y resolver los casos no se encuentra debidamente capacitado
- g) Alternativas d) y e).

2. Considera que, además de los criterios de cuantía y materia existentes actualmente para definir la competencia de los ORPS, el adicionar como nuevos criterios, que conozcan denuncias en las que participen hasta dos denunciante o denunciados, y hasta dos hechos infractores, podría incidir en la complejidad de los casos y por tanto que se resuelvan dentro del plazo legal los casos ante esta vía?

- a) Estoy de acuerdo
- b) No estoy de acuerdo.

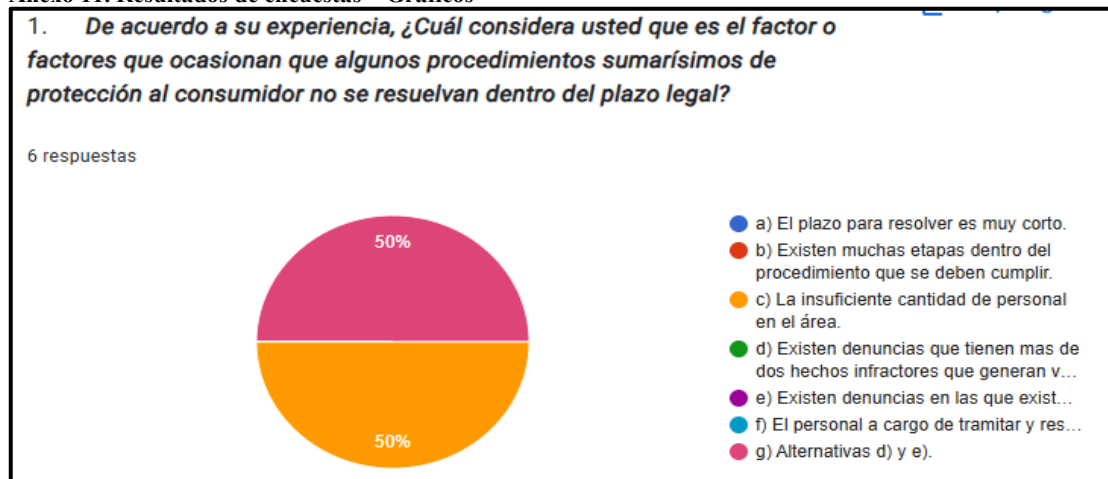
Nota: Elaboración propia, 2024.

Anexo 10. Resultados de encuestas – Tabulación

Encuestas aplicadas				
Fecha de la toma de encuesta	Nombre y Apellidos	Área en la que labora	1. De acuerdo a su experiencia, ¿Cuál considera usted que es el factor o factores que ocasionan que algunos procedimientos sumarísimos de protección al consumidor no se resuelvan dentro del plazo legal?	2. Considera que, además de los criterios de cuantía y materia existentes actualmente para definir la competencia de los ORPS, el adicionar como nuevos criterios, que conozcan denuncias en las que participen hasta dos denunciadores o denunciados, y hasta dos hechos infractores, podría incidir en la complejidad de los casos y por tanto que se resuelvan dentro del plazo legal los casos ante esta vía?
8/27/2024 15:14:50	Madeleine Jara Campos	ORPS2	g) Alternativas d) y e).	a) Estoy de acuerdo
8/27/2024 15:36:18	Katherine Alissa Jorge Salas	ORPS2	c) La insuficiente cantidad de personal en el área.	b) No estoy de acuerdo.
8/27/2024 15:36:50	Alejandra Rodríguez Guzmán	OPS - ILN	g) Alternativas d) y e).	a) Estoy de acuerdo
8/27/2024 15:37:00	Carlos Giacomo Salvador Becerra Soto	ORPS3	c) La insuficiente cantidad de personal en el área.	b) No estoy de acuerdo.
8/28/2024 8:55:05	Coral Félix Cabrera	OPS - ILN	g) Alternativas d) y e).	a) Estoy de acuerdo
8/28/2024 13:23:44	Analiz Sabina Noriega Morales	OPS - ILN	c) La insuficiente cantidad de personal en el área.	a) Estoy de acuerdo

Nota: Elaboración propia, 2024.

Anexo 11. Resultados de encuestas – Gráficos



Nota: Elaboración propia, 2024.



Nota: Elaboración propia, 2024.

