



**“PROPUESTA DE MEJORA PARA EL TRÁMITE DE LOS
PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS DE PROTECCIÓN AL
CONSUMIDOR DEL INDECOPI”**

**Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster
en Gestión Pública**

Presentado por:

Srta. Andrea Noelia Fernández Oriondo

Sra. Magaly Guzmán Terrones

Srta. Catherine Trujillo Villarroel

Asesor: Profesor Roger Arturo Merino Acuña

2019

A nuestras familias por su apoyo incondicional en el desarrollo de esta tesis.

Agradezco a Dios y a mis padres por su apoyo incondicional, y a Magaly y Catherine por su dedicación durante el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Andrea Noelia Fernández Oriondo

Agradezco a Dios por permitirme cumplir con este objetivo, a mi familia por su apoyo incondicional, a nuestro asesor, y a Catherine y Andrea por su profesionalismo e invaluable aporte.

Magaly Guzmán Terrones

Agradezco a mi familia por su amor y apoyo constante, y a Magaly y Andrea porque hicieron que esta investigación sea posible.

Catherine Trujillo Villarroel

Resumen ejecutivo

El Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor se implementó con la finalidad de desconcentrar las funciones que tenían las comisiones de protección al consumidor y para brindar una solución celeré a los conflictos de consumo de menor cuantía y complejidad; sin embargo, los autores de esta investigación hemos puesto en evidencia que este propósito no se está cumpliendo y que se requiere adoptar medidas de mejora en la organización y gestión de procesos al interior del Indecopi.

El trabajo de investigación se centró en identificar los factores que determinan la demora en el trámite de los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en las sedes central y norte durante el periodo 2014-2017. Para ello, se analizó y sistematizó la data estadística publicada por Indecopi, la documentación solicitada por acceso a la información pública, así como las opiniones de los principales actores involucrados en el procedimiento sumarísimo y de expertos en la materia. En lo referido a las metodologías utilizadas para dar solución a los problemas que se encuentran dentro del proceso, nos hemos apoyado en la metodología de Deming y las herramientas del árbol de problemas y objetivos.

Luego del análisis realizado, se encontraron varios factores que afectan la gestión de los procedimientos en la sede central del Indecopi y sede Lima Norte; no obstante, los más importantes y que permiten implementar mejoras con resultados medibles en el corto y mediano plazo son la información insuficiente que brinda el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi a los usuarios en materia de protección al consumidor y las deficiencias en el diseño procedimental, debido a la existencia de una doble instancia administrativa y a la ausencia de canales alternativos de resolución de conflictos al interior del procedimiento.

En dicho contexto, el trabajo de investigación propone fortalecer la orientación de usuarios en el Servicio de Atención al Ciudadano, a través de la creación de una plataforma especializada de protección al consumidor, y optimizar el procedimiento administrativo mediante la supresión de la doble instancia administrativa y la inclusión de una etapa conciliatoria.

Índice

Índice de tablas.....	vi
Índice de gráficos	vii
Índice de anexos	viii
Capítulo I. Planteamiento del problema	1
1. Justificación	1
2. Antecedentes.....	3
3. Delimitación.....	5
4. Preguntas de investigación.....	5
5. Objetivos del trabajo de investigación.....	6
5.1 General	6
5.2 Específicos	6
6. Diseño metodológico	6
6.1 Metodología de investigación	6
6.2 Métodos y técnicas de investigación.....	7
6.3 Muestra	8
Capítulo II. Marco teórico.....	11
1. La gestión por procesos en la nueva gestión pública	11
1.1 Gestión por procesos.....	11
1.2 Simplificación administrativa	13
2. Procedimiento de protección al consumidor: buenas prácticas internacionales y experiencia comparada.....	15
2.1 El Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor	16
2.2 La conciliación en los procedimientos de protección al consumidor	18

Capítulo III. Análisis institucional del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor	20
1. Planeamiento estratégico y presupuesto en protección al consumidor	20
1.1 Plan Estratégico y Plan Operativo Institucional	20
1.2 Programa Presupuestal de Protección al Consumidor	22
2. Diagnóstico en los ORPS y el SAC del Indecopi	23
2.1 Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor.....	24
2.1.1 Descripción de actividades del procedimiento sumarísimo.....	25
2.1.2 Organización del personal	26
2.1.3 Cumplimiento de plazos y modos de conclusión.....	27
2.2 El Servicio de Atención al Ciudadano	29
2.2.1 Flujograma de actividades actual.....	30
2.2.2 Personal del SAC.....	30
Capítulo IV. Problemas identificados y propuestas de solución.....	32
1. Problemas identificados	32
2. Análisis y propuestas	37
2.1 Análisis y evaluación de alternativas	37
2.2 Selección de propuesta de solución	52
Conclusiones y recomendaciones	56
1. Conclusiones.....	56
2. Recomendaciones	57
Bibliografía	59
Anexos	64
Notas biográficas.....	80

Índice de tablas

Tabla 1.	Entrevistas a funcionarios de Indecopi involucrados en el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) y el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor ..	9
Tabla 2.	Entrevistas a especialistas en protección al consumidor.....	9
Tabla 3.	Entrevistas a representantes de asociaciones de consumidores y gremios empresariales.....	10
Tabla 4.	Ciclo de Deming	13
Tabla 5.	Alineamiento entre Pesem 2016-2010 y PEI Indecopi 2017-2019.....	20
Tabla 6.	Acciones estratégicas en PEI 2017-2019	21
Tabla 7.	Actividades POI Indecopi 2017	21
Tabla 8.	Productos del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor 2017.....	22
Tabla 9.	Reglas actuales sobre el trámite del procedimiento sumarísimo	24
Tabla 10.	Distribución de los ORPS en sede central	24
Tabla 11.	Personal en ORPS 2014-2017.....	26
Tabla 12.	Expedientes resueltos en ORPS 2014-2017	27
Tabla 13.	Medidas de dispersión de expedientes resueltos en ORPS 2014-2017	28
Tabla 14.	Expedientes pendientes de resolución al III y IV trimestre 2017	28
Tabla 15.	Expedientes declarados inadmisibles y derivados	28
Tabla 16.	Personas del Servicio de Atención al Ciudadano en el año 2017	30
Tabla 17.	Problemas identificados por entrevistados.....	33
Tabla 18.	Alternativas de solución identificadas por entrevistados	38
Tabla 19.	Actividades por desarrollar en la plataforma especializada y responsables.....	49
Tabla 20.	Matriz de pautas de implementación	54
Tabla 21.	Propuesta de indicadores para la fase de verificación en el Ciclo de Deming.....	55

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Incremento de expedientes ORPS sede central y sede Lima Norte	1
Gráfico 2.	Expedientes pendientes de resolución al IV trimestre 2017	2
Gráfico 3.	Mecanismos para solucionar un conflicto de consumo.....	16
Gráfico 4.	Tiempo de resolución de expedientes en las ORPS de sede central y Lima Norte 2017	28
Gráfico 5.	Árbol de problemas (causas-efectos)	32
Gráfico 6.	Árbol de objetivos-medios	38
Gráfico 7.	Flujograma de la Plataforma Especializada en Protección al Consumidor.....	51

Índice de anexos

Anexo 1.	Contratación de locadores en los ORPS Lima sede central y sede Lima Norte...	65
Anexo 2.	Expedientes ingresados en los ORPS sede central y Lima Norte en relación con los ORPS de las oficinas regionales del Indecopi.....	65
Anexo 3.	Principales Directivas que regularon el Procedimiento Sumarísimo	65
Anexo 4.	Expedientes ingresados por actividad económica ORPS Lima sede central y sede Lima Norte 2017	66
Anexo 5.	Cumplimiento PEI Indecopi 2017-2020 (enero-diciembre 2017)	67
Anexo 6.	Ejecución financiera del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor según genérica de gasto (soles).....	67
Anexo 7.	Ejecución física de productos y actividades del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor (ejercicio 2017)	68
Anexo 8.	Mapa de procesos del Indecopi.....	68
Anexo 9.	Flujograma actual de procedimiento sumarísimo	69
Anexo 10.	Distribución del personal de los ORPS 2014-2016.....	70
Anexo 11.	Tipo de conclusión de denuncias ORPS Lima sede central y sede Lima Norte 2015-2017	71
Anexo 12.	Expedientes concluidos en ORPS que fueron apelados 2011-2017.....	71
Anexo 13.	Modos de conclusión de apelaciones Lima sede central y sede Lima Norte	72
Anexo 14.	Reclamos presentados y concluidos ante el SAC sede central y Lima Norte 2015-2017	73
Anexo 15.	Reclamos resueltos por tipo de conclusión sede central y sede Lima Norte 2015-2017	73
Anexo 16.	Asesorías brindadas por SAC sede central, Lima Norte y OLIS Lima y Callao 2015-2017	74
Anexo 17.	Asesorías brindadas por materia en SAC sede central y SAC sede Lima Norte 2016	74
Anexo 18.	Flujograma del servicio de asesorías brindado por el SAC	75

Anexo 19.	Cartilla informativa sobre beneficios de conciliación.....	76
Anexo 20.	Flujograma del procedimiento sumarísimo propuesto.....	77
Anexo 21.	Cartilla informativa sobre denuncias por operaciones no reconocidas en cuenta de ahorros o tarjeta de débito.....	78
Anexo 22.	Modelos de entrevista.....	79

Introducción

En las últimas décadas las transacciones comerciales se han ido incrementando en el Perú, incluyendo, como actores que proveen bienes y servicios en el mercado, no solo a grandes grupos comerciales, sino también a micro y pequeños empresarios, quienes al 2016 representaban el 99,5% del total de empresas existentes en el país (INEI 2017)¹ y que en la actualidad también compiten para lograr la preferencia de los consumidores. Ello explica el surgimiento de un gran número de conflictos de consumo de menor cuantía entre clientes y proveedores.

Debido a esta situación, el Estado ha creado diversos mecanismos de solución de controversias de consumo; por ejemplo, el fomento de conciliaciones a través de los reclamos presentados ante el Servicio de Atención al Ciudadano (en adelante, el SAC) del Indecopi; la creación de la Junta Arbitral de Consumo Piloto en la sede central del Indecopi; la creación de defensorías gremiales; y la instauración de dos tipos de procedimientos administrativos: el sumarísimo y el ordinario, a fin de tramitar las denuncias interpuestas por los usuarios afectados. Todos estos mecanismos se enmarcan en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo N° 006-2017-PCM del 27 de enero de 2017.

El procedimiento sumarísimo permite resolver conflictos de consumo de menor cuantía. Existen dos instancias, en la primera resuelve el jefe designado al Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimo (en adelante, el ORPS) competente para conocer la denuncia; en la segunda resuelve un órgano colegiado conformado por cuatro comisionados quienes deciden si confirman, revocan o anulan el pronunciamiento inicial. Ambas instancias tienen un plazo de 30 días hábiles para emitir una resolución final.

Pese a que este procedimiento ha sido diseñado para brindar un resultado célere y eficaz a los ciudadanos, no está logrando un impacto real en su bienestar y en la práctica hace engorroso el acceso a la justicia en sede administrativa. Asimismo, muchas veces se realizan actuaciones adicionales para poder brindar un pronunciamiento final, sin fomentar otras alternativas de solución, como las conciliaciones, las cuales representan menos costos para la administración y los usuarios.

¹ De acuerdo con la información brindada por el INEI en “Perú: Estructura Empresarial 2016”. Octubre 2017.

Luego de analizar data estadística publicada por Indecopi, así como recoger opiniones de expertos y servidores públicos, hemos encontrado que son dos los principales factores que afectan la gestión en la sede central y Lima Norte: información insuficiente que brinda el SAC a los usuarios en materia de protección al consumidor y las deficiencias en el diseño procedimental, específicamente, la existencia de una doble instancia y la falta de inclusión de una etapa de conciliación dentro del procedimiento.

Considerando ello, proponemos la creación de la Plataforma Especializada de Protección al Consumidor adscrita a los órganos resolutivos de dicha materia, la cual brindará una asesoría detallada al consumidor respecto a los mecanismos de defensa de sus derechos y proporcionar información relevante sobre la presentación de denuncias. Además, planteamos la optimización del procedimiento sumarísimo a través de la implementación de una instancia única y la inclusión de una etapa conciliatoria, a fin de alcanzar la celeridad procesal esperada y generar valor público.

Esta investigación se sustenta en una metodología mixta, la cual utiliza métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. Desde el punto de vista cualitativo, realizamos un análisis de los procesos internos de la entidad que soportan los procedimientos sumarísimos y también desarrollamos entrevistas a servidores públicos (jefes de los ORPS y secretarios técnicos de las comisiones de protección al consumidor en las sedes central y norte, miembros de asociaciones de consumidores y proveedores, y expertos en la materia). Desde el punto de vista cuantitativo, realizamos un análisis de los Anuarios de Estadística del Indecopi del periodo 2011-2017, que incluyen información sobre el trámite de los procedimientos sumarísimos para conocer con mayor detalle la problemática y las ineficiencias en su tramitación, así como para identificar las posibles causas y proponer medidas de solución.

En la primera sección del presente trabajo, abordamos la justificación, antecedentes del problema de investigación, planteamos preguntas generales y específicas y establecemos los objetivos a alcanzar. En la segunda sección, desarrollamos el marco teórico que ayudará a entender mejor el problema de investigación propuesto, tratando temas como la gestión por procesos, simplificación administrativa y mecanismos de solución de controversias en materia de protección al consumidor. En el tercer y cuarto capítulo realizamos un desarrollo detallado de lo que involucra la tramitación de un procedimiento sumarísimo, su marco institucional, regulación y problemas encontrados; y esbozamos alternativas de solución para tratar las deficiencias encontradas. Finalmente, en la quinta sección, formulamos las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del presente trabajo de investigación.

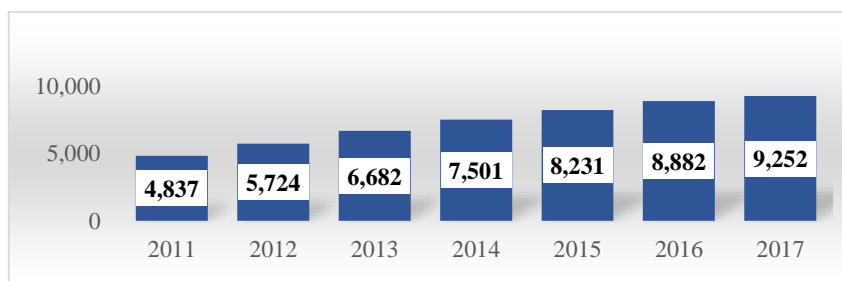
Capítulo I. Planteamiento del problema

1. Justificación

La protección y defensa de los derechos de los consumidores como parte de los objetivos del Estado fue priorizada desde la década de 1990 con la creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia (Indecopi) y los procedimientos administrativos de protección al consumidor². La búsqueda de una protección a nivel mayor de este tipo de actores resulta importante, debido a que garantiza consumidores más seguros de sí mismos, informados y facultados para tomar decisiones, lo que genera que se conviertan en el motor del cambio económico pues sus elecciones impulsan la innovación y eficiencia (Comisión de las Comunidades Europeas 2007).

Aunque en los últimos años se han emitido diversas leyes y directivas para contribuir con los mecanismos de protección al consumidor, incluyendo la emisión de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) y la creación de los ORPS en el año 2010, lo cierto es que los resultados arrojados no han sido los esperados. De acuerdo con la información contenida en los Anuarios de Estadística del Indecopi, en el 2017 el número de expedientes ingresados a los ORPS del Indecopi sede central y sede Lima Norte asciende a 9.252 (ver gráfico 1), es decir, ha incrementado en casi un 88% desde que tales órganos fueron creados. Dicha situación ha estado acompañada del incumplimiento continuo de los plazos legales establecidos, pues de la revisión de la data estadística al cuarto trimestre del 2017, se observa que, de los expedientes pendientes de resolver, el 61% de ellos se encuentra fuera del plazo legal (ver gráfico 2).

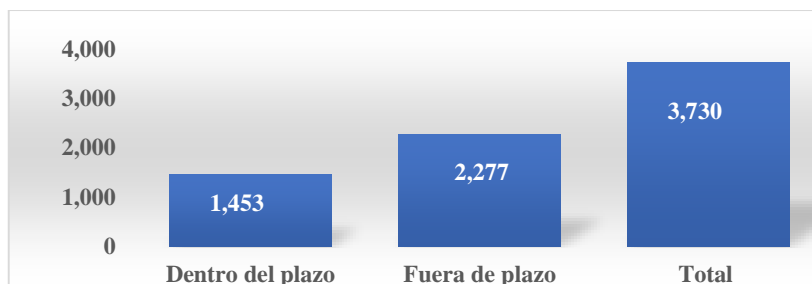
Gráfico 1. Incremento de expedientes ORPS sede central y sede Lima Norte



Fuente: Anuarios de Estadística Indecopi 2011-2017. Elaboración propia, 2018.

² Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual aprobada por Decreto Ley N° 25868 del 6 de noviembre de 1992.

Gráfico 2. Expedientes pendientes de resolución al IV trimestre 2017



Fuente: Gerencia de Estudios Económicos P/preliminar. Elaboración propia, 2018.

Adicionalmente, de la revisión de la data estadística puede advertirse que el número de expedientes pendientes de resolución en algunos ORPS de la sede central y sede Lima Norte disminuye considerablemente en el último trimestre respecto al anterior (ver tabla 14), pero esto se debe a que en dicho periodo la administración contrata locadores temporales para reducir la brecha de expedientes fuera de plazo, lo cual evidentemente solo resulta una solución reactiva y no contribuye a una mejora en el largo plazo a favor de los usuarios de este mecanismo de solución de conflictos (ver anexo 1).

De otro lado, de la lectura de los Anuarios de Estadística del Indecopi, también puede advertirse que, en muchas ocasiones, la demora en el trámite de las denuncias que se interponen en la vía sumarísima de protección al consumidor procede de una falta de asesoramiento y revisión en la etapa inicial de recepción de denuncias. Se observa que un gran número de estas no son presentadas ante el órgano competente, por lo que son derivadas posteriormente (11,6% y 8.1% en el año 2016 y 2017 respectivamente) o son declaradas inadmisibles al no cumplir con los requisitos legales establecidos (34,8% y 21,2% en promedio en el año 2016 y 2017 respectivamente) (ver tabla 15).

Si bien los procedimientos de protección al consumidor en la vía sumarísima tenían como finalidad la solución de un conflicto en 30 días hábiles por instancia, en la práctica dicho mecanismo se ha vuelto engorroso y no cumple los plazos legales establecidos. Dicho hecho genera falta de confianza en los servicios que son puestos por el Estado a disposición de los consumidores para la defensa de sus derechos, pese a que mediante esta vía se tramita la mayoría de las denuncias que se interpone en Lima (69,2%), al ser justamente los conflictos que ocurren cotidianamente en el mercado (Indecopi 2017).

Por tal motivo, la importancia de nuestro trabajo radica en la necesidad de proponer mejoras que garanticen que el procedimiento sumarísimo cumpla con los objetivos por el cual fue creado, es decir, que se brinde una solución célere y eficaz a los conflictos entre consumidores y proveedores. Es necesario recordar que la importancia de la protección de los consumidores se centra en la ventaja que generan sus decisiones para el rol de la competencia en el mercado. En efecto, un mercado que funciona adecuadamente, en el cual consumidores y proveedores pueden negociar equitativamente y de buena fe, genera beneficios en productividad, calidad e innovación para la sociedad (McAuley et al 2008).

2. Antecedentes

Desde la creación del Indecopi en 1992, como entidad dirigida a la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores, se instauraron procedimientos administrativos ordinarios a fin de que los usuarios afectados por la entrega de un producto o prestación de un servicio no idóneo pudieran denunciar tal situación ante la autoridad administrativa. Sin embargo, en la práctica los procedimientos se fueron alargando y se incumplían sus plazos legales, por lo que muchas denuncias tardaban años en ser resueltas (Northcote Sandoval 2013).

Con posterioridad a dicha norma, en el año 2010 el Código estableció las siguientes medidas en lo referido a mecanismos de prevención y solución de conflictos:

- **Creación de Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor:** se formaron para desconcentrar las funciones que tenían las comisiones de protección al consumidor y brindar una solución célere a los conflictos de consumo de menor cuantía y complejidad; por ello, tanto el Código como las diversas directivas que han regulado dicho procedimiento³ establecieron plazos breves por instancia (30 días hábiles) y que solo se tramitarían denuncias que versaran sobre una cuantía menor a 3 UIT y sobre materias de baja complejidad.
- **Implementación del Libro de Reclamaciones:** el Código establece la obligación de los proveedores de tener un Libro de Reclamaciones a disposición de sus clientes, así como un aviso que informe su existencia; los proveedores tienen 30 días calendario como plazo máximo para atender los reclamos que en él se consignen. Esta herramienta marcó un cambio en la manera como estaban ejerciendo los consumidores su derecho a reclamar, toda vez que

³ Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, Directiva N° 001-2013/DIR-COD-INDECOPI, Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, Directiva N° 003-2014/DIR-COD-INDECOPI, Directiva N° 02-2016/DIR-COD-INDECOPI, Directiva N° 005 - 2017/DIR-COD-INDECOPI.

permite que los conflictos suscitados en el desarrollo de las relaciones de consumo se solucionen en el mismo momento cuando ocurren (Navarro Reto y Pozo Ascuña 2015).

- **Servicio de atención al ciudadano (SAC):** forma parte del Indecopi y brinda información sobre los temas que son de competencia de dicha institución. Además, otra función importante que tiene es la atención de reclamos mediante los procesos de conciliación en los cuales un representante de Indecopi tiene calidad de moderador con el proveedor y consumidor, y busca propiciar un acuerdo que beneficie a todos los involucrados (Tassano 2015).
- **Arbitraje de consumo:** tiene como fin resolver de manera sencilla, gratuita, rápida y con carácter vinculante, los conflictos entre consumidores y proveedores. En caso un consumidor decida someterse voluntariamente a dicho arbitraje, ya no podrá iniciar un procedimiento administrativo por infracción a las normas del Código. Una de las características que tiene este mecanismo es que los consumidores pueden obtener indemnizaciones por los daños y perjuicios que le pueda ocasionar un proveedor, a diferencia de las denuncias administrativas. El referente para su existencia fue el Arbitraje de Consumo español, que funciona desde 1986, a través de las juntas arbitrales de consumo instaladas en las comunidades autónomas, provincias y municipios (Espinoza 2011). Se debe precisar que, para el término del año 2016, se contó con 39 proveedores adheridos al Arbitraje de Consumo (Indecopi 2016).
- **Impulso hacia la autocomposición:** a través de la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 216-2016-INDECOPI/COD, se emitieron las recomendaciones generales para la creación de defensorías gremiales del consumidor, las cuales establecen la forma cómo los privados pueden agruparse para implementar una oficina que, dotada de independencia funcional respecto de los miembros que conforman el gremio, se encargue de resolver los conflictos de consumo que pudieran presentarse entre estos y sus clientes. En nuestro país actualmente existen la Defensoría del Cliente Financiero y Aló Banco, iniciativas de la Asociación de Bancos (Asbanc); la Defensoría del Asegurado, creada por la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (Apeseg); la Defensoría del Cliente Automotor, creada por la Asociación Automotriz del Perú; y el Defensor del Cliente Inmobiliario, creado por la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, quienes atienden reclamos de consumo.

Asimismo, el 27 de enero del 2017 se publicó la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, la cual estableció que la protección al consumidor debía estar enfocada en cuatro ejes: (i) educación orientación y difusión, (ii) protección de la salud y seguridad de los consumidores, (iii) mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores, (iv) fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

3. Delimitación

El presente trabajo analiza la gestión de los procedimientos de protección al consumidor en la vía sumarísima del Indecopi, específicamente en la sede ubicada en Lima Norte (ORPS Lima Norte) y sede central (ORPS N° 1, ORPS N° 2 y ORPS N° 3), las cuales son las que reciben la mayor cantidad de denuncias en el país en comparación con las 14 ORPS de las Oficinas Regionales del Perú (ver anexo 2). Cabe precisar que, si bien el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor involucra la participación de dos instancias: ORPS y Comisión de Protección al Consumidor, el trabajo de investigación se ha centrado principalmente en los problemas que se presentan durante la primera instancia del procedimiento, a cargo de los ORPS, y su interacción con el Servicio de Atención al Ciudadano, pues las soluciones que se implementen en dicha fase repercutirán a favor de todo el flujo del procedimiento.

Asimismo, la investigación abarca el periodo 2014-2017, pues en él podemos observar el comportamiento del procedimiento sumarísimo luego de los cambios introducidos por las directivas 007-2013-DIR-COD-INDECOPI, N° 003-2014/DIR-COD-INDECOPI y N° 005 - 2017/DIR-COD-INDECOPI, que trataron de dotarlo de mayor celeridad y eficacia (ver anexo 3).

Cabe señalar que durante la investigación se identificaron distintos factores que afectan el desarrollo regular de los procedimientos sumarísimos, entre estos, el cumplimiento parcial de las disposiciones contenidas en la Agenda Digital Peruana 2.0, aprobada por Decreto Supremo N° 066-2011-PCM, respecto al uso de las tecnologías de información a fin de simplificar los procedimientos administrativos (específicamente lo referido a interoperabilidad y notificaciones electrónicas), y la alta rotación del personal que labora dentro de los ORPS (problemática que está siendo tratada con la implementación del Plan de Desarrollo de Personas impulsado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil-Servir). No obstante, este trabajo se centra en analizar aquellos factores y soluciones que pueden implementarse a corto y mediano plazo para mejorar el flujo de actividades del procedimiento sumarísimo del Indecopi y donde dicha institución tenga mayor capacidad de incidencia.

4. Preguntas de investigación

En la presente investigación se han planteado las siguientes preguntas:

- Pregunta general: ¿Cuáles son los factores que afectan la gestión oportuna de los procedimientos que tramitan los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de

protección al consumidor en Indecopi y qué mecanismos se deben implementar para revertir esta situación?

- Preguntas específicas:
 - ¿Cómo contribuiría la creación de la Plataforma Especializada de Protección al Consumidor a la celeridad del procedimiento sumarísimo?
 - ¿Cómo podría optimizarse las reglas procedimentales del procedimiento sumarísimo para asegurar la resolución oportuna de los conflictos de consumo?

5. Objetivos del trabajo de investigación

5.1 General

Identificar los factores que determinan la falta de celeridad en el trámite de los procedimientos sumarísimos de Protección al Consumidor del Indecopi en la sede central y sede Lima Norte, y proponer reformas para la optimización del procedimiento

5.2 Específicos

- Identificar los puntos críticos y problemas que se presentan en la tramitación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor y cómo influyen en las actividades y tiempos de tramitación
- Analizar las diferentes alternativas que pueden implementarse para brindar solución a la falta de celeridad del procedimiento sumarísimo
- Determinar los beneficios que produce la implementación de la Plataforma Especializada de Protección al Consumidor en el Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi respecto al trámite de los procedimientos sumarísimos
- Proponer reformas dirigidas a mejorar la estructura del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

6. Diseño metodológico

6.1 Metodología de investigación

La metodología de investigación que utilizamos es mixta, pues se combinan los elementos de una investigación cuantitativa y cualitativa. Respecto a ello, es preciso indicar que se utiliza el enfoque

mixto cuando en algún proceso de la investigación se utiliza la lógica inductiva y la deductiva en busca de soluciones prácticas y plurales (Arbaiza 2014). Asimismo, como señalan Cook y Reichardt (2005), se combina ambos métodos cuando se quiere comprobar y evaluar los resultados de una intervención, lo que ofrece una explicación causal.

El enfoque cuantitativo determina la fuerza de asociación o relación entre variables, así como la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra (Arbaiza 2014). Asimismo, es definido como un conjunto de procesos secuencial y probatorio, donde se utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin de establecer pautas de comportamiento y probar teorías (Hernández Sampieri 2014). Para la investigación, el enfoque cuantitativo se muestra en la revisión y sistematización del material estadístico recogido de los anuarios de Indecopi y de la documentación obtenida a través de solicitudes de acceso a la información. Con el análisis de dichos datos se busca conocer los plazos de tramitación, su variabilidad, los principales factores que afectan al procedimiento sumarísimo, así como proponer alternativas de solución.

El enfoque cualitativo se basa más en una lógica y proceso inductivo (describir y luego generar perspectivas teóricas), donde se utilizan métodos de recolección de datos no estandarizados, como la obtención de las perspectivas y puntos de vista de los participantes (Hernández Sampieri 2014). Dicho enfoque se muestra en nuestra investigación a través de entrevistas a profundidad que nos ayudan a evaluar con detalle cuáles serían las propuestas de solución al problema encontrado.

6.2 Métodos y técnicas de investigación

- **Entrevistas semiestructuradas a personal que labora en Indecopi:** entrevistas a profundidad basadas en un listado de preguntas. Dentro de los entrevistados, se encuentran los jefes de los ORPS del Indecopi sedes central y Lima Norte, así como los secretarios técnicos de las comisiones de protección al consumidor que actúan como segunda instancia, quienes, al conocer de manera directa el trámite del procedimiento sumarísimo, brindan una explicación detallada de los problemas que se presentan y alternativas de solución que pueden implementarse.
- **Entrevistas a grupos de interés:** entrevistas dirigidas a asociaciones de consumidores y proveedores de Lima, a fin de obtener sus perspectivas y opinión respecto al procedimiento sumarísimo que brinda el Indecopi como mecanismo célere de solución de conflictos de menor cuantía. Se recabaron datos respecto a las experiencias que tuvieron utilizando el

procedimiento antes expuesto, propuestas de mejora, entre otros. Respecto a los gremios empresariales, los entrevistados fueron representantes de entidades bancarias, las cuales son el sector más denunciado en los ORPS de la sede central y sede Lima Norte del Indecopi (ver anexo 4).

- **Entrevistas a expertos:** entrevistas a especialistas en protección al consumidor.
- **Análisis documental:** se realizó una revisión de documentos elaborados por el Indecopi, como memorias anuales, instrumentos de gestión (mapa de procesos, programa presupuestal de protección al consumidor), normativa interna, a fin de obtener información respecto al trámite de los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor.

La información recogida a través de estos métodos de investigación ha sido analizada mediante la técnica del árbol de problemas, pues ella permite identificar y organizar la información determinando las causas y consecuencias de los problemas; asimismo, ayuda a determinar las áreas de intervención de las propuestas de solución, permite establecer las relaciones causales y discrimina aquellas que no estén relacionadas al problema (Martínez y Fernández s.a.). Para efectos de la presente investigación, se han usado dos tipos de árboles (árbol de problemas: causas-efectos y árbol de objetivos: medios y fines). El primer tipo se ha utilizado para determinar las causas que afectan al trámite del procedimiento sumarísimo y los efectos que conlleva la demora en la tramitación de los expedientes; y el segundo, para determinar las posibles soluciones del problema central.

6.3 Muestra

La muestra está compuesta por diecisiete entrevistas a profundidad a los actores involucrados en los procesos que son materia de la presente investigación, a fin de conocer su opinión y experiencias respecto a la gestión del procedimiento sumarísimo y también respecto a la propuesta planteada en la investigación.

Tabla 1. Entrevistas a funcionarios de Indecopi involucrados en el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) y el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor

Área	Cargo	Nombres y apellidos	Nº de entrevistas
ORPS	Jefe del ORPS ILN	José Álvarez	04
	Jefe del ORPS 1	Pedro Quiñones	
	Jefe del ORPS 2	Carla Reyes	
	Jefe del ORPS 3	María Graciela Rejas	
	Coordinadora Legal ORPS Lima Norte	Johana Anco	01
Comisión de Protección al Consumidor	Secretario Técnico de CPC- ILN	José Carlos Vela	03
	Secretario Técnico CC1	Eveling Roa	
	Secretario Técnico CC2	Edwin Aldana	
	Coordinador Legal CC2	Christian Tarazona	01
	Asistente Legal encargado de apelaciones en CC2	Linda Reyna	01
Servicio de Atención al Ciudadano	SAC Lima Norte	Milagros Villavicencio	01
Total			11

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 2. Entrevistas a especialistas en protección al consumidor

Nombres	Credenciales académicas	Nº de entrevistas
Jesús Espinoza	Profesor de derecho de la competencia en la Universidad de Piura. Ha sido miembro del Comité de Redacción del <i>Boletín Latinoamericano de Competencia</i> de la Comisión Europea. Desde el 10 de junio de 2013, es secretario técnico de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi.	01
Erickson Molina Pradel	Profesor de derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico y Universidad de San Martín de Porres. Fue Secretario Técnico de la Comisión Protección al Consumidor N° 1 del Indecopi (2013-2016). Fue abogado asociado del Área de Competencia y Propiedad Intelectual en Benites, Forno & Ugaz Abogados.	01
Katia Peñaloza	Docente en la Universidad San Martín de Porres. Actualmente, presta servicios en la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Indecopi.	01
Total		03

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 3. Entrevistas a representantes de asociaciones de consumidores y gremios empresariales

Entidades o empresas	Representante	Nº de entrevistas
Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC	Rachel Chávez (Jefa de Asesoría Legal)	01
Asociación de Bancos del Perú - Asbanc	Moisés García	01
Banco Interbank	Beatriz Sandoval	01
Total		03

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Es importante señalar que todos los entrevistados dieron su consentimiento informado para recoger sus opiniones y ser mencionados en la presente investigación.

Capítulo II. Marco teórico

1. La gestión por procesos en la nueva gestión pública

1.1 Gestión por procesos

El modelo de gestión basada en procesos surge con el objeto de orientar el desarrollo de la misión de una organización hacia la satisfacción de los intereses de sus *stakeholders*, en lugar de centrarse en aspectos estructurales como la cadena de mandos y la función de cada departamento (Mallar 2010). Este modelo ayuda a una organización a identificar, representar, mejorar y hacer más productivos los procesos para lograr la confianza del cliente a través de ciertas acciones, entre las cuales se encuentran (i) el modelamiento visual de los procesos y la correspondiente detección de oportunidades, (ii) un equipo de trabajo liderado o coordinado por el área de procesos, (iii) los recursos correspondientes, e (iv) identificar el problema de fondo y luego de ello se implementará la mejora (Bravo 2011).

Como se observa, una gestión por procesos es un modo de gestionar toda la organización percibiéndola como un sistema interrelacionado a fin de generar valor para los clientes. Para lograrlo, autores como Medina, Nogueira y Hernández (2010) señalan que existen cuatro etapas. La primera es la selección del proceso a mejorar, posteriormente, sigue la etapa de la gestión de mejora del proceso seleccionado, en la cual se realizarán actividades tales como diagnóstico y evaluación del proceso, el análisis y selección de alternativas para la mejora y la fijación de medidas de control e indicadores para monitorear los resultados obtenidos. Finalmente, la tercera y cuarta etapa es la ejecución y retroalimentación de la mejora diseñada.

En el Perú, con la emisión de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se declaró al Estado en proceso de modernización a fin de lograr un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 004-2013 PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, donde se considera a la Gestión por Procesos, Simplificación Administrativa y Organización Institucional como parte del tercer pilar para una gestión pública orientada a resultados. En dicho contexto, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros elaboró un proyecto de directiva para la implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública, la cual fue prepublicada a través de la Resolución Ministerial N° 227-2018-PCM el 17 de setiembre de 2018.

Esta directiva define a la gestión por procesos como “la forma de organizar, dirigir y controlar las actividades de manera transversal a las diferentes unidades de organización para el logro de los objetivos institucionales”. Asimismo, tal documento, de manera similar a los autores citados en los párrafos precedentes, indica que la gestión contiene las siguientes fases: determinación de procesos; seguimiento, medición y análisis de procesos; y mejora de procesos. La última fase también se subdivide en cuatro etapas: (i) la selección de los problemas en el proceso que afecten los objetivos estratégicos y la satisfacción de las personas, (ii) el análisis causa-efecto de los problemas identificados, (iii) la selección de las mejoras e (iv) implementación de las mejoras.

Ahora bien, en lo referido a las metodologías utilizadas para dar solución a los problemas que se encuentran dentro de un proceso, tenemos diferentes vertientes. Así, encontramos a la mejora de procesos *per se*, en la cual se aplicarán acciones de rápida implementación por parte del mismo equipo que ejecuta el proceso y que serán monitoreadas por el responsable. Este método no requiere cambios profundos a nivel de recursos ni de tecnología y, por tanto, el riesgo de fallar no es significativo. De otro lado, tenemos al rediseño de procesos, en cual se implementan cambios más radicales en la secuencia de actividades y como tal su ejecución se da en un tiempo mayor (entre 8 y 12 meses). Finalmente, la reingeniería de procesos implica grandes cambios en la ejecución, como desarrollo de *software*, y acciones que demoran más de un año (ENAP 2016).

En lo referido a la mejora de procesos, la metodología para desarrollarla fue introducida por Edward Deming y está referida a un ciclo que incluye cuatro etapas: planear, hacer, verificar y actuar (ciclo PHVA), además, esta ha sido la base para normas de calidad y otros modelos de mejoramiento continuo como el ISO 9000 y el seis sigma (Aguirre 2007). La fase de planificación comienza con la definición del problema y la recopilación de datos, tras ello habrá que identificar sus causas y desarrollar un plan de acción. La fase “hacer” se centra en la programación de la mejora y su puesta en práctica. En la tercera fase “verificar”, se revisa la ejecución a fin de comprobar si se han logrado los resultados esperados, en caso ser así, en la última fase “actuar”, se estandarizará la solución para asegurar que los nuevos métodos sigan siendo aplicados, siendo que, con el paso del tiempo, la mejora continuará cambiando las medidas a tomar, reemplazándolas por otras mejores. (Grijalvo et al 2000)

Asimismo, dentro de la metodología Deming, existen algunas herramientas de la mejora de la calidad, que pueden utilizarse al desarrollarse cada etapa del Ciclo PHVA, entre ellas tenemos, el diagrama de Ishikawa para hacer un análisis de causa-efecto, diagramas de Pareto, gráficos de control, entre otros (ENAP 2016). En la década de 1970, el comité de la Unión Japonesa de

Científicos e Ingenieros analizaron una serie de técnicas de gestión y planificación, y seleccionaron siete nuevas herramientas que pueden servir para la etapa de planificación del ciclo Deming. Dentro de ellas, se encuentran los diagramas de árbol, los cuales sirven no solo para identificar los problemas del proceso y sus causas, sino también para representar las actividades que son necesarias realizar para alcanzar un fin determinado. En nuestra investigación, aplicamos el Ciclo de Deming de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 4. Ciclo de Deming

Ciclo PHVA	Acciones	Herramientas
PLANEAR	En el capítulo IV, se identifican los principales problemas que tiene el procedimiento sumarásimio de protección al consumidor, así como la causa raíz de estos.	Árbol de problemas
	Se desarrollan acciones a implementarse para eliminar causa de problema y se eligen las mejores alternativas.	Árbol de medios Matriz de entrevistados
HACER	En el capítulo IV, se incluye un matriz de pautas a tener en cuenta para la implementación de la opción escogida.	Matriz de pautas de implementación
VERIFICAR	En el capítulo IV, se proponen indicadores dirigidos a medir si se produjeron las mejoras esperadas.	Cuadro de indicadores
ACTUAR	Esta etapa dependerá de los resultados obtenidos a fin de determinar si es necesaria una nueva revisión del proceso.	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

1.2 Simplificación administrativa

La simplificación administrativa resulta necesaria para liberar al ciudadano de los requisitos excesivos que suponen su relación con la Administración Pública, pero también es importante como exigencia de una mayor eficacia del aparato estatal, el cual muchas veces es complejo y de elevado costo financiero (Retortillo 1998). En efecto, consideramos que la simplificación administrativa tiene como principal objetivo dar mayor valor público a los ciudadanos que reciben servicios del Estado, considerando que su bienestar es el fin último de la actividad que realizan los diversos organismos del gobierno.

En el camino hacia la mejora de los servicios que brindan las entidades estatales a los ciudadanos, se han implementado diversas estrategias de simplificación administrativa. Así, la OCDE, mediante su serie de publicaciones “Eliminando el papeleo” (Cutting Red Tape), expone que la simplificación administrativa puede lograrse enfocando las estrategias y herramientas bajo una

organización que permita detectar los objetivos a simplificar, generar diseños institucionales acordes y utilizar distintas herramientas para implementar estrategias. Asimismo, se reconoce la relación entre las mejoras tecnológicas para reducir el costo administrativo de cumplimiento de la regulación; la importancia de la revisión, simplificación o eliminación de permisos; el análisis sobre el uso de alternativas a la regulación administrativa, mejora de los formatos para trámites, reformas a los procesos administrativos, entre otros (Muñoz 2011).

Los ámbitos en los cuales se puede dar la simplificación administrativa pueden estar relacionados a plantear una simplificación normativa de leyes y reglamentos; la simplificación orgánica que atañe la simplificación del aparato administrativo; y, por último, simplificación de los procedimientos que tramitan las Administraciones Públicas (Retortillo 1998). Sin embargo, estas medidas muchas veces abarcan los tres ámbitos expuestos, pues la modificación y unificación del aparato estatal, así como la reducción de las etapas obsoletas de procesos están sustentadas a su vez en reformas normativas.

En el caso del Perú, la Secretaría de Gestión Pública, a través de la Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM, aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa, el cual abarca cuatro objetivos estratégicos: (i) promover la implementación de los procesos de simplificación administrativa orientada a generar resultados e impactos positivos para los ciudadanos, (ii) promover la incorporación progresiva de las tecnologías de la información, (iii) desarrollar un Modelo de Atención al Ciudadano y promover su implementación, y (iv) fortalecer el proceso de simplificación administrativa. Respecto al primer objetivo, las estrategias establecidas fueron la implementación de metodologías para optimizar procedimientos y servicios administrativos, así como eliminar aquellos innecesarios.

Como lo reseñaron los autores antes citados y conforme a lo planteado por el Plan Nacional de Simplificación Administrativa, un aspecto de la simplificación administrativa está relacionado con la reducción y eliminación de trámites dentro de un procedimiento, cuando estos no se encuentran enfocados en lograr la finalidad para la cual fueron creados. Sin embargo, dicha supresión, abreviación o sustitución de actos dentro del procedimiento, debe estar sujeta a un juicio de ponderación entre diversos principios jurídicos, como la protección del interés general y, de otro lado, la celeridad y proporcionalidad dentro del procedimiento (Vaquer 2011). Por tal motivo, consideramos, que la adopción de herramientas de simplificación dentro del ámbito procedimental, no pueden ser utilizadas de manera arbitraria, teniendo como única justificación la reducción de costos y tiempo en el ofrecimiento de servicio a la ciudadanía, sino, se debe

valorar si en la práctica dichos objetivos se lograrían sin dejar de lado una adecuada protección de los intereses y derechos de los ciudadanos.

2. Procedimiento de protección al consumidor: buenas prácticas internacionales y experiencia comparada

Las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor aprobadas en diciembre de 2015 establecen como una necesidad que los países miembros deben atender y poner a disposición de los consumidores, medios efectivos de solución de controversias y de compensación. Asimismo, se invoca que los procedimientos de solución colectivos deben ser rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas (Naciones Unidas 2016). Del mismo modo, la OCDE (2007) recomienda que, dentro de los mecanismos que deben estar a disposición del consumidor, deben incluirse procedimientos simplificados para reclamos menores, que ofrezcan a los consumidores la oportunidad de tener una solución a su disputa de manera celeridad.

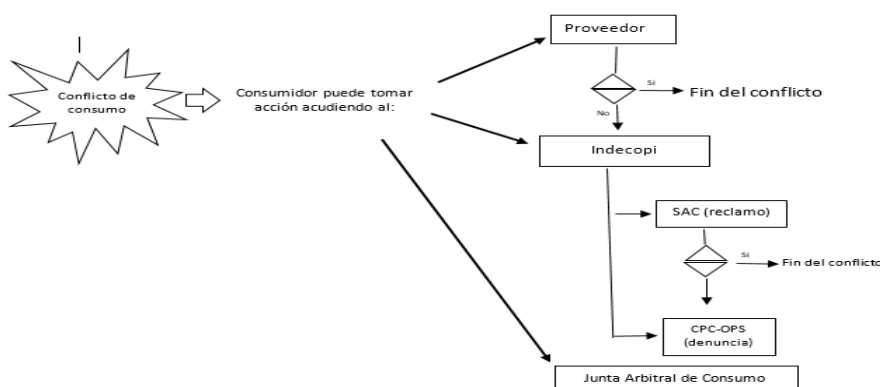
En nuestro país, la Política Nacional de Protección al Consumidor reconoce la importancia de una participación activa del Estado y de los proveedores para garantizar una mayor protección de los consumidores, contribuyendo así al desarrollo del mercado en pleno respeto de los derechos de sus destinatarios finales. Asimismo, dicha política tiene como uno de sus objetivos específicos la implementación de mecanismos de prevención y solución de conflictos de consumo (Indecopi 2017).

En el Perú, ante una controversia surgida por una decisión de consumo, el usuario tiene dos alternativas: (i) buscar una solución directa con el proveedor a través de un reclamo verbal y/o mediante el uso de su Libro de Reclamaciones, o (ii) acudir ante la autoridad competente. Sobre esta última opción, el órgano competente que analice el reclamo dependerá del sector económico en donde se originó y de si constituye un servicio público regulado, pudiendo por tanto conocer dicha controversia diversos organismos tales como Indecopi, Osiptel, Osinergmin, Ositran, Sunass, Susalud y SBS (Indecopi 2016).

En el caso específico del Indecopi, los mecanismos que brinda a la ciudadanía para dar solución a los conflictos que ocurran en el marco de una relación de consumo tienen distinta naturaleza. Así, como primera alternativa encontramos los acuerdos voluntarios entre el consumidor y proveedor promovidos por el SAC; de otro lado, están los procedimientos administrativos que

pueden concluir con sanciones en contra del proveedor infractor y el dictado de una medida correctiva a favor del usuario; y, finalmente, el arbitraje de consumo, a través del cual se podrá otorgar al consumidor una indemnización que compense los perjuicios causados.

Gráfico 3. Mecanismos para solucionar un conflicto de consumo



Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, 2016

2.1 El Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor

Indecopi, en su rol de autoridad nacional de protección al consumidor y organismo encargado de ejecutar la Política Nacional de Protección al Consumidor y el Plan Nacional de Defensa de los Consumidores⁴, ha buscado brindar una solución rápida y eficaz a las controversias en materia de consumo a través de la vía administrativa (Ordinola 2011:123). Es así que se instauró el procedimiento sumarísimo, el cual se inspiró en los procedimientos sumarísimos, abreviados y no contenciosos del fuero civil, pues al igual que estos, se enfocan en materias que por su baja complejidad o cuantía no requieren ser sujetos a un procedimiento donde se realicen mayores actuaciones procesales⁵.

Al respecto, autores como Guzmán (2009) consideran que un procedimiento con las características antes expuestas implica el ahorro de costos en tiempo, dinero y esfuerzo. Sin embargo, otros especialistas coinciden en que si bien el procedimiento sumarísimo fue presentado como una de las innovaciones del Código, pues sería un procedimiento célere y por ende los consumidores podrían obtener pronunciamiento en corto tiempo (Pacheco, 2017; Rodríguez,

⁴ Ver artículo 135° de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁵ De acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1308, que modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

2013), en la práctica sería difícil garantizar en todos los casos el cumplimiento del plazo, sobre todo en la primera instancia, teniendo en cuenta que se tiene que realizar varias actuaciones procesales (Espinoza 2011).

Respecto a la experiencia comparada, cabe señalar que este procedimiento sumarísimo es un mecanismo novedoso, pues no existe en el mundo un organismo público administrativo que brinde este tipo de servicio. No obstante, en el documento denominado *Consumer Dispute Resolution and Redress in the Global Market* (OCDE 2005), se identifica a 20 países que han introducido procedimientos judiciales simplificados en materia de consumo⁶, siendo que cada uno de ellos tiene características propias que dependen del tipo de disputa que se puede tramitar, límites monetarios, costos y accesibilidad. Los procedimientos en estos países están organizados en (OCDE 2005):

- Tribunales separados o de jurisdicción limitada: en algunos países existen tribunales especializados en disputas de consumo de menor cuantía, mientras que otros manejan asuntos legales menores tanto civiles como penales, por ejemplo, jueces de paz letrados en Italia, tribunales municipales en Corea y tribunales menores en México.
- Procedimientos modificados en tribunales ordinarios: disputas de consumo son resueltas por tribunales de primera instancia dentro de los cuales existe un procedimiento más simplificado y celerado para reclamos menores. Por ejemplo, en Australia todos los Estados tienen una corte para reclamos de menor cuantía administradas por juzgados de paz. En el Reino Unido por otro lado, existe un procedimiento especial conocido como “canal de reclamos menores”, utilizado dentro de los tribunales del condado para resolver reclamos de cuantía reducida.
- Otros tipos de procedimientos simplificados: en algunos países existen procedimientos especiales provistos por tribunales regulares pero que solo son utilizados para un tipo particular de reclamo, por ejemplo, en Austria hay procedimientos sumarios para órdenes de pago de deuda hasta un cierto límite monetario.

En lo relativo a los tipos de disputa que pueden verse en los procedimientos sumarios, la mayoría de los países OCDE tiene jurisdicción para conocer todos los tipos de disputas comerciales entre consumidores y proveedores. Sin embargo, en ciertos países hay restricciones, por ejemplo, en Francia, este procedimiento solo se aplica a casos de incumplimiento de una disposición contractual específica. De otro lado, respecto al límite de valor monetario de la reclamación, estos difieren en cada país, desde Alemania con un tope de 600 euros hasta Austria con 30 mil euros.

⁶ Como en Australia, Austria, Canadá, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos

Asimismo, en algunos países, los mecanismos alternativos de solución de conflictos son incorporados antes o durante los procedimientos judiciales de reclamos menores. Así, en Portugal los reclamantes deben acudir a dichas alternativas antes de que puedan comenzar un procedimiento judicial. Así una vez presentado un reclamo, se envía a las partes a un servicio de mediación anexo al tribunal.

En el caso de América Latina, también existe experiencia respecto a procesos judiciales donde se tramitan reclamos de menor cuantía de protección al consumidor. Así, en Chile la Ley 19.955, que modificó la Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, introduce un proceso especial para reclamos de cuantía menor (que no exceda las 10 unidades tributarias mensuales⁷) indicando que este se tramitará en instancia única y que las resoluciones que se dicten serán inapelables. De manera similar, en Colombia, el Código General del Proceso incluye a los procesos verbal sumarios los cuales son de única instancia, siendo que bajo su jurisdicción se ven materias que comprenden violación a los derechos de los consumidores de mínima cuantía (pretensiones patrimoniales que no excedan cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes).

Finalmente, es preciso mencionar que en el Derecho Administrativo no existe el derecho a una doble instancia. Como lo señala Guzmán (2011) y Martín (2010), el derecho de defensa en sede administrativa no debe confundirse con el derecho a la pluralidad de instancias en sede judicial, dado que no toda autoridad administrativa que se pronuncia posee una instancia superior.

2.2 La conciliación en los procedimientos de protección al consumidor

Según García Montufar (2011), los conflictos que se generan entre los agentes económicos son producto de las distintas percepciones de la realidad en que se desenvuelven y estos deben ser resueltos de forma eficiente. Por ello, el sistema jurídico ha incorporado medios de solución de controversias como la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el proceso judicial.

La conciliación es un mecanismo en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno e imparcial que facilita la comunicación entre las partes enfrentadas para delimitar y solucionar el conflicto, y que además formula propuestas de solución (García Leal 2013). A través

⁷ En noviembre de 2018 la unidad tributaria mensual en Chile ascendió a 48.160,00 pesos, cantidad equivalente a S/ 240,05 en Perú.

de este proceso de negociación un tercero promueve el diálogo a fin de lograr la armonización de intereses que se materializa en un acuerdo que ponga fin al litigio (Moane Drago 2001).

En el caso de los procedimientos administrativos, la conciliación, según lo que indica Cabrera Araujo (2018), es una extensión de la figura de la conciliación reconocida en el Código Procesal Civil, la cual se realiza en un centro de conciliación o frente a un juez y por ende gozaría del mismo efecto que una sentencia con autoridad de cosa juzgada (artículo 328° del Código Procesal Civil), poniendo fin al procedimiento administrativo sancionador, en caso este ya se hubiere iniciado.

En los procedimientos administrativos en materia de consumo, la conciliación y la mediación como métodos alternativos de resolución de conflictos están reconocidos en el Código de Protección al Consumidor. Con relación a la conciliación, dicha norma señala que los consumidores pueden poner fin a la controversia surgida con el proveedor con anterioridad e incluso durante el trámite de los procedimientos administrativos, así los funcionarios del Indecopi tienen la posibilidad de acercar las posiciones para propiciar un arreglo, o incluso proponer una fórmula de conciliación⁸. Por otro lado, las partes puedan someter a mediación la controversia surgida con el proveedor con anterioridad a la tramitación de un procedimiento administrativo⁹. Como se observa, el Código distingue las dos figuras, indicando que la mediación únicamente puede realizarse antes de iniciado el procedimiento administrativo como tal, mientras que la conciliación si puede realizarse tanto antes o después de este.

Sin perjuicio de lo desarrollado por el Código, en el Procedimiento de Registro y Gestión del Reclamos de Consumo en el Servicio de Atención al Ciudadano¹⁰, se establece que, en la mediación, un colaborador del Indecopi se desempeña como mediador buscando facilitar la comunicación para que las partes de un reclamo puedan resolver un conflicto, sin que haya comunicación directa entre las partes. De otro lado, con la programación de una audiencia de conciliación se tiene a ambas partes de manera presencial o por otras vías (telefónica o virtual), las cuales interactúan a fin de lograr un acuerdo y en la cual participa un funcionario de Indecopi tratando de lograr un consenso sobre ambas posiciones. Finalmente, así como los laudos arbitrales, los acuerdos conciliatorios constituyen un título ejecutivo, exigible judicialmente¹¹. Además, su incumplimiento es sancionado por Indecopi.

⁸ Artículo 147° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁹ Artículo 148° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

¹⁰ Procedimiento específico de calidad, con código PE-SAC-01 versión 04.

¹¹ Artículo 144° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Capítulo III. Análisis institucional del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor

1. Planeamiento estratégico y presupuesto en protección al consumidor

1.1 Plan Estratégico y Plan Operativo Institucional

La celeridad en la tramitación de los procedimientos de solución de conflictos en materia de consumo es una preocupación que ha sido recogida en los instrumentos de gestión de la entidad. Así, el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Indecopi para los años 2017 al 2019¹² establece diversos objetivos y acciones estratégicas destinadas a contribuir con ello, las cuales están alineadas con el Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) 2016-2020 (Resolución Ministerial 289-2015-PCM.):

Tabla 5. Alineamiento entre Pesem 2016-2020 y PEI Indecopi 2017-2019

Objetivo estratégico sectorial Pesem 2016-2020-PCM	Acción estratégica sectorial Pesem 2016-2020-PCM	Objetivos estratégicos institucionales 2017-2019 del Indecopi
III. Mejorar la implementación de la gestión pública para resultados en todas las entidades públicas	7. Fortalecer permanentemente el marco normativo que contribuya a la regulación eficiente y supervisión de los mercados de servicios regulados	Reducir la incidencia de denuncias en materia de consumo
		Incrementar el uso de los servicios de Propiedad Intelectual
		Mejorar las condiciones de competencia en los mercados en beneficio de agentes económicos

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2016

¹² Aprobado por la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi mediante Resolución 223-2016-INDECOPI/COD del 22 de diciembre del 2016

Tabla 6. Acciones estratégicas en PEI 2017-2019

Objetivo estratégico	Indicador	Acciones estratégicas	Indicadores de producto
Reducir la incidencia de denuncias en materia de consumo	Ratio de reclamos resueltos respecto de denuncias de consumo presentadas ante el Indecopi	Información sobre derechos y obligaciones en materia de protección al consumidor proporcionada de manera adecuada a los consumidores y proveedores	Porcentaje de agentes beneficiados con las actividades de difusión y capacitación en temas de consumo, respecto de las actividades programadas
		Resolución de expedientes en materia de protección al consumidor de manera oportuna en favor de los consumidores	Porcentaje de expedientes de los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor, de todas las instancias a nivel nacional, resueltos dentro del plazo legal
		Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de consumo fortalecidos, para consumidores y proveedores	Ratio de solicitudes de atención (asesorías, reclamos y arbitraje) respecto de las denuncias presentadas

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2016

De otro lado, mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 224-2016-INDECOPI/COD, se aprobó el Plan Operativo Institucional (POI) del año 2017, el cual, respecto a la acción estratégica referida a la resolución de expedientes de protección al consumidor dentro del plazo legal, estableció las siguientes actividades:

Tabla 7. Actividades POI Indecopi 2017

Centro de Costos	Actividad POI	Indicador	Unidad de medida	Meta anual
CC1, CC2, CC3, ORPS1, ORPS 2, ORPS 3, SPC y GOR	Resolución de expedientes en los plazos legales	Porcentaje de expedientes resueltos dentro del plazo legal	Expediente	100%
		Porcentaje de expedientes en trámite dentro del plazo legal	Expediente	100%
		Porcentaje de resoluciones finales notificadas en plazo	Expediente	100%
GSF, CC3 y GOR	Implementación de acciones para mejorar supervisión y fiscalización	Porcentaje de supervisiones de alto impacto en materia de consumo, concluidas respecto de las programadas	Supervisión	70%
CC1, CC2, CC3, ORPS1 2 y 3, SPC y GOR	Implementación de acciones para reforzar la eficiencia y eficacia resolutiva	Porcentaje de hallazgos en auditorías de calidad en áreas de consumidor superadas	Hallazgo de auditoría	100%
CC1, CC2, CC3, ORPS1 2 y 3, SPC, GOR y GPG		Número de procesos misionales de las áreas de consumidor, revisados con mejoras implementadas	Proceso misional	3

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2016

De una lectura de las acciones estratégicas del PEI y las actividades del POI del Indecopi, se advierte que resulta importante para la institución la resolución de expedientes en materia de consumidor dentro del plazo legal. Sin embargo, para que ello pueda cumplirse, se deben destinar los recursos que garanticen la agilización de los procesos de gestión de controversias. Cabe precisar que en el 2017 el cumplimiento de la acción estratégica relacionada con la resolución de expedientes en materia de consumo a nivel nacional dentro del plazo legal, solo fue cumplida en un 69,1% (ver anexo 5).

1.2 Programa Presupuestal de Protección al Consumidor

Los recursos que posee Indecopi para ejecutar sus actividades son directamente recaudados y provienen del pago de tasas, servicios, multas, entre otros. El Presupuesto Institucional de Apertura, aprobado mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo N° 228-2016-INDECOPI/COD para el año 2017, ascendió a S/ 147.657.744. Asimismo, del total del presupuesto, se asignó al Programa Presupuestal de Protección al Consumidor el importe de S/ 34.428.637, es decir, el 23,13% del total¹³.

El Programa Presupuestal de Protección al Consumidor del año 2017 tiene como objetivo lograr un resultado específico: reducción de la incidencia de denuncias en materia de protección al consumidor. Para ello, contempla tres productos: (i) agentes de la relación de consumo adecuadamente informados sobre derechos y obligaciones, (ii) proveedores sujetos a procesos de verificación del cumplimiento, y (iii) consumidores con mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Tabla 8. Productos del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor 2017

Producto	Actividad	Indicador
Agentes de la relación de consumo adecuadamente informados sobre derechos y obligaciones	Difusión e investigación sobre temas de consumo	Número de personas beneficiadas de actividades de difusión
	Capacitación en materia de consumo	Número de personas capacitadas en materia de consumo
	Implementación de canales virtuales informativos	Número de herramientas virtuales implementadas

¹³ Dicho presupuesto no registró modificaciones presupuestarias a nivel institucional, por lo que se observó un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de igual cuantía.

Producto	Actividad	Indicador
Proveedores sujetos a procesos de verificación del cumplimiento	Fiscalización y supervisión de proveedores	Número de supervisiones concluidas
	Desarrollo de herramientas tecnológicas	Número de mejoras tecnológicas o herramientas implementadas
	Implementación de acciones para mejorar eficiencia y eficacia resolutive	Total de expedientes de denuncias resueltos
Consumidores con mecanismos alternativos de solución de conflictos	Asesorías, mediación y conciliación	Número de asesorías atendidas
		Número de reclamos concluidos
	Arbitraje de consumo	Número de solicitudes de arbitraje presentadas

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2016.

Al cierre del 2017, el Programa Presupuestal de Protección al Consumidor obtuvo una ejecución financiera de S/ 32.841.083 (95,39% del PIM) (ver anexo 6). Por otro lado, respecto al avance de la ejecución física sobre el indicador “total de expedientes resueltos”, los ORPS de la sede central y sede Lima Norte cumplieron con la meta programada al 100%, con excepción del ORPS 3, que llegó al 95%. Sin embargo, se advierten incumplimientos de las metas programadas al segundo y tercer trimestre, brechas que recién son corregidas con el número de expedientes resueltos del cuarto trimestre (ver anexo 7). Asimismo, se verifica que, si bien las acciones estratégicas del PEI y las actividades del POI están enfocadas en lograr la resolución de expedientes de consumidor en el plazo legal, dicho objetivo no se muestra en la actividades e indicadores del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor, donde únicamente se mide el total de expedientes resueltos sin hacer mención del plazo.

2. Diagnóstico en los ORPS y el SAC del Indecopi

La labor que realizan los ORPS, así como la del SAC del Indecopi, se encuentra enmarcada en los siguientes procesos misionales de nivel 0 (ver anexo 8):

- Gestión de orientación y atención al ciudadano: que incluye los procesos nivel 1 de (i) orientación y atención de solicitudes de información, y (ii) tramitación y solución de reclamos.
- Gestión de controversias: incluye como procesos de nivel 1 a (i) controversias de protección al consumidor-ordinarias; y, (ii) controversias de protección al consumidor-sumarísimas.

A continuación, se analizará las actividades relacionadas con (i) el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, y (ii) la orientación y solicitudes de información en el SAC.

2.1 Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor

El Código estableció que los ORPS estarían 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 materia¹⁴. En la actualidad las reglas que rigen el procedimiento sumarísimo son las siguientes:

Tabla 9. Reglas actuales sobre el trámite del procedimiento sumarísimo

Principales reglas sobre el trámite del procedimiento sumarísimo	
Instancias	Dos: ORPS y Comisión de Protección al Consumidor
Competencia	- Denuncias cuya cuantía sea menor a 3 UIT. - Denuncias sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y falta de entrega de producto. - Denuncias por incumplimiento de medidas correctivas, incumplimiento de acuerdos conciliatorios e incumplimiento y liquidación de costas y costos.
Recursos	Apelación
Duración	30 días hábiles por instancia. En primera instancia, se computa desde la fecha de notificación de imputación de cargos

Fuente: Código de Protección y Defensa del Consumidor. Elaboración propia, 2018.

De otro lado, mediante Resolución 174-2010-INDECOPI/COD, se aprobó la creación y división temática de los tres órganos resolutivos que funcionarían en la sede central del Indecopi, siendo que, a fin de equiparar la carga procesal entre dichos órganos, mediante resoluciones 026-2013-INDECOPI/COD y 106-2014-INDECOPI/COD se incorporaron modificaciones a la distribución de materias inicialmente establecidas, quedando actualmente la que se detalla a continuación:

Tabla 10. Distribución de los ORPS en sede central

ORPS SEDE CENTRAL	
ORPS 1	Denuncias por incumplimiento de medidas correctivas, acuerdos conciliatorios, costas y costos y su liquidación. También en los servicios de transporte, turismo, telecomunicaciones, y seguros, incluye al Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT).
ORPS 2	Denuncias relacionadas con servicios financieros y bancarios, planes de salud, sistema de pensiones y mercado de valores.
ORPS 3	Denuncias vinculadas a sectores que no son de competencia de los ORPS 1 y 2.

Fuente: Resoluciones 026-2013-INDECOPI/COD y 106-2014-INDECOPI/COD. Elaboración propia, 2018.

¹⁴Ver artículo 124° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En lo que concierne a las comisiones de protección al consumidor en la sede central, en el año 2013, con la emisión de la Resolución 27-2013-INDECOPI/COD, se dividió las competencias entre la Comisión N° 1 (con competencia en servicios bancarios, financieros, mercado de valores, planes de salud, servicios de salud humana y seguros) y la Comisión N° 2 con competencia en los demás sectores económicos.

2.1.1 Descripción de actividades del procedimiento sumarísimo

El procedimiento sumarísimo de protección al consumidor contiene las siguientes actividades (ver anexo 9):

- El interesado presenta una denuncia en la mesa de partes del Indecopi o ante la mesa del ORPS (esto último solo ocurre en sede central actualmente). Cuando la mesa de partes del ORPS recibe la denuncia, realiza la calificación en el mismo acto de la recepción. En los demás casos, se realiza en un plazo no mayor a tres días hábiles desde la recepción de la denuncia.
- Si la denuncia no cumple los requisitos se da un plazo de dos días hábiles para la subsanación, de no realizar ello, es declarada inadmisibile en máximo cinco días hábiles.
- En el mismo plazo, si el ORPS que recibió la denuncia no era competente, lo derivará al órgano correspondiente.
- Si la denuncia cumple los requisitos se admite a trámite en cinco días hábiles desde su presentación o subsanación y dicha resolución es notificada a las partes. El denunciado tiene cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la admisión a trámite para presentar descargos.
- Dentro del trámite, el jefe del ORPS puede citar a una audiencia de conciliación.
- Asistente legal elabora la resolución final, la cual es revisada por el coordinador o jefe del ORPS. Asimismo, el jefe firma la resolución para su posterior notificación a las partes.
- Contra dicha decisión se puede presentar un recurso de apelación en un plazo de quince días hábiles de notificada la misma. Adicionalmente, el concesorio debe emitirse en un plazo de tres días hábiles y la elevación del expediente se hará en el mismo plazo, el cual será contado desde la llegada del último cargo de notificación del concesorio.

Finalmente, el plazo de tramitación de un expediente sumarísimo en segunda instancia es de 30 días hábiles adicionales, una vez que la Comisión de Protección al Consumidor recibe el expediente. Teniendo en cuenta lo indicado, el pronunciamiento final en vía administrativa

cuando existe apelación, se lograría en un tiempo máximo de 91 días hábiles de acuerdo con los plazos establecidos normativamente, siempre y cuando no se realice ninguna actuación adicional, como, nuevas notificaciones porque no se pudo entregar el documento a alguna de las partes, requerimiento adicional de información a los administrados, o la tramitación de un informe técnico o pericial.

2.1.2 Organización del personal

Cada ORPS está conformado por (i) un jefe, (ii) un coordinador legal, (iii) una secretaria administrativa, (iv) especialistas planilla y CAS, y (v) practicantes, que no superan los 30 colaboradores. Cada jefe tiene atribuciones específicas; la más importante es la emisión de la resolución final dentro de los plazos establecidos, en la cual se imponen sanciones o multas coercitivas a los proveedores que infrinjan las normas de protección al consumidor.

En el caso de los ORPS instalados en la sede central, cada jefe tiene el nivel de funcionario y dentro del área cuenta con un ejecutivo, quien apoya al jefe en las labores de coordinación y revisión de proyectos de resolución. No obstante, en el caso de la ORPS Lima Norte, el jefe es un ejecutivo y no cuenta hasta el periodo de análisis con un coordinador (ver anexo 10). Asimismo, si bien con los años el personal de los ORPS ha ido incrementándose, existe disparidad en el número de colaboradores de cada órgano. Así, se puede apreciar que el ORPS Lima Norte tiene un número inferior de plazas en relación con los ORPS de sede central, pese a tener casi la misma cantidad de expedientes en trámite en el año 2017:

Tabla 11. Personal en ORPS 2014-2017

Total de colaboradores asignados por ORPS 2014-2017					
Área	2014	2015	2016	2017	Expedientes al 2017
ORPS1	11	18	18	26	2.667
ORPS2	22	25	19	25	2.496
ORPS3	11	25	16	28	1.928
ORPS ILN	8	8	11	14	2.022

Fuente: Gerencia de Recursos Humanos Indecopi. Elaboración propia, 2018.

2.1.3 Cumplimiento de plazos y modos de conclusión

Del número de expedientes concluidos por año en las cuatro ORPS analizadas, se observa que en el periodo de estudio más del 35% de expedientes concluidos se resolvió fuera de plazo.

Tabla 12. Expedientes resueltos en ORPS 2014-2017

Años	Total de expedientes resueltos 1/	Dentro plazo	Fuera plazo	% fuera de plazo
2014	7.212	3.746	3.466	48
2015	6.645	3.894	2.751	41
2016	7.151	4.632	2.519	35
2017	7.893	4.295	3.598	46

1/ no se incluye datos con d.h. 0 y expediente considerado con plazo n.d.

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos. Elaboración propia, 2018.

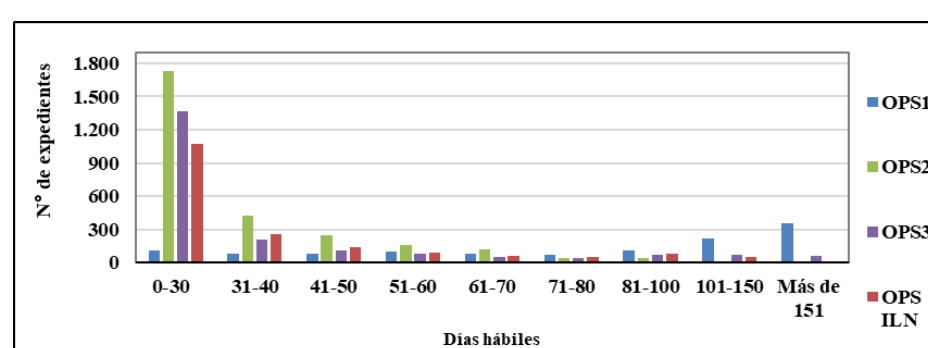
Así también, al revisar los resultados de los datos a través de las medidas de dispersión, se evidencia variabilidad de los plazos de conclusión con relación a la media, sobre todo, en los ORPS de la sede central, tal como lo muestra la tabla 13 y gráfico 4:

Tabla 13. Medidas de dispersión de expedientes resueltos en ORPS 2014-2017 (en días)

	2014				2015				2016				2017			
	ORPS1	ORPS2	ORPS3	ORPS ILN	ORPS1	ORPS2	ORPS3	ORPS ILN	ORPS1	ORPS2	ORPS3	ORPS ILN	ORPS1	ORPS2	ORPS3	ORPS ILN
N (Población) 1/	861	3.395	2.141	815	1.148	2.356	2.007	1.134	1.286	2.431	2.131	1.303	1.218	2.793	2.065	1.817
Media	83	86	76	41	69	32	44	35	104	32	36	30	122	32	39	35
Desviación estándar	80	92	87	39	45	36	63	27	61	53	34	11	97	40	43	29
Varianza	6.359	8.520	7.546	1.486	2.018	1.292	4.021	727	3.739	2.842	1.155	121	9.371	1.634	1.870	815
Mínimo	3	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	3	1	1	1
Máximo	489	732	787	303	498	1.141	887	389	377	1.294	545	151	986	1.506	662	284

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Elaboración propia, 2018.
1/ no se incluye datos con d.h. 0 y expedientes considerado con plazo n.d.

Gráfico 4. Tiempo de resolución de expedientes en las ORPS de sede central y Lima Norte 2017



Fuente: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Elaboración propia, 2018

Asimismo, del reporte sobre los expedientes pendientes de resolver a diciembre de 2017, se aprecia una diferencia entre los expedientes concluidos en el tercer y cuarto trimestre del 2017, lo cual evidencia la toma de medidas a corto plazo para cerrar las brechas existentes.

Tabla 14. Expedientes pendientes de resolución al III y IV trimestre 2017

Área	Pendientes al III trimestre		Pendientes al IV trimestre	
	Dentro del plazo	Fuera del plazo	Dentro del plazo	Fuera de plazo
ORPS1	22,23%	77,77%	18,04%	81,96%
ORPS2	72,59%	27,41%	98,6%	1,4%
ORPS3	51,52%	48,48%	74,25%	25,5%
ORPS-ILN	50,10%	49,9%	73,48%	26,52%

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional. Elaboración propia, 2017.

De otro lado, respecto a los modos de conclusión, en los últimos tres años el porcentaje mayor que existe es la emisión de resoluciones que declaran la responsabilidad del proveedor denunciado por vulnerar las normas de protección al consumidor (ver anexo 11). Sin embargo, existen porcentajes elevados en lo relativo al archivamiento de denuncias (inadmisibilidades) y denuncias derivadas.

Tabla 15. Expedientes declarados inadmisibles y derivados

	2015	2016	2017
ORPS 1	Derivadas: 5,95%	Derivadas: 8%	Derivadas: 2,38%
	Inadmisibles: 54,62%	Inadmisibles: 55,75%	Inadmisibles: 34,15%
ORPS 2	Derivadas: 4,41%	Derivadas: 0,82%	Derivadas: 2,29%
	Inadmisibles: 35,26%	Inadmisibles: 39%	Inadmisibles: 22,86%
ORPS 3	Derivadas: 26,8%	Derivadas: 26,2%	Derivadas: 8,89%
	Inadmisibles: 24,34%	Inadmisibles: 23,17%	Inadmisibles: 18,08%
ORPS - ILN	Derivadas: 13,8%	Derivadas: 11,28%	Derivadas: 20,19%
	Inadmisibles: 20,74%	Inadmisibles: 25,48%	Inadmisibles: 13,88%

Fuente: Anuarios estadísticos Indecopi 2015-2017. Elaboración propia, 2017.

Respecto a la segunda instancia de los procedimientos sumarísimos, el porcentaje de los expedientes resueltos por los ORPS de Lima que fueron apelados ascendió en promedio al 25% entre los años 2014 y 2017 (ver anexo 12). De otro lado, de los expedientes elevados en apelación, en el periodo 2015-2017, en las comisiones de la sede central, se confirmaron en promedio el 70%, 61,11% y 55,97%, respectivamente; mientras que en la comisión de Lima Norte fue de 49,28%, 49,66% y 38%. Cabe precisar que la caída respecto a las resoluciones confirmadas en la comisión de Lima Norte, se generó debido a que hubo un aumento del porcentaje de conciliaciones y desistimientos en comparación a años anteriores (ver anexo 13).

2.2 El Servicio de Atención al Ciudadano

El Indecopi a través del SAC brinda dos tipos de servicio a los consumidores. Por un lado, proporciona un servicio gratuito al consumidor para gestionar un reclamo en el cual se utilizan mecanismos tales como la conciliación o la mediación. Dicho trámite no conlleva la imposición de una multa o la emisión de una resolución, pero es beneficioso para las partes por la rapidez en su tramitación y el acercamiento del usuario al proveedor para exponer su caso. La diligencia de conciliación que se programa cuenta con la asistencia de un funcionario del Indecopi, quien actúa como conciliador con el fin de que ambas partes lleguen a un acuerdo satisfactorio.

El uso del Servicio de Gestión de Reclamos del SAC ha ido incrementándose con el paso de los años; en el 2017, se presentaron 23.727 reclamos en la sede central y 3.224 en Lima Norte (ver anexo 14). Asimismo, del total de reclamos presentados en sede central en el 2017, se logró concluir por conciliación el 36% de ellos, mientras que en Lima Norte dicho porcentaje ascendió a 31% (ver anexo 15).

De otro lado, el SAC del Indecopi brinda el servicio de asesorías, a través del cual informa sobre temas dentro del ámbito de competencia del Indecopi, así como absuelve consultas sobre los procedimientos que este lleva a cabo. En materia de protección al consumidor, para presentar una denuncia la información se brinda en dos momentos, cuando el usuario decide desde el primer contacto con el Indecopi presentar una denuncia o cuando no tiene un resultado positivo al concluir la gestión del reclamo gratuito.

Estos servicios se brindan en el SAC de la sede central, SAC Lima Norte, las oficinas locales de Indecopi (OLIS) y módulos de atención en los centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)¹⁵. Adicional a lo mencionado, desde el 2015, solo en sede central funciona una Plataforma de Asesoría Especializada en Marcas, Patentes y Derecho de Autor, la cual está conformada por colaboradores de la Dirección de Signos Distintivos, Invenciones y Nuevas Tecnologías y Derecho de Autor. En lo que respecta a las asesorías relacionadas con protección al consumidor que se han brindado en el SAC sede central y SAC Lima Norte, estas han representado el 75% en el 2016 del total de asesorías realizadas (ver anexo 16 y 17).

2.2.1 Flujograma de actividades actual

El servicio de información que provee el SAC a los ciudadanos contempla las siguientes actividades (ver anexo 18):

- Usuario formula consulta de manera presencial o a través de carta, web, *call center*. En el caso de consultas presenciales, la ejecutiva de servicios entrega al cliente un *ticket* para que reciba la información y luego es derivada a un asesor del SAC, quien registra sus datos y la información solicitada en el Sistema de Seguimiento de Asesorías (SSA) – Pisac.
- Dicho asesor da respuesta a la consulta según el canal solicitado por el usuario.
- Luego de ello, un asistente administrativo archiva los registros físicos sobre la consulta durante seis meses. Transcurrido dicho periodo, se envían al archivo central.

2.2.2 Personal del SAC

Respecto al personal que labora en el SAC de Indecopi sede central y sede Lima Norte, si bien existe diferencias respecto al número de colaboradores, ello se debe a la mayor demanda de servicios en la sede central. El detalle de las plazas asignadas es el siguiente:

Tabla 16. Personas del Servicio de Atención al Ciudadano en el año 2017

DEPENDENCIA	CAS	PLANILLA	PRACTICANTE	TOTAL
SAC sede central (mesa de partes, plataforma presencial, <i>call center</i> y gestión de reclamos)	62	26	8	96

¹⁵ Ubicadas en los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) del Callao, Ventanilla, El Agustino, en el Aeropuerto zona internacional y nacional, el Congreso de la República y Gamarra. Ver Anexo 15.

DEPENDENCIA	CAS	PLANILLA	PRACTICANTE	TOTAL
Archivo central que depende del SAC sede central	7	4	2	13
SAC Lima Norte (mesa de partes, plataforma presencial, gestión de reclamos y archivo)	9	2	1	12

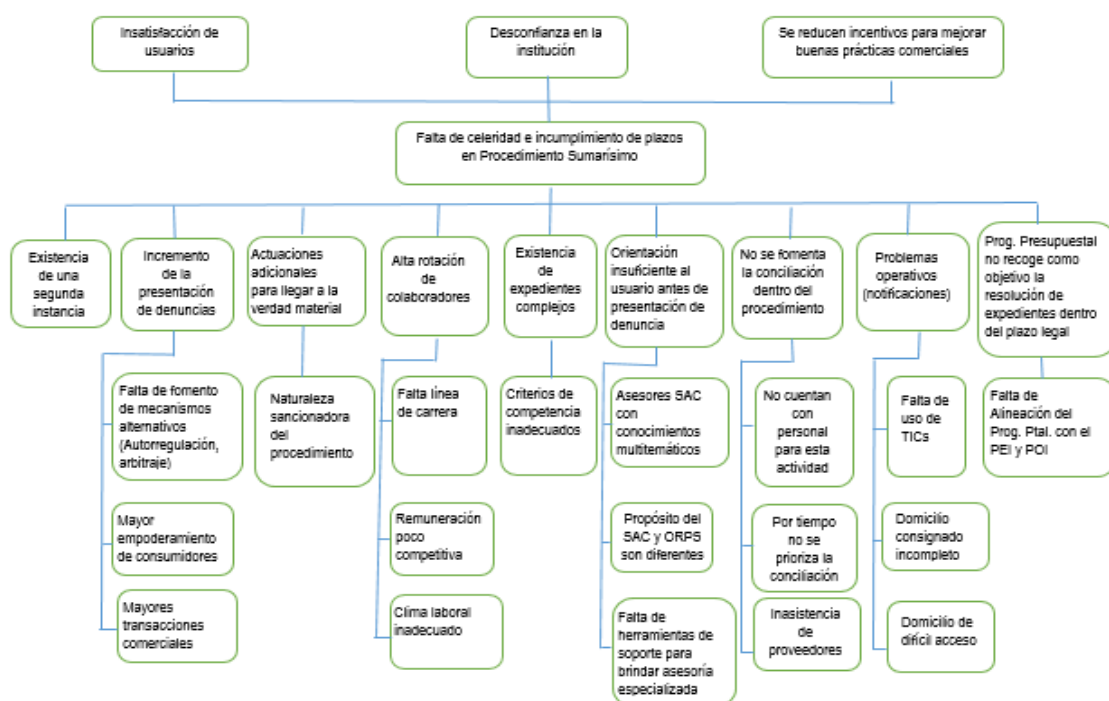
Fuente: Gerencia de Recursos Humanos Indecopi. Elaboración propia, 2018.

Capítulo IV. Problemas identificados y propuestas de solución

1. Problemas identificados

Del análisis de la data estadística, los instrumentos de gestión y de las entrevistas realizadas, se advierten los siguientes problemas que afectan el trámite del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor:

Gráfico 5. Árbol de problemas (causas-efectos)



Fuente: Elaboración propia, 2018

Asimismo, en el siguiente cuadro puede apreciarse el porcentaje del universo de entrevistados que describió cada problema expuesto en el gráfico anterior. Cabe precisar que respecto al problema referido a que el Programa Presupuestal de Protección al Consumidor no contempla como objetivo la resolución de expedientes dentro de plazo, si bien dicho programa no fue descrito por los entrevistados, pudo advertirse de la revisión de los documentos de gestión del Indecopi.

Tabla 17. Problemas identificados por entrevistados

PROBLEMA	ENTREVISTADOS QUE LO ADVIRTIERON	%
Existencia de segunda instancia administrativa	- Jesús Espinoza - Edwin Aldana - Christian Tarazona - Katia Peñaloza - Pedro Quiñones (considera como medida la eliminación de la segunda instancia siempre y cuando la cuantía de los casos que se ven en ORPS se reduzca también) - Eveling Roa (considera como medida la eliminación de la segunda instancia, siempre y cuando el ORPS sea un órgano sólido y con el personal suficiente)	35%
Incremento de denuncias	- Johanna Anco - Jesús Espinoza - Milagros Villavicencio - Moisés García - Beatriz Sandoval	29%
Necesidad de realizar actuaciones para determinar verdad material (naturaleza del procedimiento)	- Erickson Molina - José Carlos Vela - Moisés García - Milagros Villavicencio	23%
Falta de personal y alta rotación	- María Graciela Rejas - Johanna Anco - José Álvarez - Eveling Roa - Milagros Villavicencio	23%
Complejidad de expedientes	- Rachel Chávez - Pedro Quiñones - Katia Peñaloza - Carla Reyes - José Álvarez - Edwin Aldana - Christian Tarazona - Linda Reyna	47%
Servicio de información del SAC insuficiente	17 entrevistados	100%
Falta de fomento de conciliaciones dentro del procedimiento	15 entrevistados (Pedro Quiñones y José Carlos Vela consideran que ello debería fomentarse antes del inicio del procedimiento) Por su parte, si bien Moisés García considera importante dicho fomento precisa que es necesaria la coordinación con los proveedores para que la conciliación tenga resultados. De manera similar, Rachel Chávez indica que el supuesto donde ya no se debería citar conciliaciones dentro del procedimiento es si en una etapa anterior el proveedor no asistió o no se llegó a un acuerdo	88%
Problemas operativos (notificaciones)	- José Álvarez - María Graciela Rejas - Carla Reyes - Katia Peñaloza	23%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

A continuación, se desarrollará brevemente las principales consideraciones respecto de los problemas detectados basadas en la información obtenida de las entrevistas y análisis documental:

- Existencia de una segunda instancia

Tal como se señaló con anterioridad, la existencia de una segunda instancia administrativa implica que la duración del procedimiento sumárisimo se extienda a 91 días hábiles, siempre

y cuando se cumplan todos los plazos legales. Considerando esta situación, 35% de los entrevistados consideran que el procedimiento sumarísimo puede tramitarse en una instancia única a fin de que el usuario obtenga una solución célere a su conflicto de consumo. Aunado a ello, de la revisión de la data estadística se advierte que existe un bajo porcentaje de resoluciones emitidas por los ORPS de la sede central y sede Lima Norte que son apeladas por los administrados y como tal, elevados a la comisión correspondiente para que emita un pronunciamiento en segunda instancia que agote la vía administrativa (25% en promedio).

- Incremento de denuncias

De la información contenida en el gráfico 1 y de las entrevistas realizadas, se advierte que cada año hay una mayor carga procesal, lo cual genera dificultades para que los ORPS resuelvan los expedientes dentro de los plazos establecidos con los recursos asignados. Un 18% de entrevistados también manifestó que faltaba difundir y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la autorregulación y el arbitraje, a fin de que se reduzca la presentación de denuncias en los ORPS.

- Actuaciones adicionales para encontrar la verdad material (naturaleza de procedimiento)

Un 23% de los entrevistados considera que la naturaleza sancionadora del procedimiento sumarísimo origina que tenga que realizarse mayor actuación probatoria para poder emitir pronunciamiento final, ello a fin de respetar los principios que desarrolla el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General)¹⁶. Lo indicado a su vez involucra que los plazos legales establecidos para el trámite del procedimiento sumarísimo no resulten suficientes, pues no bastan los argumentos y pruebas que puedan estar insertas en la denuncia y descargos del proveedor presuntamente infractor, sino que será necesario efectuar requerimientos de información a las partes o gestionar informes técnicos o periciales ante terceros.

- Recursos humanos y alta rotación de personal

De la data estadística observada en el capítulo anterior, se verifica que existe gran diferencia entre la cantidad de colaboradores asignados a los ORPS de sede central y la sede Lima Norte, pese a que la diferencia de carga de expedientes no es tan amplia. Asimismo, los ORPS ubicados en la sede central cuentan con equipos de trabajo que están conformados por más de veinte colaboradores, y dentro de cada equipo cuentan con un coordinador que apoya en labores de gestión y revisión de proyectos del área; no obstante, el ORPS Lima Norte solo cuenta con catorce colaboradores al 2017.

¹⁶ Principio de impulso de oficio, motivación, verdad material, entre otros.

Por otro lado, un 23% de los entrevistados (justamente miembros de los ORPS y comisiones materia de análisis) nos informan que, debido al incremento de la carga procesal, el personal con el que cuentan es insuficiente, además, la alta rotación de personal al no existir una línea de carrera ni remuneraciones competitivas dificulta una adecuada planificación de la gestión de sus expedientes debido que siempre tienen plazas por convocar. Finalmente, de acuerdo con el anexo 1, la administración ha estado contratando los servicios de terceros a fin de cerrar las brechas en el número de expedientes resueltos. No obstante, la demanda sigue creciendo y la capacidad operativa se vuelve insuficiente.

- Existencia de expedientes complejos

Los criterios establecidos por el Código para definir cuando una denuncia debe ser tramitada en la vía sumarísima están relacionados con una cuantía reducida y ciertas materias específicas. Sin embargo, un 47% de los entrevistados manifestó que en el procedimiento sumarísimo se presentan algunos casos, los cuales, si bien son de una cuantía menor, resultan complejos por los hechos a investigar e implican la realización de varias actuaciones procesales; situación que no permite cumplir con los plazos legales.

- Servicio de información que se brinda en el SAC

En el caso de la presentación de denuncias en materia de protección al consumidor, todos los entrevistados coinciden en que los asesores del SAC informan los requisitos indicados en el TUPA y el procedimiento de tramitación de manera general, mas no brindan una asesoría especializada que involucre no solo temas procesales, sino también información de fondo sobre las denuncias. De otro lado, de la información brindada por algunos especialistas del ORPS, un alto porcentaje de las denuncias que se presentan se verifica el incumplimiento de los requisitos señalados por la Directiva 005-2017/DIR-COD-INDECOPI, ante tal situación, los ORPS emiten un requerimiento y otorgan al denunciante un plazo para su subsanación, bajo apercibimiento de ser declarada inadmisibles. Estos hechos generan costos de transacción. Para el consumidor involucra tiempo para elaborar el escrito y retornar a presentarlo ante mesa de partes, mientras que, para el ORPS, involucra tiempo que destina un colaborador para revisar el escrito de denuncia y requerir información relevante.

Asimismo, de la información contenida en la tabla 14, se verifica que un porcentaje considerable de denuncias es derivado por el ORPS receptor al órgano realmente competente. Del mismo modo, existe un alto porcentaje de denuncias declaradas inadmisibles. Tal situación evidencia que la información que brinda el SAC no es suficiente y que los colaboradores no se encuentran debidamente empoderados y con las herramientas necesarias para brindar una asesoría especializada.

- Falta de fomento de las conciliaciones dentro del procedimiento

De la data estadística de denuncias concluidas, se evidencia que, en el año 2015, en el concepto “otros” que incluye a las conciliaciones, solo se reporta 31 denuncias concluidas de un total de 7.075. Asimismo, en el 2016, solo se reportaron dos casos de conciliación en el ORPS 1, y existían, además, 17 casos de acuerdo entre las partes fuera del procedimiento en los ORPS materia de investigación. De otro lado, en el 2017, si bien el número de expedientes concluidos por conciliación en el procedimiento aumentó en los ORPS de la sede central y sede Lima Norte, ello solo llegó a 212 de un total de 7.908 (ver anexo 11). Tal situación evidencia que aún no se han generado incentivos suficientes para que las partes puedan conciliar fuera o dentro del procedimiento. Esta última modalidad es la menos presentada, pues la citación a conciliación dentro del procedimiento es solo una facultad de los jefes de los ORPS.

Por otro lado, un 88% de los entrevistados manifestó que considera importante este mecanismo, tal es así que en la actualidad algunas áreas lo están implementando, citan a audiencias junto a la imputación de cargos. Sin embargo, en un inicio, no lo hacían debido a (i) la inasistencia de algunos proveedores, (ii) la falta de personal suficiente para realizar las actividades relacionadas con la programación de audiencias, (iii) la demora que implica la citación de las partes y el desarrollo de la audiencia, y (iv) la falta de uso de herramientas digitales.

- Problemas operativos con las notificaciones

Las notificaciones de los documentos relacionados con los procedimientos sumarísimos son realizadas de manera física por los mensajeros del área de correspondencia de la institución y si la documentación es considerada como correspondencia nacional dicho servicio es brindado por un proveedor externo. Considerando ello, un 23% de los entrevistados manifiesta que existen casos en que los mensajeros tienen inconvenientes en notificar dentro de los plazos establecidos. Así, no se notifica porque no ubican el domicilio de algunos de los administrados o este es de difícil acceso. Ello genera un serio inconveniente, debido a que es necesario realizar requerimientos adicionales o volver a emitir la notificación no permite cumplir con los plazos legales establecidos. Además, a ello se suma que aún no se implementan casillas electrónicas para notificar a los administrados de un procedimiento.

- Cumplimiento de objetivo y acciones estratégicas y su relación con el Programa Presupuestal de Protección al Consumidor

Si bien el PEI y POI del Indecopi al 2017 se encuentran alineados en lo que respecta a la acción estratégica “Resolución de expedientes en materia de protección al consumidor dentro del plazo legal”, contemplando como indicador el porcentaje de expedientes de los órganos resolutivos a nivel nacional resueltos en el plazo, tales documentos no guardan relación con las actividades e indicadores de ejecución física del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor en el año 2017. En efecto, este último contempla la implementación de acciones para mejorar la eficiencia y eficacia resolutiva, y como indicador, el total de expedientes de denuncia resueltos, mas no evalúa que dicha conclusión sea dentro del plazo legal establecido.

Precisamente por ello, las evaluaciones del cumplimiento del PEI y del programa presupuestal antes indicado dan resultados distintos. Así, dentro de la evaluación de cumplimiento del PEI en lo que respecta a la acción estratégica de resolución de expedientes en el plazo, al cierre del 2017, a nivel nacional solo llegó a cumplirse un 69,1%; mientras que en la ejecución física del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor respecto a la eficiencia y eficacia resolutiva, sí se cumplió la meta al 100%, pues se resolvieron más expedientes del número planteado como objetivo.

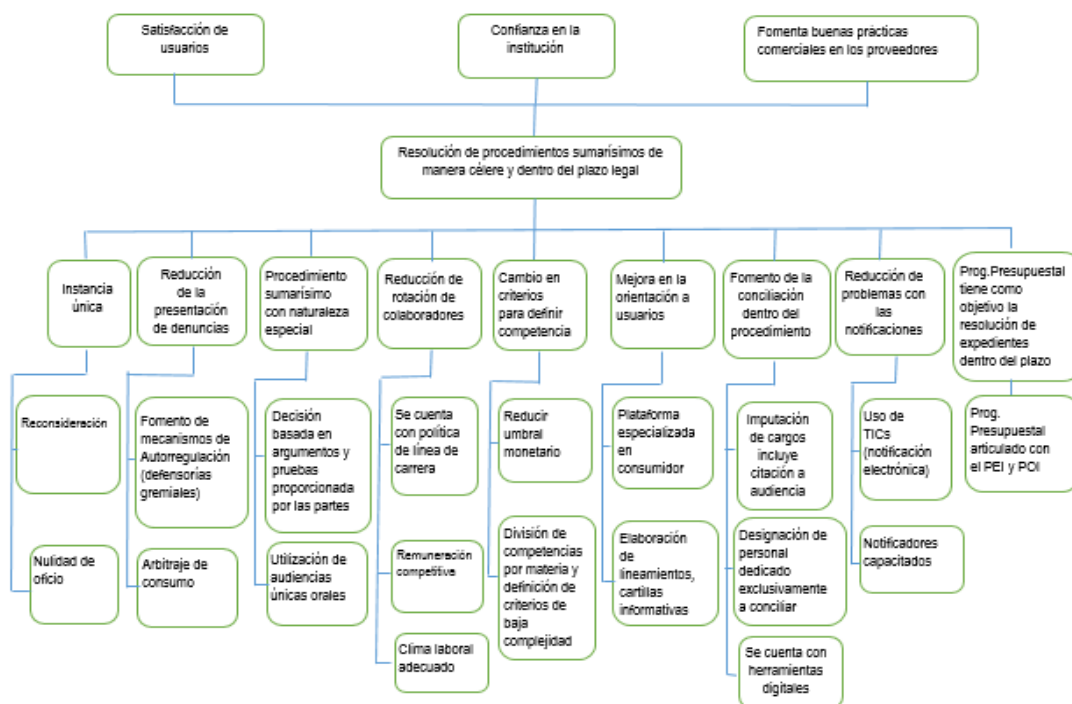
La situación antes referida genera distorsiones respecto de la fijación y aplicación del presupuesto que beneficia a los consumidores y proveedores que utilizan los servicios del Indecopi, pues se encuentra enfocado a la resolución de expedientes a través de la contratación de recursos humanos, sin evaluar la necesidad de mayores insumos para lograr no solo la conclusión de dichos expedientes, sino que esto se produzca en el plazo legal, situación que sí genera satisfacción a los usuarios del servicio.

2. Análisis y propuestas

2.1 Análisis y evaluación de alternativas

De la revisión de lo manifestado por los actores entrevistados y luego de reflexionar sobre los problemas identificados en el análisis estadístico y documental, exponemos los principales medios a través de los cuales dar solución a los problemas encontrados:

Gráfico 6. Árbol de objetivos-medios



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Asimismo, en el siguiente cuadro puede apreciarse el porcentaje de entrevistados que describió cada medio de solución expuesto en el gráfico anterior. Cabe precisar que si bien los entrevistados no mencionaron la alternativa referida a que el Programa Presupuestal de Protección al Consumidor esté alineado a los objetivos del PEI y POI del Indecopi, esta se desprende de la revisión de los documentos de gestión de la institución:

Tabla 18. Alternativas de solución identificadas por entrevistados

MEDIOS	ENTREVISTADOS QUE LOS MENCIONARON	%
Simplificar procedimiento con una única instancia administrativa con plazo razonable para resolver	- Jesús Espinoza - Edwin Aldana - Christian Tarazona - Katia Peñaloza - Pedro Quiñones (siempre y cuando la cuantía de los casos que se ven en ORPS se reduzca también) - Eveling Roa (siempre y cuando el ORPS sea un órgano sólido y con el personal suficiente)	35%
Fomentar autorregulación	- José Carlos Vela - Pedro Quiñones - Jesús Espinoza - Moisés García	23%

MEDIOS		ENTREVISTADOS QUE LOS MENCIONARON	%
Cambiar naturaleza sancionadora del procedimiento		- Erickson Molina - José Carlos Vela - Moisés García - María Graciela Rejas	23%
Evitar alta rotación del personal		- Milagros Villavicencio - Johanna Anco - José Álvarez - Eveling Roa	23%
Modificar criterios para asignar competencia	Reducir umbral monetario	- Katia Peñaloza - Pedro Quiñones	12%
	Tomar en cuenta hecho denunciado	- José Álvarez - Rachel Chávez - Carla Reyes	18%
Fortalecer orientación		17 entrevistados	100%
Fortalecer la conciliación dentro del procedimiento		15 entrevistados (Moisés García precisa que es necesaria la coordinación con los proveedores para que la conciliación tenga resultados. De manera similar, Rachel Chávez indica que el supuesto donde ya no se debería citar conciliaciones dentro del procedimiento es si en una etapa anterior el proveedor no asistió o no se llegó a un acuerdo).	88%
Reducir problemas con notificaciones con uso de TIC		- Carla Reyes - Katia Peñaloza	12%

Fuente: Elaboración propia, 2018.

De los nueve medios expuestos, existen algunos donde Indecopi por sí solo no tiene gran capacidad de incidencia y además no se pueden implementar en el corto y mediano plazo. Así, tenemos que la reducción de la alta rotación del personal a través del reforzamiento de una línea de carrera y remuneraciones competitivas, la disminución de los problemas de notificación con el uso de TIC, los cambios al Programa Presupuestal de Protección al Consumidor y el fomento de los mecanismos de autorregulación son tareas que implican esfuerzos de otros actores, como Servir, Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas y las asociaciones de proveedores, y por ende su realización demanda mayor tiempo.

Asimismo, el cambio de la naturaleza sancionadora del procedimiento sumarísimo es una alternativa de solución que, aunque importante, implica una reforma legal de gran magnitud, pues tendría que dotarse de un marco normativo especial a los procedimientos sumarísimos a fin de no ser afectos a los principios y garantías del derecho administrativo sancionador. Del mismo modo, tendría que incurrirse en costos no solo de implementación de las nuevas reglas a las cuales se sometería la vía sumarísima, sino de su correcta y extendida difusión tanto a consumidores como proveedores.

Considerando lo anterior, los medios que mejor se ajustan al objetivo de esta investigación y que tuvieron más adhesión entre los entrevistados son los siguientes:

- Variación de criterios para asignar competencia al procedimiento sumarísimo

Del Anuario de Estadística del Indecopi del 2017, el 74,5% de las denuncias ingresadas por vulneración a los derechos del consumidor se dirigen a los ORPS, dado que la mayoría de las transacciones que se realiza en el mercado ascienden a cuantías que no superan las 3 UIT, lo cual genera finalmente la saturación del sistema de protección al consumidor en la vía sumarísima y, por ende, el incumplimiento de los plazos.

Considerando ello, una alternativa que propone el 12% de los entrevistados es la reducción del umbral monetario de 3 UIT que se analiza sobre el valor del producto o servicio y que en la actualidad determina la competencia de los ORPS frente a los procedimientos ordinarios. Así, teniendo una cuantía menor, como por ejemplo 1 UIT, permitiría efectivamente reservar el procedimiento sumarísimo solo para casos netamente sencillos y dar la solución célere que ameritan.

De otro lado, en otras entrevistas (18%) se detalló cómo muchas veces la cuantía de un producto o servicio no refleja la complejidad del expediente ingresado, por lo que es necesario en tales casos requerir la actuación de medios probatorios adicionales para poder dar una decisión motivada. Así, se explicó que, por ejemplo, en materia financiera, un caso de una cuantía menor a 3 UIT puede volverse complejo si se tiene que realizar evaluaciones económicas de una gran cantidad de operaciones; todo ello afecta los plazos consignados para la emisión de una respuesta de parte de los ORPS¹⁷. En ese sentido, la determinación de la competencia de los ORPS por tipo de denuncia y no por cuantía sería la solución.

Por ejemplo, una denuncia donde se cuestione cobro indebido de intereses y comisiones por un periodo de tiempo prolongado, implicaría el análisis de diversos documentos y la necesidad de hacer cálculos económicos, por lo cual sería un supuesto que debiera ser reservado al procedimiento ordinario. Asimismo, uno de los entrevistados manifestó que, si existen varios denunciados o denunciantes dentro de un conflicto de consumo, dicho supuesto también debería ser visto por la comisión como primera instancia¹⁸.

¹⁷ Según entrevista realizada a Carla Reyes.

¹⁸ Según entrevista realizada a José Álvarez.

La modificación de los criterios de competencia haría necesaria reformas normativas en el ya citado artículo 125° del Código y en los artículos 3.1 y 3.2 de la directiva 005-2017-INDECOPI/COD, los cuales describen los actuales supuestos en los cuales una denuncia se tramita en la vía sumarísima. Adicionalmente, será necesaria una campaña de difusión de la nueva división temática o de cuantía del procedimiento sumarísimo para evitar la derivación de las denuncias que son presentadas ante el órgano no competente.

- Incluir una etapa conciliatoria dentro del procedimiento sumarísimo

En el acápite relacionado con los problemas encontrados, se pudo observar cómo un porcentaje menor de procedimientos administrativos en la vía sumarísima culmina con la suscripción de un acta de conciliación entre las partes. También se determinó que una de las causas que generan tal situación es la falta de fomento de conciliaciones como parte del trámite regular de los procedimientos sumarísimos.

Ante ello, una propuesta de mejora al procedimiento administrativo antes indicado sobre la cual han coincidido la mayoría de entrevistados (88%) está centrada en la inclusión de una etapa conciliatoria dentro del procedimiento que involucre (i) la citación obligatoria a audiencias de conciliación junto con la imputación de cargos, (ii) un programa de coordinación con los proveedores para promover su asistencia y la presentación de propuestas conciliatorias, (iii) la capacitación del personal del ORPS que tendrá como función exclusiva fomentar que los expedientes concluyan por conciliación y (iv) la creación de una plataforma virtual para realización de audiencias.

Respecto al punto (i), se incluirán las siguientes actividades:

- Emisión de resolución de imputación de cargos: Se notifica dicho acto administrativo y en la misma cédula se informa de la programación de una audiencia de conciliación precisando fecha, hora y lugar de la diligencia¹⁹.
- Dicha cédula también debe contener una cartilla que informe (i) los beneficios que representan para las partes culminar el procedimiento a través de un acuerdo conciliatorio; (ii) la posibilidad de asistir a la audiencia acompañado de un representante legal; (iii) lo dispuesto en el numeral 4.8 de la actual Directiva que regula el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, respecto a que en los casos donde se verifique una infracción y corresponda imponer una sanción, la inasistencia a la audiencia de

¹⁹ Entrevistados como Erikson Molina, Eveling Roa y Milagros Villavicencio también manifestaron que la citación a audiencias de conciliación también podía hacerse antes de la imputación de cargos.

conciliación convocada por la autoridad administrativa durante la tramitación del procedimiento, podrá ser considerada una circunstancia agravante, de conformidad con lo establecido en numeral 6 del artículo 112° del Código; y (iv) lo dispuesto por el artículo 4.10 de la Directiva 006-2017-INDECOPI/COD respecto a que el planteamiento de una propuesta conciliatoria durante una audiencia, que coincida con la medida correctiva a ser impuesta por la administración, puede ser considerado un atenuante de la sanción en caso de ser encontrado infractor (ver anexo 19).

- Realización de audiencia de conciliación. En la fecha y hora programada se realiza el llamado para llevar a cabo la diligencia y de presentarse ambas partes, se fomenta al diálogo y a la exposición de propuestas conciliatorias.
- En caso de inasistencia, acuerdo o falta de este, se firma el acta correspondiente. El acta debe ser suscrita por todos los participantes incluyendo al personal del ORPS designado.
- En caso de llegar a un acuerdo conciliatorio, se emitirá una resolución que concluya el procedimiento administrativo y disponga el archivo del expediente.
- En caso el proveedor haya formulado una propuesta conciliatoria y, a pesar de ello, no se logre un acuerdo, dicha propuesta deberá constar por escrito en el acta correspondiente, para que, en caso se llegue a determinar la responsabilidad de dicho administrado, se aplique el atenuante especial contemplado en el artículo 112° del Código.

Respecto al punto (ii), se deberá implementar lo siguiente:

- Reuniones con gremios empresariales para informales los beneficios de las conciliaciones y conocer también sus necesidades, definiendo compromisos que permita mejores resultados en sectores y empresas más denunciadas. Por ejemplo, solo lunes se cita a empresa A en el ORPS, para evitar cruces con las audiencias que se programan en los servicios del SAC o en la comisión y disminuir reprogramaciones e inasistencias a audiencias.
- Elaboración de un cronograma de conciliación incluyendo los compromisos asumidos.

Respecto al punto (iii) algunos entrevistados manifiestan que es necesario contar con personal dedicado exclusivamente a la programación de las audiencias²⁰. Ello permitirá al asistente encargado especializarse en su tarea, y dejará a los demás colaboradores dedicarse a la labor resolutive de fondo. Para ello, será necesario capacitar y acreditar a dos colaboradores como conciliadores por área resolutive (un titular y un suplente por cada área resolutive).

²⁰ José Álvarez, Johanna Anco, Carla Reyes, María Graciela Rejas, Eveling Roa y Moisés García.

Respecto al punto (iv), debe crearse una plataforma virtual, con características similares a la actual Plataforma Interactiva del Servicio de Atención al Ciudadano (Pisac) que solo es usada en el SAC, la cual permitirá la realización de audiencias virtuales a través de videoconferencias y el levantamiento de un acta electrónica. Este mecanismo eliminará costos de traslado a las oficinas del Indecopi y tiempo de los administrados, lo que fomentará su asistencia.

De otro lado, para la implementación de una etapa conciliatoria dentro del procedimiento sumarísimo, no resulta necesario hacer una reforma legal, mas sí resulta preciso que el Consejo Directivo del Indecopi realice una modificación al artículo 4.5.1 de la Directiva 005-2017-INDECOPI/COD, el cual regula la emisión de la resolución que da inicio al procedimiento, pues como se explicó en el capítulo III, dicha directiva no contempla como parte de las actividades del procedimiento a la programación de las audiencias de conciliación, sino que únicamente da cuenta de la facultad general de la autoridad para convocarlas:

Artículo actual: «4.5.1. En caso la denuncia amerite el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, el Jefe del Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, emitirá la resolución correspondiente, dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de la presentación de la denuncia o del vencimiento del plazo previsto en el numeral 4.3.1 de la presente Directiva, según corresponda»

Artículo modificado: «4.5.1. En caso la denuncia amerite el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, el Jefe del Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, emitirá la resolución correspondiente, dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de la presentación de la denuncia o del vencimiento del plazo previsto en el numeral 4.3.1 de la presente Directiva, según corresponda. Dicha resolución incluirá la citación a una audiencia de conciliación fijando fecha y hora para la misma»

Finalmente, respecto a la viabilidad presupuestaria, los costos que demandará la inclusión de una etapa conciliatoria dentro del procedimiento sumarísimo son reducidos respecto a la citación, la cual se realizará junto a la notificación de imputación de cargos. A su vez, respecto a la realización de la diligencia, esta se hará en las salas con las que ya cuenta el Indecopi mientras termine de implementarse las videoconferencias, las cuales reducirán costos y fomentarán mayor índice de asistencia a las audiencias.

- Simplificación del procedimiento sumarísimo como instancia única

Como se indicó en el acápite de análisis situacional, existe un bajo porcentaje de resoluciones emitidas por los ORPS de la sede central y Lima Norte que son apeladas por los administrados (en promedio 25%). Asimismo, en los últimos tres años se ha detectado un porcentaje considerable de resoluciones confirmadas en Lima, especialmente por la Comisión de la sede central (los porcentajes fluctúan desde 49,28 a 70% de resoluciones confirmadas).

Considerando esta situación y en aras de dotar de un mayor dinamismo a los procedimientos sumarísimos, una de las propuestas sobre la cual coinciden un 35% de los entrevistados involucra un cambio en el número de instancias que intervienen en dicho procedimiento. En ese sentido, el ORPS se constituiría como un órgano que resuelve de modo inapelable y en instancia única las controversias en materia de consumo de baja complejidad y cuantía.

El procedimiento sumarísimo abarcaría la imputación de cargos, audiencia de conciliación y evaluación del expediente para culminar con la emisión de una resolución final firmada por el jefe del ORPS, la cual dará por agotada la vía administrativa de conformidad con el artículo 226° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y podrá habilitar a las partes a cuestionar dicha decisión en la vía judicial. Además, de manera opcional los administrados podrán interponer un recurso de reconsideración, el cual será resuelto por el mismo órgano que dictó el acto (ver anexo 20)²¹.

Adicionalmente, es preciso indicar que, tal como se expuso en el marco teórico, en otros países los conflictos de consumo que se ven en los procesos judiciales son resueltos por una instancia única. Además, en el Perú existen procedimientos sancionadores que son tramitados por una única instancia. Así, tenemos al procedimiento de licenciamiento a cargo del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), así como la imposición de sanciones por dicho órgano ante la detección de una infracción. Dicho consejo resuelve en tales casos como instancia única y el único recurso que puede interponerse es el de la reconsideración²².

Sin perjuicio de lo expuesto, la medida propuesta puede generar la impresión en los administrados de falta de protección ante la emisión de un acto no sujeto a derecho e incluso

²¹ TUO LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 217.- Recurso de reconsideración El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

²² Ver artículo 25° del Reglamento de Infracciones y Sanciones de Sunedu.

la vulneración al principio de pluralidad de instancias. En efecto, personal del Indecopi y los representantes de Aspec, Asbanc e Interbank consideran que es necesario contar con una segunda instancia administrativa que revise y controle los actos emitidos por los ORPS. Además, indican que, por la celeridad del procedimiento sumarísimo, es probable la presencia de errores en las resoluciones, los cuales pueden ser subsanados por las comisiones en apelación. Finalmente, manifiestan que, en atención a la cuantía del procedimiento sumarísimo, no existen incentivos para que las partes que obtuvieron un pronunciamiento desfavorable, acudan al órgano jurisdiccional mediante el proceso contencioso administrativo, el cual demanda costos mucho mayores a los de un procedimiento administrativo.