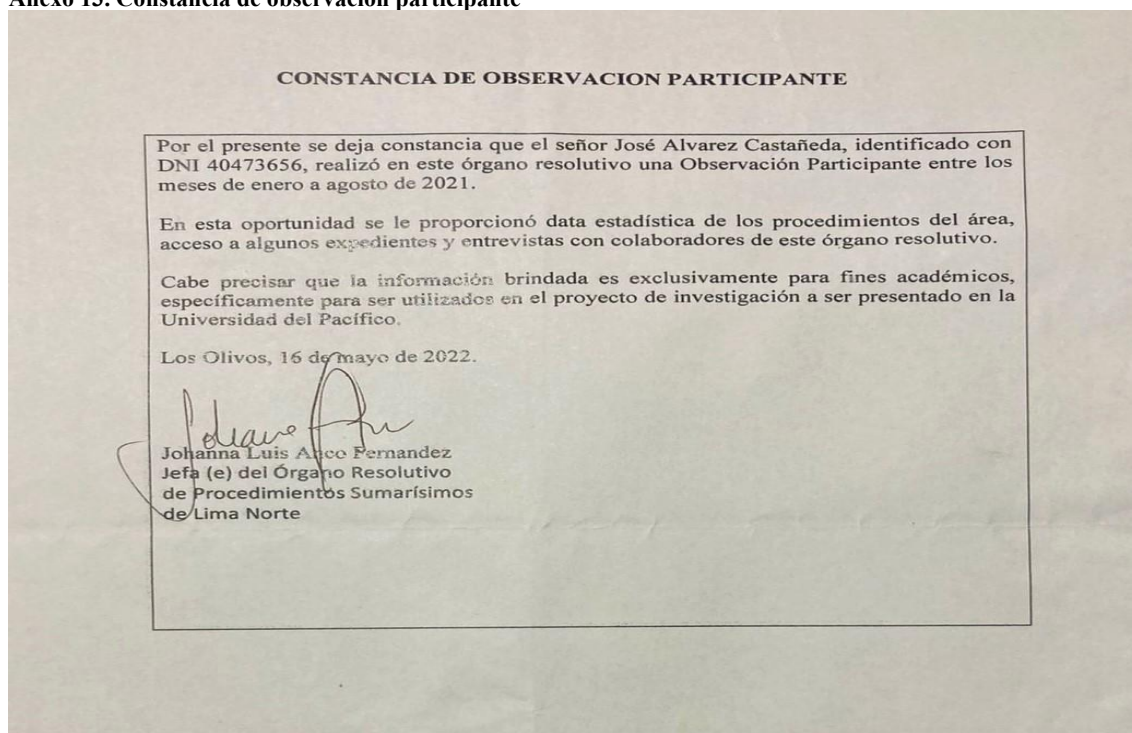
Anexo 12: Algunas experiencias sobre el sistema de protección al consumidor en otros países

País	Tipo de Proceso	Autoridad Competente	Materia	Plazos legales
España	Procedimiento Administrativo de oficio.	Autoridad Administrativa: Gobiernos locales, comunidades autónomas	No conoce reclamaciones que versen sobre intoxicación, lesión o muerte o existan indicios racionales de delito.	Si norma especial no lo prevé, será de 3 meses. En ningún caso podrá exceder de 6 meses.
	Arbitraje de Consumo	Juntas Arbitrales de Consumo (Nacional o Autonómicas)	- No conoce reclamaciones que versen sobre intoxicación, lesión o muerte o existan indicios racionales de delito. - Solo procede si el denunciado se adhiere al Arbitraje de Consumo o lo acepta expresamente.	6 meses para dictar el laudo, ampliable por 2 meses
	Proceso Judicial: Acciones colectivas e individuales	Jurisdicción civil: Juzgado de 1era instancia del domicilio del demandado Juicio verbal, juicio ordinario, proceso monitorio	Cualquier conflicto o controversia en materia de consumo	Dependiendo del tipo de juicio
Estados Unidos	Procedimiento administrativo de parte ante agencias federales. Investiga	- Federal Trade Commission (FTC) - Bureau of Consumer Protection (BCP) - Comisión de Seguridad de Productos de Consumo (CPSC) - Agencia de alimentos y drogas (FDA) - Agencia de transporte (NHTSA) - Agencia de comunicaciones (FCC) - Agencia de servicios financieros (OCC)	- La FTC recepciona y evalúa denuncias de los consumidores en general, reporte de fraudes (ReportFraud) y llamadas de spam (robocalls). - La FTC tiene facultades para investigar conflictos en materia de consumo y puede llevar a las partes frente al Juez. - La FTC coordina con las demás agencias federales	Cada procedimiento cuenta con un plazo específico; sin embargo, los reportes enviados a la FTC, son revisados individualmente.
	Proceso Judicial	- Corte Estatal - Corte Federal	El Poder Judicial es el que toma las decisiones sobre los conflictos de consumo y quien determina el cese de las prácticas contra el consumidor.	Dependiendo del tipo de juicio.
	Mediación, conciliación y arbitraje	Privados	Algunas industrias y empresas ofrecen sistemas de mediación, conciliación y arbitraje para evitar la actuación estatal	Dependiendo del tipo de trámite
	Procedimiento de parte ante agencias federales	- Federal Trade Commission (FTC) - Bureau of Consumer Protection (BCP) - Comisión de Seguridad de Productos de Consumo (CPSC) - Agencia de alimentos y drogas (FDA)	- La FTC recepciona y evalúa denuncias de los consumidores en general, reporte de fraudes (ReportFraud) y llamadas de spam (robocalls). - La FTC tiene facultades para investigar conflictos en materia de consumo y puede llevar a las partes frente al Juez.	Cada procedimiento cuenta con un plazo específico; sin embargo, los reportes enviados a la FTC, son revisados individualmente.