Como se observa, el sustento de las opiniones de los entrevistados que se encuentran en contra de la existencia de una sola instancia en el procedimiento sumarísimo puede resumirse en tres:

- Vulneración al principio de la doble instancia.
- El corto plazo del procedimiento posibilita la existencia de errores en las decisiones y falta de tiempo para presentar medios probatorios.
- No hay incentivos para que, luego de agotada la vía administrativa, se acuda al Poder Judicial.

Sin embargo, los argumentos pueden ser desvirtuados en atención a lo siguiente:

- El principio de pluralidad de instancias está reconocido para la función jurisdiccional²³, mas no en sede administrativa. Efectivamente, tal como se expuso en el marco teórico, diversos autores y el Tribunal Constitucional han desarrollado como el derecho de contradicción no debe confundirse con la necesidad de una doble instancia en vía administrativa.
- Tal como lo manifestó uno de los entrevistados, la posibilidad de que los ORPS incurran en errores en la motivación de sus decisiones se ve contrarrestada con un reforzamiento del área. En efecto, la dotación del personal necesario en los ORPS y la implementación de un plan de capacitación harán más sólido al órgano resolutorio.
- De manera adicional a la acción contenciosa administrativa presentada ante el Poder Judicial, existen otros mecanismos para que la decisión del ORPS sea revisada. Así, las partes pueden interponer un recurso de reconsideración en el cual se presentan las pruebas que no pudieron aportar en una primera oportunidad; además, existe la posibilidad de que la administración declare la nulidad de oficio de sus resoluciones en caso advierta algún

²³ Ver artículo 139° de la Constitución Política del Perú.

vicio conforme lo señala el artículo 211° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

- En el mediano plazo se podría plantear reformar el proceso contencioso administrativo para incluir procedimientos especiales para casos de menor cuantía.

La modificación antes descrita necesita de ciertas reformas tanto organizativas y legales; estas últimas están restringidas a modificaciones a dos artículos del Código y la directiva 005-2017-INDECOPI/COD:

- Tendrá que reforzarse con mayor personal el área del ORPS a fin de que cumpla con el objetivo de emitir en plazo resoluciones motivadas en derecho. Dicho reforzamiento no demandará mayores gastos a la administración, pues las comisiones ya no necesitarán contar con personal adicional que tramite las apelaciones derivadas del ORPS, sino únicamente resolverán expedientes en la vía ordinaria.
- Debe modificarse el artículo 125° del Código, el cual desarrolla el papel de las comisiones como segunda instancia administrativa en los procedimientos sumarísimos; dicha disposición debe indicar lo siguiente:

«Cada 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 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, 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. La resolución que emita el correspondiente órgano resolutorio agota la vía administrativa y puede ser cuestionada mediante el proceso contencioso administrativo. De manera opcional, las partes pueden presentar un recurso de reconsideración en el plazo de 15 días hábiles, el cual será resuelto en 30 días hábiles»

- Del mismo modo, debe omitirse en el artículo 126° del Código, la referencia a que únicamente pueden presentarse medios probatorios documentales en el recurso de apelación²⁴.
- Dicho cambio también debe estar presente en los artículos 3.4, 3.5 y capítulo V de la Directiva 005-2017-INDECOPI/COD, que regulan la segunda instancia del procedimiento sumarísimo.

Finalmente, si bien el plazo que los administrados tendrán para presentar el recurso de reconsideración y el plazo en que el ORPS deberá emitir un pronunciamiento final al respecto serán los mismos que en la actualidad mantiene la comisión en el caso de las apelaciones, la implementación de una instancia única favorecerá la celeridad en los procedimientos sumarísimos e implicará la reducción de gastos en favor de la administración en atención a lo siguiente:

- La comisión es un órgano colegiado constituido por cuatro comisionados que resuelven los expedientes en un número determinado de sesiones en el mes. En ese sentido, dicha forma de resolución representa un mayor gasto para la administración en atención a las dietas que deben ser pagadas a los comisionados, así como limita el número de resoluciones que se puedan emitir, en tanto estas deben ser aprobadas en sesiones programadas con anticipación y que dependen de la disponibilidad de los miembros de la comisión. Situación contraria ocurre en los ORPS, donde el jefe de dicho órgano firma la resolución final que se emite sobre un expediente. Por tal motivo, el pronunciamiento final que el ORPS expida sobre los recursos de reconsideración que presenten los administrados será más expeditivo y menos costoso.
- El recurso de reconsideración evitará que se presenten dilaciones propias del trámite de un recurso de apelación, pues no tendrá que elevarse el expediente al superior jerárquico.
- La revisión que realice el ORPS ante la presentación de un recurso de reconsideración resultará más expeditiva que la que efectúa la comisión con las apelaciones, pues el

²⁴ **Código de Protección y Defensa del Consumidor. 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.

b. Se ofrecen únicamente medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia, el escrito de descargos, el recurso de apelación o en su absolución, según corresponda, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta.

personal de dicho órgano ya tiene conocimiento de los actuados del expediente a diferencia de la segunda instancia.

- Fortalecer orientación de usuarios a través de la creación de una Plataforma Especializada de Protección al Consumidor

La totalidad de entrevistados coincidió en que el rol del SAC es fundamental en lo que respecta a la orientación y educación de los usuarios y que influye en el trámite de los procedimientos administrativos, como el sumarísimo. Adicionalmente, manifestaron que en la actualidad la información que se brinda a los usuarios que han tenido algún conflicto de consumo no resulta del todo suficiente y actualizada. Considerando ello, la acción prevista es la creación de una Plataforma Especializada en Protección al Consumidor.

Esta propuesta busca implementar una plataforma presencial dentro del SAC del Indecopi, que tenga por finalidad brindar asesoría especializada y herramientas a aquellos ciudadanos que, después de pasar por la identificación de necesidades que realiza el personal del SAC o al no haber encontrado una solución a través del mecanismo de reclamos que dicha área pone a disposición, desee presentar una denuncia administrativa contra un proveedor ante la ocurrencia de un conflicto de consumo.

De las entrevistas realizadas, todos los actores involucrados concuerdan en la implementación de la plataforma especializada, debido que la orientación que se brinda en el SAC afecta directamente a la tramitación de las denuncias administrativas; no obstante, hay distintas posiciones respecto al área que tendrá el control de dichas ventanillas, si es el SAC o los ORPS²⁵.

Nosotros consideramos que las ventanillas especializadas deben estar bajo la dirección de los ORPS, con personal destacado de dichas áreas en los ambientes del SAC por las siguientes razones:

- Tienen una mayor experiencia por los casos que ven en el día a día.
- Conocen los criterios que cada ORPS maneja y medios probatorios que el usuario debe presentar. Con ello se garantiza que la denuncia ingrese con todos los requisitos para ser admitida.

²⁵ Los jefes de la ORPS 2 y 3; secretario técnico y coordinadores de CC2; secretaria técnica de CC1, Milagros Villavicencio; especialista 2 del SAC ILN; y los representantes de Asbanc e Interbank consideran que dependen de los ORPS. El jefe del ORPS ILN, Johana Anco de ORPS ILN y Jesus Espinoza, consideran que debe depender del SAC. Ericson Molina, José Carlos Vela, Pedro Quiñones, Rachel Chávez y Kathia Peñaloza no lo definen expresamente.

- Los objetivos del SAC son distintos a los de la ORPS. Al ser colaboradores de los propios órganos resolutivos sus actuaciones se alienan al propósito, objetivos y metas establecidas de cada ORPS.
- Retroalimentación, evaluación y medición directa de los colaboradores por parte del ORPS.

Asimismo, para brindar esta asesoría especializada, se hace necesario contar con herramientas que también deben ser publicadas en la página web institucional para que tanto consumidores, proveedores y los propios asesores tengan acceso, como:

- Lineamientos actualizados con lenguaje claro y sencillo de criterios en sectores con reclamos recurrentes.
- Cartillas informativas de cómo presentar una denuncia y medios probatorios a anexar en casos recurrentes (ver anexo 21).
- Formato de presentación de denuncia

En este sentido, luego del contacto inicial que tiene el usuario/cliente con los colaboradores del SAC que reciben su consulta, en caso esta se encuentre relacionada con la presentación de una denuncia en materia de protección al consumidor, será remitido a las ventanillas especializadas de la plataforma a fin de obtener un mejor resultado con el inicio del procedimiento administrativo.

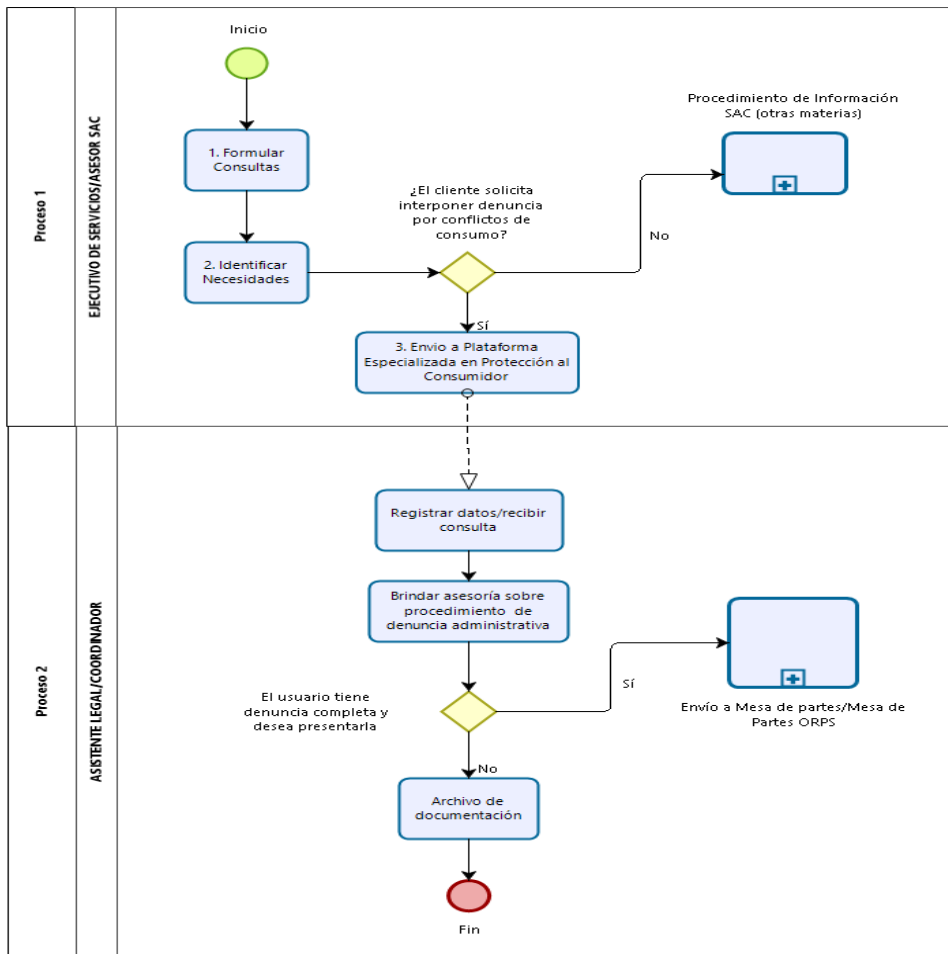
Tabla 19. Actividades por desarrollar en la plataforma especializada y responsables

Nº	Actividad	Responsable	Descripción
1	Formular consulta	Cliente	Si es por vía presencial, se acercará a “ticketera” para obtener ticket y recibir atención.
2	Identificar necesidades	Ejecutiva de servicios Asesor SAC	Identifica la necesidad del cliente: (i) Si existe necesidad de información respecto a propiedad intelectual o cualquier tema relacionado con derecho de la competencia, se deriva a un asesor SAC para su respectiva atención, conforme a sistema de seguimiento de asesorías. (ii) Si cliente desea presentar un reclamo, se deriva a asesor para su atención conforme al procedimiento de registro y gestión de Reclamos de Consumo en el SAC. (iii) Si desea presentar denuncia administrativa en materia de protección al consumidor, se deriva a la Plataforma Especializada en Protección al Consumidor.
3	Recibir consulta/ registrar los datos	Asistente legal	Registra los datos del cliente y recibe consulta sobre denuncia administrativa a interponer.

Nº	Actividad	Responsable	Descripción
4	Brindar servicio de asesoría	Asistente legal	<p>Se asesora sobre presentación de denuncia, aspectos relevantes que debe contener dicho escrito y la importancia de los medios probatorios que debe acompañar. Para cumplir con lo mencionado se utilizarán herramientas de soporte como lineamientos, cartillas y formatos de denuncia.</p> <p>Se informa sobre órgano o entidad competente para tramitar y resolver denuncia, fuera o dentro de Indecopi.</p> <p>Revisión previa del formato de denuncia o escrito con la finalidad de que cumplan con los requisitos exigidos para la presentación de la denuncia; para ello, la colaboradora colocará un sello, el cual permitirá conocer que dicho usuario utilizó los servicios de la plataforma y a la vez medir si tuvo alguna observación o se cumplió con el propósito de disminuir el número de denuncias que en la calificación previa tuvieron alguna observación, fueron declaradas inadmisibles o derivadas a órganos que no corresponden. En caso el usuario luego de asesoría, complete el formato correspondiente y tenga los medios probatorios pertinentes, se deriva denuncia a mesa de partes de los ORPS, la cual ya no hará la calificación*.</p> <p>*(En caso de la sede Lima Norte, si se trata de procedimientos a ser tramitados en la vía sumarísima se deriva a la Mesa de Partes de ILN)</p>
6	Archivar documentación	Asistente administrativo	Archiva registros físicos generados durante 6 meses, luego son enviados a Archivo Central.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Gráfico 7. Flujograma de la Plataforma Especializada en Protección al Consumidor



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Finalmente, para que la plataforma especializada cumpla con asesorar de manera eficaz a los usuarios, será necesaria la realización de las siguientes actividades:

- Estudio de necesidades de capacitación: sirve para conocer los temas relevantes y necesarios que permitirán brindar una asesoría especializada (participan colaboradores del ORPS, jefes, coordinadores y especialistas de la Gerencia de Recursos Humanos y Escuela del Indecopi)
- Elaboración de programa de capacitación aprobado: se utiliza el insumo anterior para elaborar el programa.
- Elaboración y validación de lineamientos, cartillas y formatos: son herramientas para brindar una asesoría especializada teniendo en cuenta los sectores más denunciados.
- Capacitación de colaboradores y evaluación: se centra en recibir los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para trasladarlos al usuario al momento de la asesoría. Asimismo, es necesario el reforzamiento en habilidades de atención al público.

- Implementación de plataforma especializada: una vez evidenciado que el servicio está controlado y cumple con el propósito para el que se ha creado.
- Control y supervisión con retroalimentación constante.

Finalmente, respecto a la viabilidad presupuestal, si bien la creación de una Plataforma Especializada en Protección al Consumidor demandará gastos, estos no son de una gran magnitud, pues básicamente están centrados en la elaboración de las cartillas y formatos a entregar a los usuarios, capacitación al personal que labore dentro de esta plataforma y acondicionamiento de un espacio donde se lleve a cabo la asesoría. Asimismo, dado que los colaboradores de la plataforma serán destacados de los órganos resolutivos de consumidor del Indecopi (ORPS y Comisiones), de acuerdo con la manifestación de algunos entrevistados, es necesario la contratación de un colaborador adicional para que ejerza dicha función y no afecte las labores resolutivas propias de cada órgano.

Sin perjuicio de ello, los beneficios que reportará la plataforma se traducen en una reducción de gastos administrativos destinados a la notificación de requerimientos de documentación adicional durante el trámite del procedimiento y el trámite de denuncias que finalmente son improcedentes o infundadas. Además, también representa una reducción del tiempo para la administración y usuarios y finalmente generará mayor confianza en la población respecto al papel del Indecopi como ente promotor de los derechos de los consumidores.

2.2 Selección de propuesta de solución

De las cuatro alternativas de solución analizadas, consideramos que la referida a la optimización del procedimiento con la implementación de una instancia única y la inclusión de una etapa de conciliación, así como la creación de una Plataforma Especializada en Protección al Consumidor son las más viables:

- En primer lugar, son las alternativas que más adhesión tuvieron luego de las entrevistas realizadas (35%, 88% y 100% respectivamente).
- Su implementación no implica cambios legales profundos, sino únicamente modificaciones a ciertos artículos del Código y a normativa interna (documentos de gestión y directivas), los cuales pueden ser gestionadas por la entidad.
- Si bien tanto la creación de la Plataforma Especializada como el fomento de la conciliación dentro del procedimiento generarán gastos para la institución en lo referido a la contratación de personal adicional y capacitación del mismo, dichas medidas son las que muestran mejor

expectativa de resultados conforme lo manifiestan los entrevistados y se ven compensadas con la reducción de gastos que involucra la eliminación de la segunda instancia administrativa (el costo mínimo del trámite del procedimiento sumarísimo asciende a S/ 471,37 si solo interviene una instancia y S/ 1.483,72 si intervienen ambas instancias²⁶).

- La creación de la Plataforma Especializada en Protección al Consumidor, al mejorar el flujo de información que tiene la institución con los consumidores y proveedores y al reducir el número de denuncias que ingresan incompletas o no claras, contribuye no solo a la mejora del procedimiento sumarísimo sino a todo el proceso de solución de conflictos en materia de consumidor.
- La citación de audiencias de conciliación junto a la imputación de cargos fomenta que las partes puedan arribar a un acuerdo que ponga fin al procedimiento de manera célere, lo cual genera ahorros tanto para los administrados como para la autoridad.

En relación con la variación de los criterios para asignar competencia al procedimiento sumarísimo, si bien pueden traer beneficios para reducir la carga de expedientes que en la actualidad tienen los ORPS y evitar que en el trámite del procedimiento se tengan que actuar medios probatorios adicionales, no están sustentados en la actualidad en criterios objetivos que puedan medirse. En efecto, en la data estadística proporcionada por el Indecopi, no se advierte un registro diferenciado de la cantidad de los expedientes ingresados por montos (cuántos expedientes tienen una cuantía menor de 1, 2 o 3 UIT). Además, tampoco existe un estudio de casos tipo que por su naturaleza resulten complejos o puedan involucrar la necesidad de requerir pruebas de oficio.

Teniendo en cuenta lo expuesto, a continuación, se introduce una matriz de pautas de implementación a fin de que se materialicen las tres alternativas de solución elegidas:

²⁶ La información indicada se encuentra dentro del anexo 2 del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor del Indecopi para el año fiscal 2017.

Tabla 20. Matriz de pautas de implementación

	Plataforma Especializada en Protección al Consumidor	Inclusión de etapa de conciliación	Eliminación de la segunda instancia
Reformas normativas	Ninguna	Modificación de artículo 4.5.1 de Directiva 005-2017-INDECOPI/COD	Modificación del artículo 125° del Código. Modificación de los artículos 3.4, 3.5 y capítulo V de la Directiva 005-2017-INDECOPI/COD.
Reformas organizativas	<ul style="list-style-type: none"> - Destaque de personal. -Asignación de ventanillas presenciales en el SAC -Realización de planes de capacitación a los colaboradores. -Elaboración de cartillas informativas y lineamientos coordinados por los órganos resolutivos - Difusión de información de cartillas y lineamientos a través del portal web 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación a personal respecto a técnicas en conciliación. - Programar reuniones con gremios empresariales y armar cronograma de audiencias de manera coordinada con las demás áreas resolutivas de consumidor y el SAC - Creación de Plataforma Virtual para realización de audiencias virtuales en ORPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganización del personal (Comisiones ya no necesitarán colaboradores que tramiten apelaciones en vía sumarísima) - Capacitación a colaboradores en materia de protección al consumidor - Asignación de mobiliario y equipos electrónicos a nuevo personal del ORPS.
Actores involucrados	Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Administración y Finanzas, Escuela del Indecopi, Gerencia de Tecnologías de la Información, Gerencia de Logística, Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional, ORPS, Comisión, SAC	Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Administración y Finanzas, Escuela del Indecopi, Gerencia de Tecnologías de la Información, Gerencia de Logística, Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional, ORPS, Comisión y SAC	Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Administración y Finanzas, Escuela del Indecopi, Gerencia de Logística, Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional, ORPS, Comisión
Personal	Un colaborador por cada ORPS (3 en total en sede central y 1 en Lima Norte)	Un colaborador en cada ORPS dedicado exclusivamente a dicha actividad (en total serían 4 y 04 suplentes ante la ausencia del responsable titular)	Destaque de colaboradores CPC que tramitaban apelaciones a OPS para atender reconsideraciones

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Finalmente, proponemos indicadores que servirán a la institución a fin de verificar una matriz de pautas de implementación para que se materialicen las dos alternativas de solución elegidas:

Tabla 21. Propuesta de indicadores para la fase de verificación en el Ciclo de Deming

	Plataforma Especializada en Protección al Consumidor	Citación a audiencias de conciliación	Eliminación de la Segunda instancia
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - N° de denuncias que ingresan sin observación y que hayan pasado por asesoría en la plataforma especializada - % de denuncias derivadas o declaradas inadmisibles por los ORPS - N° de personas que utilizaron los servicios de asesoría - % de satisfacción de los usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> - % de asistencia de los administrados - N° de denuncias concluidas por conciliación promovida por los ORPS respecto del total de expedientes resueltos 	<ul style="list-style-type: none"> -Tiempo de tramitación de un expediente en la vía sumarísima (en comparación al tiempo de demora en comisión).

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Según los resultados encontrados se verificó que en la práctica los procedimientos sumarísimos no son un mecanismo célere para la solución de conflictos de consumo, debido que no garantizan en todos los casos el cumplimiento de los plazos. Así, en el periodo 2014-2017, del total de expedientes concluidos en Lima, más del 35% fue resuelto fuera de plazo y al culminar el 2017 el 61% de expedientes pendientes de resolver se encuentra fuera de plazo; por ende, no se está cumpliendo con el propósito por el cual dicho procedimiento fue creado.
- Los factores que determinan la falta de celeridad en los procedimientos sumarísimos de protección al consumidor son el incremento de denuncias, ingreso de expedientes muy complejos, actuaciones adicionales para encontrar la verdad material, alta rotación de personal, problemas operativos con las notificaciones, insuficiente flujo de información de parte del Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi a los usuarios que presentan denuncias y un inadecuado diseño del proceso. Sin embargo, tales deficiencias pueden ser mejoradas a corto y medio plazo con un paquete de medidas que incluyen tanto reformas organizativas como procesales y que lograrán dotar de dinamismo al procedimiento sumarísimo con implementación de una plataforma especializada en protección al consumidor y la optimización del procedimiento con la implementación de una instancia única y una etapa de conciliación.
- El servicio de asesorías que brinda el SAC no es suficiente y no cuenta con herramientas actualizadas respecto de los requisitos y criterios que manejan los ORPS para el trámite de denuncias administrativas, lo cual finalmente afecta al procedimiento, debido a que una gran cantidad de denuncias son observadas en la etapa de calificación y también un gran número de estas son declaradas inadmisibles, improcedentes o infundadas. Por lo tanto, este problema se revertiría con la implementación de una plataforma especializada conformada por colaboradores debidamente capacitados y empoderados que dependen de los ORPS quienes atenderán al usuario y contarán con herramientas de soporte como lineamientos, cartillas y formatos de denuncia.
- Otro factor relevante es el diseño procedimental, pues la existencia de una segunda instancia administrativa no brinda celeridad a la resolución de conflictos de menor cuantía y además no se utiliza a la conciliación como una actividad del proceso de gestión de controversias en la vía sumarísima; pese a que en el 2017 el 36% y 31% de los casos presentados en el SAC la sede central y sede Lima Norte se resolvieron por mediación y conciliación. Por ello, un

procedimiento de instancia única donde resuelva un ORPS sólido, dotado de personal suficiente, así como la inclusión de una etapa conciliatoria donde personal capacitado fomente los acuerdos entre partes, coordine con los proveedores para garantizar su asistencia y se implemente una Plataforma Virtual para lograr que las audiencias se hagan a través de videoconferencias, generaría valor público.

- Existen otras alternativas de solución que pueden implementarse para agilizar la tramitación del procedimiento sumarísimo y lograr el cumplimiento de los plazos legales; sin embargo, muchas de estas son de largo alcance y dependen también de otros actores distintos al Indecopi; por ejemplo, promover línea de carrera en la institución para evitar alta rotación de personal, utilizar tecnologías de la información para evitar problemas en la notificación de actos administrativos, modificar los objetivos del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor para garantizar que se asignen los recursos necesarios a la gestión de controversias en la vía sumarísima. Considerando ello, debe existir un gran compromiso de la entidad investigada a fin de realizar un plan que permita la implementación de tales acciones, que, en conjunto a las medidas de solución elegidas en el presente trabajo de investigación, permitirán la satisfacción real de los usuarios.

2. Recomendaciones

- La propuesta de mejora planteada por el presente trabajo de investigación debe ser implementada por los miembros del Consejo Directivo del Indecopi, pues contienen medidas que no demandarán mayores gastos a la administración, por el contrario, generan beneficios en los usuarios de los procedimientos sumarísimos, pues tanto proveedores como consumidores contarán con un mecanismo célere de solución de conflictos que no involucra la inversión de una gran cantidad de tiempo ni dinero. Debe resaltarse que, si bien el Indecopi está fomentando mecanismos alternativos de solución de conflictos como el arbitraje de consumo y la autorregulación a través de grupos gremiales, no se debe restar importancia a los procedimientos administrativos que se mantienen a disposición de los ciudadanos y que seguirán siendo utilizados en caso las vías adicionales no logren satisfacer sus intereses.
- El Indecopi cuenta con la Escuela Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, por lo que se recomienda a los ORPS que incluyan dentro de sus necesidades de capacitación cursos o talleres sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos y a la vez coordinen con los representantes de la escuela y con la Gerencia de Recursos Humanos la importancia de contar con personal capacitado en esta actividad.

- En atención al análisis desarrollado, en que se evidenció problemas relacionados con la distribución de personal entre los ORPS ubicados en la Sede Central y el ORPS de Lima Norte, a pesar de tener la misma carga procesal, se recomienda estudiar a profundidad el número de colaboradores que debe asignarse a cada área y ante renuncias o rotación de personal que impacta en los plazos de tramitación, implementar un plan de contingencia que asegure la prestación del servicio en los plazos establecidos.
- De los resultados obtenidos y datos estadísticos se evidencia que en el ORPS1 durante el periodo 2014-2017 es el área que tiene mayor incumplimiento de plazos, por lo que se recomienda realizar un análisis más profundo para conocer las causas que generaron estos incumplimientos y adoptar acciones para mejorar los resultados.
- Actualmente, el sistema informático SIRPC de los ORPS no se encuentra integrado al sistema Pisac del SAC, por ende, no se conoce el número de consumidores que al no tener un resultado positivo en la vía gratuita del SAC, ya sea por la falta de un acuerdo o la inasistencia de proveedor a las audiencias de conciliación, presentan una denuncia administrativa. Por ello, se recomienda que la institución integre estos sistemas y permita conocer cuántas de las denuncias presentadas en las ORPS utilizaron primero el servicio gratuito en el SAC y además sirva de insumo para que el ORPS en caso el proveedor no acuda a la audiencia y este sea hallado responsable, dicho hecho se evalúe para incrementar la sanción a imponer.
- Que el Indecopi, en su rol de fomentar una cultura de mercado, realice una permanente difusión de criterios actualizados a través de lineamientos, cartillas informativas con un lenguaje claro y sencillo, no solo dirigido a consumidores sino también a proveedores; y, que les permita a ambas partes conocer sus derechos y obligaciones.

Bibliografía

Arbaiza Fermini, Lydia (2014). *Cómo elaborar una tesis de grado*. Universidad ESAN.

Aguirre Mayorga, Santiago (2007). *Marco metodológico para el desarrollo de proyectos de mejoramiento y rediseño de procesos*. Fecha de consulta: 04/12/2018. Disponible en: <<http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/administer/article/view/592/521>>

Bravo Carrasco, Juan (2011). *Gestión de Procesos (Alineados con la Estrategia)*. Fecha de consulta:04/12/2018. Disponible en: <http://www.evolucion.cl/resumenes/Resumen_libro_Gesti%F3n_de_procesos_JBC_2011.pdf>

Cabrera, D. (2018). *La viabilidad del arbitraje de consumo dentro del Sistema de Protección al Consumidor en el Perú* (Tesis de licenciatura en Derecho). Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho. Lima, Perú.

Cook T.D, Reichardt CH. S. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid 2005. Fecha de consulta:04/12/2018. Disponible en: <https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2014/DraSanjurjo/12de20/Cook_Reichardt.pdf>

Comisión de las Comunidades Europeas (2007). *Estrategia de las Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) de 2007-2013. Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them*. Bruselas.

Escuela Nacional de Administración Pública-ENAP. (2016) *Gestión por Procesos en la Administración Pública*. Lima.

Espinoza Lozada, Jesús (2011). “¿Y ahora quién podrá defendernos? El Arbitraje de Consumo y otros medios de resolución de controversias entre consumidores y proveedores”. *Revista de Derecho Administrativo*, (10), p.121-141. Fecha de consulta:04/12/2018. <<https://bit.ly/2FU3Js1>>.

Grijalvo Mercedes, Martin-Romo Carmen, Prida Bernardo (2010). *La gestión por procesos y la mejora continua. Nuevas expectativas abiertas por la ISO 9000*. Fecha de consulta: 04/12/2018. Disponible en: <<http://new.revistadyo.com/index.php/dyo/article/view/155/155>>

García Leal, Laura (2013). *Mediación o conciliación: una decisión de política judicial* [En línea]. Luz Repositorio Académico. Fecha de consulta 29/11/18. Disponible en: <<http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/fronesis/article/view/3362/3361>>

García Montúfar, Juan (2011). “Los métodos alternativos de solución de conflictos”. *Derecho y Sociedad*. Fecha de consulta: 27/11/2018 <<http://blog.pucp.edu.pe/item/28502/Losmediosalternativosdesoluciondeconflictos>>

Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *Ius et Veritas*, (38), 28-249. Fecha de consulta: 27/11/2018. <<https://bit.ly/2KMrHcb>>

Guzmán Napurí, C. (2011). *Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante. Fecha de consulta: 27/11/2018. <<https://bit.ly/2cEI9yx>>

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-Indecopi (2016). *Estado de la protección de los Consumidores en el Perú. Informe Anual 2016*. Lima. Fecha de consulta: 27/11/2018. <<https://bit.ly/2FVgDGa>>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-Indecopi (2017). *Estado de la protección de los Consumidores en el Perú. Informe Anual 2017*. Lima.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. “2017 Anuario De Estadísticas Institucionales”. Fecha de Consulta 09/04/18. <<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/1651242/Anuario+2017+GEE.pdf/1eef1a20-e511-c49f-8003-cea47c5a7fa9>>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2017) *Perú: Estructura Empresarial 2016*. Lima. Fecha de consulta: 27/11/2018.

<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1445/libro.pdf>
>

Mallar, Miguel Ángel (2010). “La Gestión por Procesos: un enfoque de gestión eficiente”. *Visión de futuro*, 13(1). Fecha de consulta: 14/10/2018.
<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082010000100004&lng=es&tlng=pt>

Martín – Retortillo Baquer, S. (1998). “De la Simplificación de la Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*, (147), 7-38. Fecha de consulta: 27/11/2018
<<https://bit.ly/2IukMpE>>

Martín Tirado, Richard (2010). *Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración Pública*. Fecha de consulta: 27/11/2018
<<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13715>>

Martínez Rodrigo y Fernández Andrés (s.a. *Árbol de problemas y áreas de intervención* [En línea]. CEPAL. Fecha de consulta: 29/11/2018. Disponible en:
<https://www.comfama.com/contenidos/Servicios/GerenciaSocial/html/Cursos/Cepal/memorias/CEPAL_Arbol_Problema.pdf>

McAuley, I., Sylvan, L., Ergas, H., Allan, F., Deunden, N. (2008). *Políticas públicas de consumo. Tendencias Internacionales*. México, D.F.: OCDE. Fecha de consulta: 27/11/2018.
<<https://bit.ly/2FVLulR>>

Medina León Alberto, Nogueira Rivera Dianelys y Hernández Nariño Arialys (2010). “Relevancia de la Gestión por Procesos en la Planificación Estratégica y la Mejora Continua”. *Revista Eidos* núm 2. Fecha de consulta: 27/11/2018.
<https://www.researchgate.net/publication/319254319_Relevancia_de_la_Gestion_por_Procesos_en_la_Planificacion_Estrategica_y_la_Mejora_Continua>

Moane Drago, Eduardo (2001) *Los mecanismos alternos para la solución de conflictos*. Fecha de consulta: 27/11/2018. <<http://ekeko.rcp.net.pe/apenac/org.htm>>

Muñoz Marticorena, W. (2011). *Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del estado reformas de trámites empresariales*. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae. Disponible en: <<https://bit.ly/2aJseyt>>

Naciones Unidas (2016). “Directrices para la protección al consumidor”. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Ginebra*. Fecha de consulta: 27/11/2018. <<https://bit.ly/2vVLPAU>>

Navarro Reto, D. y Pozo Ascuña, M. (2015). “Experiencias comparadas en materia del libro de reclamaciones”. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima. Disponible en: <<https://bit.ly/2dvDKwk>>

Northcote Sandoval, Christian (2013). “Modificaciones al procedimiento sumarísimo de protección al consumidor (Parte I)”. *Actualidad Empresarial* núm 292 - Primera Quincena de Diciembre 2013 Fecha de consulta: 27/11/2018. <http://aempresarial.com/servicios/revista/292_43_DQVTLVTHKUZXAUNIYDZIHQRZCQZHGJQKAMDHLXTSRTPRQCAOGZ.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2007). *Recomendación de la OCDE sobre resolución de disputas y resarcimiento a consumidores*. Disponible en: <<https://bit.ly/2I4PBOx>>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2016). *Regulatory policy in Peru: assembling the framework for regulatory quality*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <<https://bit.ly/2I0ayhC>>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2015). *Industry self-regulation: role and use in supporting consumer interests*. Committee on Consumer Policy. DSTI/CP(2014)4/FINAL

Ordinola Guerra, César (2011). *Ensayos sobre protección al consumidor*. Disponible en: <<http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/186/SumarOscar2011.pdf?sequence=1>>

Pacheco Gómez, R. (2017). *Corre Indecopi, corre, ¿resulta eficaz el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor?* Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Disponible en: <<https://bit.ly/2HYE4V0>>

Rodríguez García, G. (2013). *¿Quién pago el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor?* Disponible en: <<https://bit.ly/2FVtXtW>>

Tassano Velaochaga, H. (2015) *El rol del Indecopi en las Políticas Nacionales*. Lima: Indecopi. Disponible en: <<https://bit.ly/2KKLrNx>>

Vaquer Caballería, M. (2011). “El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, (186), 91-135. Fecha de consulta: 24/11/2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2jGfHg3>>

Anexos

Anexo 1. Contratación de locadores en los ORPS Lima sede central y sede Lima Norte

	2014	2015	2016	2017
ORPS 1	0	1	1	4
ORPS 2	0	0	0	4
ORPS 3	0	0	0	1
ORPS ILN	0	0	0	2

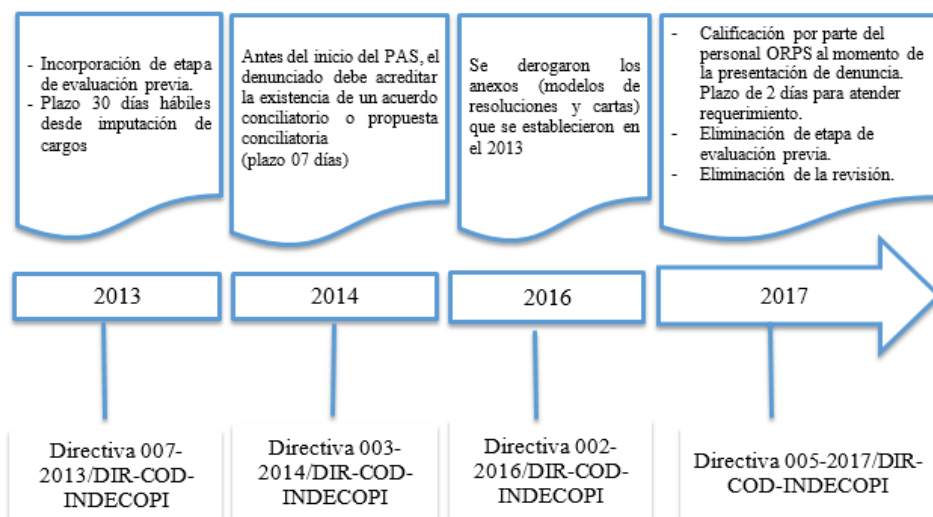
Fuente: Subgerencia de Logística y Control Patrimonial del Indecopi, 2018.

Anexo 2. Expedientes ingresados en los ORPS sede central y Lima Norte en relación con los ORPS de las oficinas regionales del Indecopi

	2014	2015	2016	2017
ORPS sede central y sede Lima Norte	7.501	8.231	8.882	9.252
ORPS oficinas regionales	6.467	7.753	9.096	9.026

Fuente: Anuarios de Estadística del Indecopi 2014-2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 3. Principales Directivas que regularon el Procedimiento Sumarísimo



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 4. Expedientes ingresados por actividad económica ORPS Lima sede central y sede Lima Norte 2017

ACTIVIDAD ECONÓMICA	ORPS sede central	%
Servicio financiero	2.616	40,51
Transporte por vía aérea	577	8,94
Telecomunicaciones	449	6,95
Agencias de viaje y otros servicios de transporte	331	5,13
Seguros	329	5,10
Servicios profesionales, técnicos y otros	270	4,18
Otras actividades económicas	1.885	29,18
ACTIVIDAD ECONÓMICA	ORPS Lima Norte	%
Servicio financiero	744	41,75
Telecomunicaciones	152	8,53
Transporte por vía aérea	126	7,07
Servicios varios	110	6,17
Educación	92	5,16
Seguros	61	3,42
Otras actividades económicas	497	27,89

Fuente: Anuarios de Estadística del Indecopi 2014-2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 5. Cumplimiento PEI Indecopi 2017-2020 (enero-diciembre 2017)

Objetivo estratégico institucional 2017-2019	Acciones estratégicas institucionales 2017	Indicador producto			
		Nombre del indicador	Meta 2017	Avance 2017	Nivel de cumplimiento
Reducir la incidencia de denuncias en materia de consumo presentados por los consumidores	Información sobre derechos y obligaciones en materia de protección del consumidor proporcionada a los consumidores y proveedores	Porcentaje de agentes (consumidores y proveedores) beneficiado con las actividades de difusión y capacitación en temas de consumo, impacto de las actividades programadas	100%	100%	100%
	Resolución de expedientes en materia de protección al consumidor de manera oportuna en favor de los consumidores	Porcentaje de expedientes de los órganos resolutivos en materia de protección al consumidor de todas las instancias a nivel nacional, resueltos dentro del país legal	100%	69,10%	69,10%
	Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de consumo fortalecidos para consumidores y proveedores	Ratio de solicitudes de atención (reclamos, asesorías y solicitudes de arbitraje) respecto de las denuncias presentadas	27%	21%	77,80%

Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2018.

Anexo 6. Ejecución financiera del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor 2017 según genérica de gasto (soles)

Genérica de gasto	PIA	PIM	Ejecución anual	Avance anual
Personal y obligaciones sociales	17.402.458	17.402.458	16.730.261	96,14%
Personal CAS	13.902.408	13.902.408	13.482.434	96,98%
Practicantes	910.000	910.000	888.836	97,67%
Bienes y servicios diversos	2.213.771	2.182.771	1.730.472	79,28%
Adquisición de activos N° financieros	0	31.000	9.080	29,29%
Total	34.428.637	34.428.637	32.841.083	95,39%

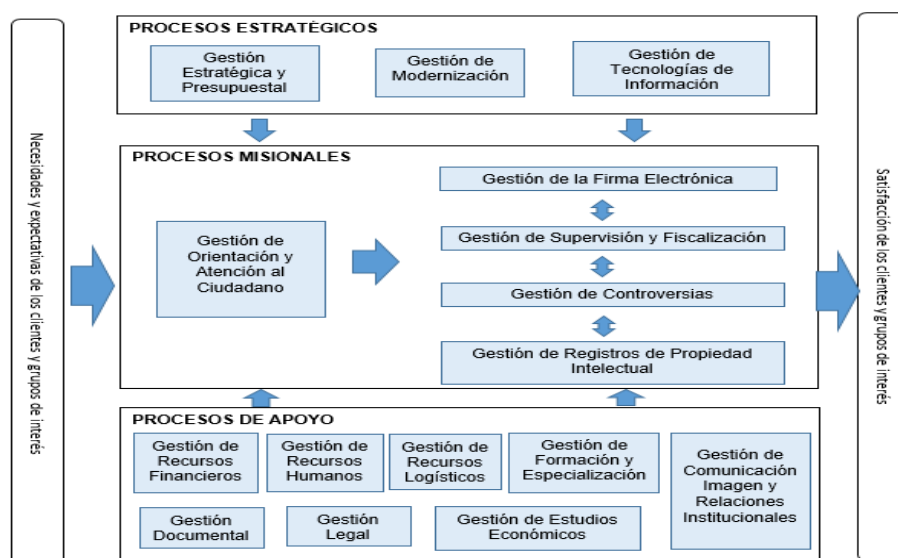
Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2018.

Anexo 7. Ejecución física de productos y actividades del Programa Presupuestal de Protección al Consumidor (ejercicio 2017)

Producto PP	Actividad PP	Área	Indicador	Cumplimiento 2017					Medio de verificación (evidencia)
				I Trim	II Trim	III Trim	IV Trim	Anual	
2. Proveedores sujetos a procesos de verificación del cumplimiento normativo	2.3 Implementación de acciones para reforzar la eficiencia y eficacia resolutive	ORPS 1	Nº total de expedientes de denuncias resueltas	100%	96%	79%	100%	100%	Datos consignados en el Sistema de Administración de Expedientes de la ORPS1 (SIGA)
		ORPS 2	Nº total de expedientes de denuncias resueltas	100%	97%	100%	100%	100%	Datos consignados en el Sistema de Administración de Expedientes de la ORPS2 (SIGA)
		ORPS 3	Nº total de expedientes de denuncias resueltas	100%	79%	76%	100%	95%	Datos consignados en el Sistema de Administración de Expedientes de la ORPS3 (SIGA)

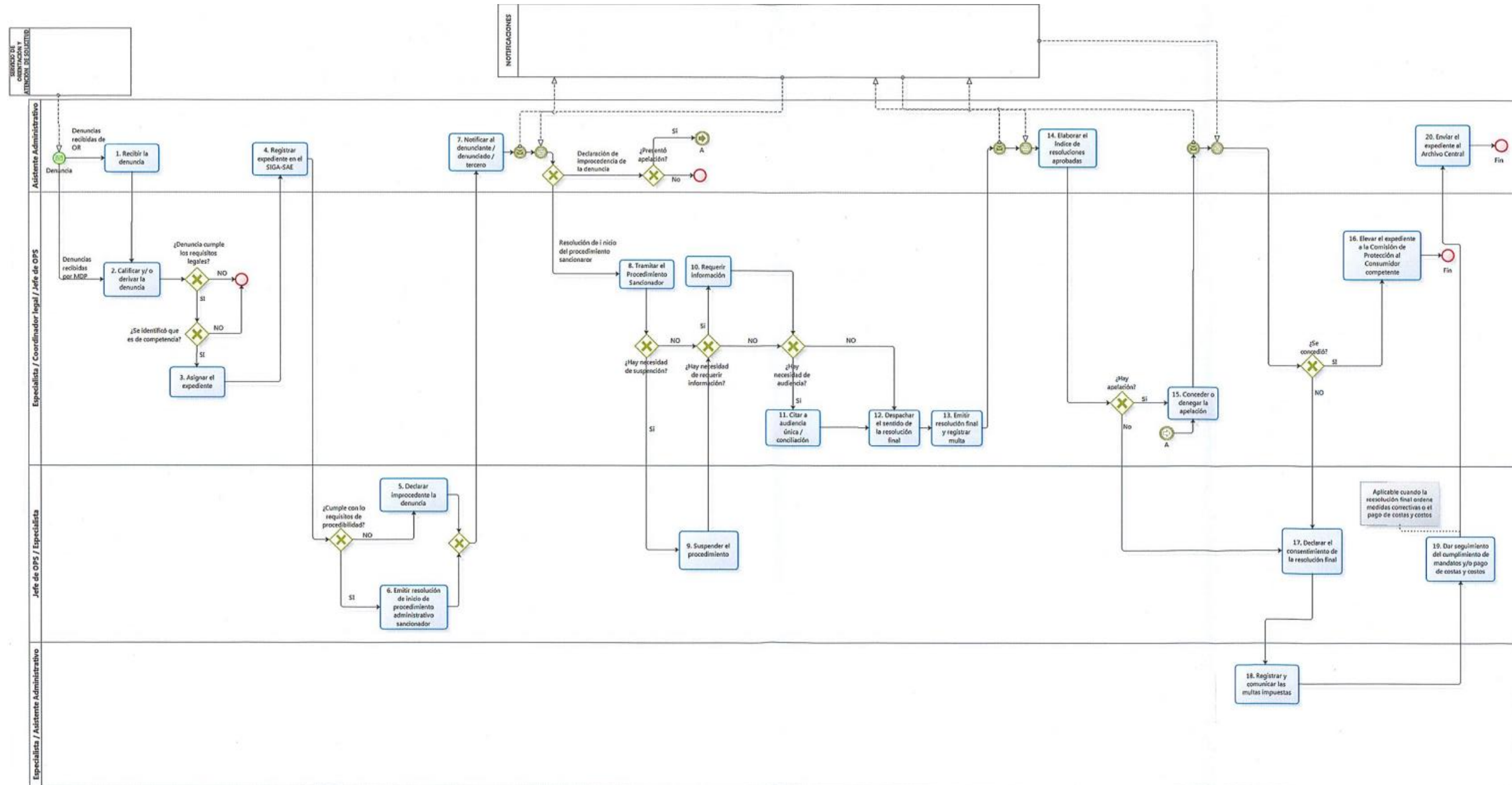
Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2018.

Anexo 8. Mapa de procesos del Indecopi



Elaboración: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2017.

Anexo 9. Flujoograma de procedimiento sumarísimo actual



Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2017.

Anexo 10. Distribución del personal de los ORPS 2014-2016

Total de plazas asignadas por área 2014				
ÁREA	CAS	PLANILLA	PRACTICANTES	TOTAL
ORPS 1	6	5	0	11
ORPS 2	16	5	1	22
ORPS 3	6	4	1	11
ORPS ILN	4	3	1	8
Total de plazas asignadas por área 2015				
ORPS 1	12	5	1	18
ORPS 2	19	5	1	25
ORPS 3	18	5	2	25
ORPS ILN	3	1	4	8
Total de plazas asignadas por área 2016				
ORPS 1	11	5	2	18
ORPS 2	13	6	0	19
ORPS 3	10	4	2	16
ORPS ILN	3	3	5	11
Total de plazas asignadas por área 2017				
ORPS 1	19	4	3	26
ORPS 2	18	5	2	25
ORPS 3	19	4	5	28
ORPS ILN	7	3*	4	14

* Dos especialistas 1 y un ejecutivo 1 que tiene función de jefe. En las demás ORPS, el jefe tiene calidad de funcionario.

Fuente: Gerencia de Recursos Humanos del Indecopi, 2018.

Anexo 11. Tipo de conclusión de denuncias ORPS Lima sede central y sede Lima Norte 2015-2017

CONCLUSIÓN 2015	ORPS 1	ORPS2	ORPS 3	ORPS-ILN
INFRACCIÓN A LAS NORMAS	97 (8,37%)	411 (17,44%)	280 (13,85%)	224 (19,68%)
INFRACCIÓN PARCIAL	66 (5,69%)	255 (10,82%)	247 (12,22%)	203 (17,84%)
ARCHIVO DE DENUNCIA	633 (54,62%)	831 (35,26%)	492 (24,34%)	236 (20,74%)
ARCHIVO DE PROCEDIMIENTO	185 (15,96%)	585 (24,82%)	327 (16,18%)	210 (18,45%)
DERIVADO	69 (5,95%)	104 (4,41%)	527 (26,08%)	157 (13,80%)
IMPROCEDENCIA DE INICIO DE PAS	108 (9,32%)	169 (7,17%)	128 (6,33%)	93 (8,17%)
CONCILIACIÓN	1 (0,09%)	0	0	0
ABANDONO	0	1 (0,04%)	0	0
DESISTIMIENTO	0	0	3 (0,15%)	3 (0,26%)
OTROS (en ORPS 3 y ORPS ILN está incluido abandono, nulidad de admisorio, conciliación)	0	1 (0,04%)	17 (0,84%)	12 (1,05%)
CONCLUSIÓN 2016	ORPS 1	ORPS2	ORPS 3	ORPS-ILN
INFRACCIÓN A LAS NORMAS	223 (17,31%)	674 (27,73%)	522 (24,29%)	471 (36,15%)
ARCHIVO DE DENUNCIA	718 (55,75%)	952 (39,16%)	498 (23,17%)	332 (25,48%)
ARCHIVO DE PROCEDIMIENTO	146 (11,34%)	524 (21,55%)	356 (16,57%)	233 (17,88%)
DERIVADO	103 (8%)	20 (0,82%)	563 (26,20%)	147 (11,28%)
IMPROCEDENCIA DE INICIO DE PAS	82 (6,37%)	247 (10,16%)	203 (9,45%)	113 (8,67%)
ACUERDO EXTRA PROCESO	1 (0,08%)	13 (0,53%)	1 (0,05%)	2 (0,15%)
ABANDONO	0	1 (0,04%)	5 (0,23%)	3 (0,23%)
OTROS (Conciliación)	2 (0,16%)	0	0	0
DESISTIMIENTO	13 (1,01%)	0	1 (0,05%)	2 (0,15%)
CONCLUSIÓN 2017	ORPS 1	ORPS2	ORPS 3	ORPS-ILN
INFRACCIÓN A LAS NORMAS	225 (18,43%)	640 (22,90%)	593 (28,66%)	631 (34,61%)
ARCHIVO DE DENUNCIA	417 (34,15%)	639 (22,86%)	374 (18,08%)	253 (13,88%)
ARCHIVO DE PROCEDIMIENTO	209 (17,12%)	785 (28,09%)	355 (17,16%)	213 (11,88%)
DERIVADO	29 (2,38%)	64 (2,29%)	184 (8,89%)	368 (20,19%)
IMPROCEDENCIA DE INICIO DE PAS	131 (10,73%)	278 (9,95%)	202 (9,76%)	117(6,42%)
ACUERDO EXTRA PROCESO	33 (2,70%)	106 (3,79%)	100 (4,83%)	85 (4,66%)
CONCILIACIÓN	4 (0,33%)	138 (4,94%)	42 (2,03%)	28 (1,54%)
OTROS (incluye abandono)	9 (0,74%)	3 (0,11%)	13 (0,63%)	2 (0,11%)
DESISTIMIENTO	164 (13,43%)	142 (5,08%)	206 (9,96%)	126 (6,91%)

Fuente: Anuarios Estadística Indecopi 2015-2017

Anexo 12. Expedientes concluidos en ORPS que fueron apelados 2011-2017

ÓRGANO	TIPO DE EXPEDIENTE	2011		2012		2013	
		Concluidos	Apelados	Concluidos	Apelados	Concluidos	Apelados
ORPS 1	Denuncia	0	915	0	1557	190	963
	Incumplimientos y LCC	700		824		890	
ORPS 2	Denuncia	1.265		1.306		1.614	
ORPS 3	Denuncia	1.911	2.356	1.999			
ORPS-ILN	Denuncia	486	119	557	170	676	181
	Incumplimientos y LCC	72		95		120	
TOTAL		4.434	1.034	5.138	1.727	5.489	1.144
% DE EXPEDIENTES CONCLUIDOS QUE FUERON APELADOS		23,32%		33,61%		20,84%	

ÓRGANO	TIPO DE EXPEDIENTE	2014		2015		2016		2017	
		Concluidos	Apelados	Concluidos	Apelados	Concluidos	Apelados	Concluidos	Apelados
ORPS 1	Denuncia	886	1.814	1.559	1.381	1.288	1,584	1.221	1.471
	Incumplimientos y LCC	980		233		588		889	
ORPS 2	Denuncia	3.418		2.357		2.431		2.795	
ORPS 3	Denuncia	2.171		2.021		2.150		2.069	
ORPS-ILN	Denuncia	819	221	1.138	230	1.303	497	1.782	478
	Incumplimientos y LCC	105		197		246		255	
TOTAL		8.379	2.035	7.505	1.611	8.006	2081	9.011	1.949
% DE EXPEDIENTES CONCLUIDOS QUE FUERON APELADOS		24,28%		21,46%		30%		24,55% *	

*El plazo con el que un administrado puede apelar una resolución de los ORPS era de cinco días hábiles, contados desde que es notificado con dicha decisión, y desde el 2017, dicho plazo aumentó a 15 días hábiles. Considerando ello, algunos de los expedientes sumarísimos que se resuelven en diciembre, no podrían formar parte del número total de expedientes concluidos sobre el cual medir el porcentaje de expedientes apelados, pues el administrado podría apelar las resoluciones que se emitieran en dicho mes, hasta enero del año siguiente. Sin embargo, dado que cada cantidad excedente pasa a engrosar el total de expedientes concluidos del año que continúa, lo indicado no representa mayor variación en los porcentajes incluidos en los cuadros.

Dicha situación no ocurre en el año 2017, pues las resoluciones emitidas en diciembre podrían ser apeladas hasta enero de 2018 (periodo no incluido en nuestro trabajo de investigación). En ese sentido, para el cálculo del porcentaje de expedientes concluidos que fueron apelados en el 2017, no se han contabilizado los 1.073 expedientes que fueron resueltos por los ORPS de la sede central y Lima Norte en diciembre de 2017.

Fuente: Anuarios Estadística del Indecopi 2011-2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 13. Modos de conclusión de apelaciones Lima sede central y sede Lima Norte

2015	CPC LIMA NORTE		CPC SEDE CENTRAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%
CONFIRMA	102	49,28	917	70,00
REVOCA	56	27,05	254	19,39
NULIDAD	46	22,22	107	8,17
IMPROCEDENTE	2	0,97	9	0,69
CONCILIACIÓN	1	0,48	0	0
DESISTIMIENTO	0	0	1	0,08
OTROS	0	0	22	1,68

2016	CPC LIMA NORTE		CPC SEDE CENTRAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%
CONFIRMA	218	49,66	872	61,11
REVOCA	102	23,23	306	21,44
NULIDAD	101	23,01	155	10,86
IMPROCEDENTE	12	2,73	6	0,42
DESISTIMIENTO	2	0,46	32	2,24
CONCILIACIÓN	1	0,23	9	0,63
OTROS	3	0,68	47	3,29

2017	CPC LIMA NORTE		CPC SEDE CENTRAL	
	TOTAL	%	TOTAL	%
CONFIRMA	202	37,83	1,153	55,94
REVOCA	101	18,91	416	20,18
NULIDAD	93	17,42	109	5,29
DESISTIMIENTO	46	8,61	135	6,55
CONCILIACIÓN	53	9,93	160	7,76
IMPROCEDENTE	33	6,18	38	1,84
NULIDAD DE CONCESORIO	-	-	2	0,10
DERIVADO	-	-	1	0,05
OTRAS FORMAS DE CONCLUSIÓN	6	1,12	47	2,28

Fuente: Anuario Estadística del Indecopi 2015- 2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 14. Reclamos presentados y concluidos ante el SAC sede central y Lima Norte 2015-2017

SEDE	2015		2016		2017	
	Presentados	Concluidos	Presentados	Concluidos	Presentados	Concluidos
Sede central	18.578	18.425	22.528	22.187	23.727	24.700
Lima Norte	2.491	2.470	2.759	2.788	3.224	3.153

Fuente: Anuarios de Estadística del Indecopi 2015-2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 15. Reclamos resueltos por tipo de conclusión sede central y sede Lima Norte 2015-2017

SAC SEDE CENTRAL						
TIPO DE CONCLUSIÓN	2015		2016		2017	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Conciliación	7.381	40,06	8.702	39,22	8.606	36,06
Abandono	3.716	20,17	4.511	20,33	5.828	24,42
Inasistencia de proveedor	3.607	19,58	4.193	18,90	4.796	20,10
Desistimiento del reclamante	1.984	10,77	2.493	11,24	2.327	9,75
No conciliado	1.709	9,28	2.241	10,10	2.276	9,54
Derivación	28	0,15	47	0,21	31	0,13
Total	18.425	100	22.187	100	24.700	100

SAC LIMA NORTE						
TIPO DE CONCLUSIÓN	2015		2016		2017	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Conciliación	1.075	43,52	1.144	41,03	988	31,34
Abandono	289	11,70	329	11,80	616	19,54
Inasistencia de proveedor	677	27,41	790	28,34	1.065	33,78
Desistimiento del reclamante	227	9,19	276	9,90	189	5,99
No conciliado	200	8,10	246	8,82	295	9,36
Derivación	2	0,08	3	0,11	0	0
Total	2.470	100	2.788	100	3.153	100

Fuente: Anuarios de Estadística del Indecopi 2015- 2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 16. Asesorías brindadas por SAC sede central, Lima Norte y OLIS Lima y Callao 2015-2017

SEDE		2015	2016	2017
Sede Central	Plataforma especializada en marcas, derecho de autor y patentes	34.037*	40.564	32.605
	Demás asesorías brindadas en el SAC sede central	237.186	247.328	194.847
	Total	271.223	287.892	227.452
Sede Lima Norte		19.048	23.288	23.031
OLIS Lima y Callao		16.393	20.068	26.813

*En el 2015, solo se brindaron asesorías respecto de signos distintivos e invenciones y nuevas tecnologías. Las asesorías sobre derecho de autor en la plataforma especializada comenzaron en el 2016.

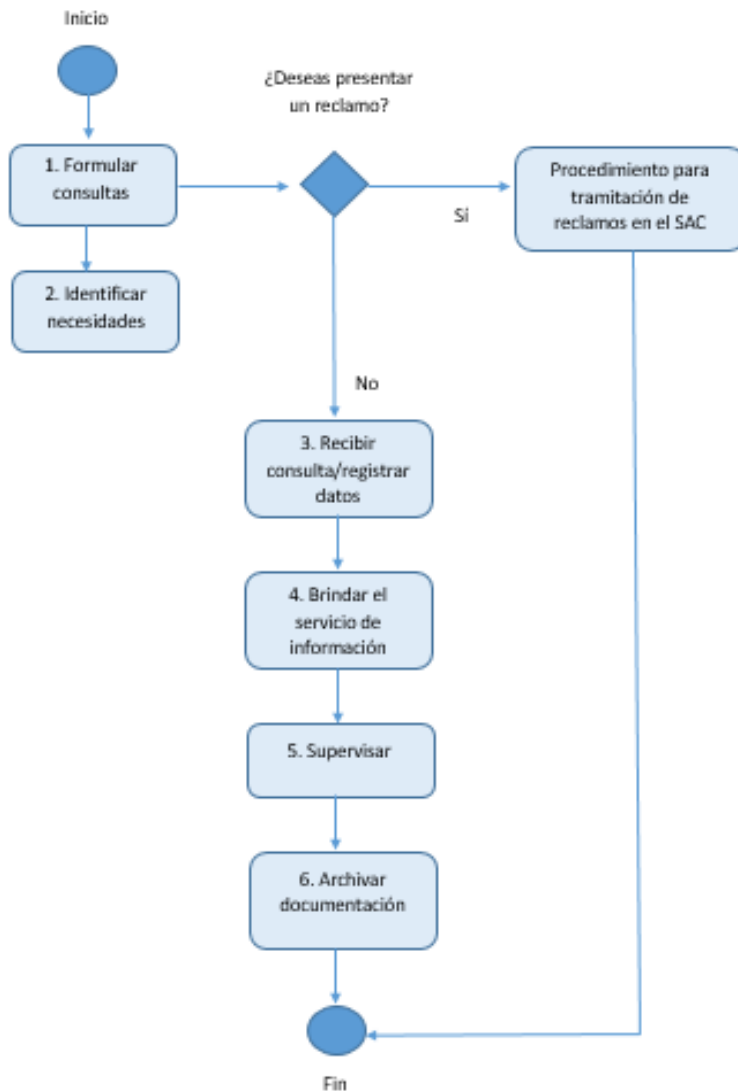
Fuente: Anuarios de Estadística Indecopi 2015-2017. Elaboración propia, 2018.

Anexo 17. Asesorías brindadas por materia en SAC sede central y SAC sede Lima Norte 2016

Año	Consumidor		Propiedad intelectual		Otros		Total asesorías	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
2016	233.281	75	39.064	13	38.835	12	311.180	100

Fuente: Gerencia de Estudios Económicos, 2018.

Anexo 18. Flujograma del servicio de asesorías brindado por el SAC



Fuente: Gerencia de Planeamiento y Gestión Institucional del Indecopi, 2017.

Anexo 19. Cartilla informativa sobre beneficios de conciliación

LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La audiencia de conciliación es una excelente oportunidad para que las partes del procedimiento puedan solucionar de forma definitiva y célere un conflicto de consumo.

VENTAJAS

- ❖ EVITA procesos largos
- ❖ RAPIDEZ en soluciones
- ❖ AHORRO en tiempo y dinero
- ❖ PROPUESTA DE PROVEEDOR en caso no concilien será considerado atenuante de sanción
- ❖ ASISTIR EVITA AGRAVANTE, pues en caso el proveedor no acuda a la audiencia y este sea hallado responsable, dicho hecho se evalúa para incrementar la sanción a imponer.

PARA TENER EN CUENTA

¿Qué pasa si las partes no concilian?

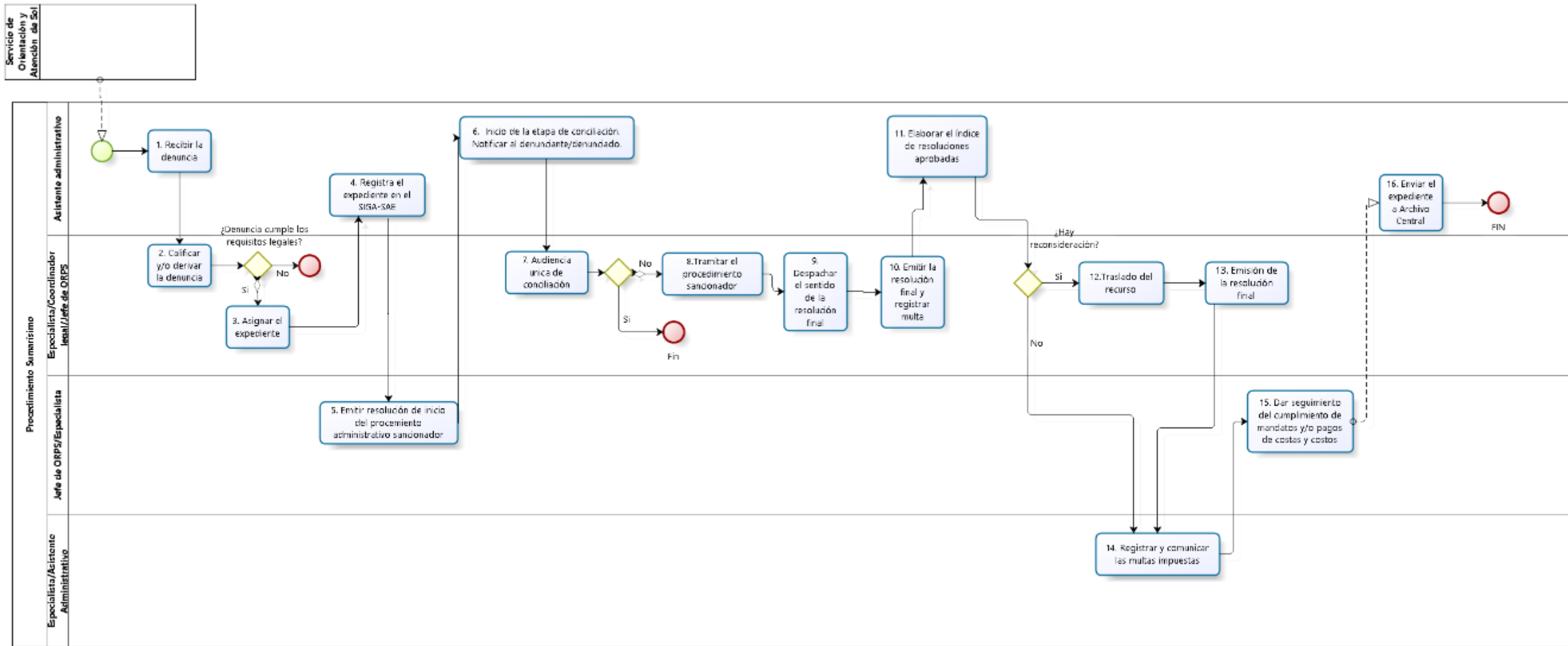
La comisión se pronuncia sobre los hechos denunciados. Si la denuncia es declarada FUNDADA: se puede amonestar al administrado o imponerle una multa de máximo 450 UIT. También se puede ordenar la devolución de lo pagado, reparación o cambio de producto, entre otros.

¿Es necesario ir con un abogado?

NO. Es suficiente que se apersona con su DNI o con los poderes que indiquen de manera expresa y literal sus facultades para conciliar (en caso estos no se encuentren en el expediente). El mencionado poder deberá ser otorgado por el afectado o por el representante legal de la empresa.

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor N° 2 del Indecopi
Elaboración propia, 2018

Anexo 20. Flujograma del procedimiento sumarísimo propuesto



Fuente: Elaboración propia, 2018

Anexo 21. Cartilla informativa sobre denuncias por operaciones no reconocidas en cuenta de ahorros o tarjeta de débito

Es importante que en el detalle de los hechos de su denuncia se consigne la siguiente información:

- Individualizar cada operación cuestionada, indicando fecha, hora si es posible, monto, número de tarjeta con la que se realizó la operación, fecha de bloqueo de tarjeta ante entidad financiera si lo hubo, si no lo hizo precisarlo.
- Tipo de transacción no reconocida: retiro, consumo, transferencia, débito automático u otro.
- Medio a través del cual se realizó la operación cuestionada: cajero, Internet, página web del banco, páginas de terceros, ventanilla, agente corresponsal u otro.