		- Agencia de transporte (NHTSA) - Agencia de comunicaciones (FCC) - Agencia de servicios financieros (OCC)	- La FTC coordina con las demás agencias federales	
México	Arbitraje institucional (PROFECO) o Arbitraje independiente	Arbitro		
	Procedimiento Administrativo por infracciones de oficio	PROFECO	Productos y servicios en general, Metrología, Normalización, a excepción de servicios financieros, mercado de valores, seguros.	15 días después de haber vencido el plazo para que el denunciado presente alegatos
	Proceso Judicial	Tribunales federales		
Chile	Proceso judicial	Para demandas individuales: Juzgado de Policía Local de la zona donde ocurrió.	Ordena indemnizaciones e impone sanciones	
		Para demandas colectivas o difuso: Juzgados Civiles o letrados. SERNAC tiene legitimidad para obrar	Ordena indemnizaciones e impone sanciones	
	Mediación y Conciliación	SERNAC	Todas las materias, salvo que se trate de servicios básicos como telecomunicaciones, electricidad o sanitarios.	

Nota: Elaboración propia, 2024.

Anexo 13. Constancia de observación participante



Nota: Tomado de Anco, 2022.

Anexo 14. Carta de información brindada por Indecopi sobre datos de arbitraje



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

San Borja, 09 de Abril del 2025
CARTA N° 001446-2025-OAF/INDECOPÍ

Señor:
JOSE ALVAREZ CASTAÑEDA
Ciudad,

Asunto : Respuesta a solicitud de acceso a la Información pública.
Referencia : a) Formulario de fecha 26 de marzo de 2025
b) Memorándum N° 00163-2025-DPCM/INDECOPÍ

Me dirijo a usted, con relación a la solicitud de Información presentada mediante el formulario de la referencia, en el que solicita lo siguiente:

- Número de solicitudes de sometimiento al arbitraje de consumo, presentadas por consumidores durante el año 2023.
- Número de procesos de arbitraje de consumo iniciados durante el año 2023. -
Número de laudos arbitrales emitidos en el año 2023.

Al respecto, mediante memorándum de la referencia, la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor informa lo siguiente:

En ese sentido, a fin de brindar atención a lo solicitado por el señor Álvarez, se cumple con informar lo siguiente:

ARO	ITEM	N°
2023	Solicitudes arbitrales presentadas	728
	Procesos arbitrales iniciados	51
	Laudos emitidos ¹	47

Sin otro particular, quedo de usted.

A atentamente,

Documento firmado digitalmente
JORGE CARLOS PASTOR BALLON
Jefe de la Oficina de Administración y Finanzas

Exp.964-2025/OAF

¹ Se incluyen los laudos del año 2022 que fueron concluidos en el 2023.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2015-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://verifirma.indecopi.gob.pe/verificador/> e ingresando el siguiente código de verificación: 9NF3926



2021 - 2024



Nota: Tomado de Indecopi

Notas biográficas

Sr. Jose Alvarez Castañeda

Nació en Cajamarca. Es titulado en Derecho por la Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo. Tiene experiencia laboral como Especialista Legal y jefe de un órgano resolutorio de procedimientos sumarísimos en INDECOPI hasta octubre de 2024, luego como Especialista en la Contraloría General de la República del Perú. Actualmente se desempeña como Especialista Legal en la Unidad de Sanción de la Oficina de Control Funcional de la Procuraduría General del Estado.

Sr. Jose Carlos Quintana Rondon

Nació en Lima. Es titulado en Derecho en la Universidad de Lima. Tiene experiencia laboral en INDECOPI. Actualmente se desempeña como Ejecutivo 1 en la Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI, sede central.

Srta. Melissa Elva Teresita San Martin Broncano

Nació en Lima y es titulada en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Tiene experiencia laboral en materia laboral, derecho administrativo y legislación universitaria. Ha laborado por más de 14 años en una importante casa de estudios universitaria. Actualmente presta servicios como abogada en la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU.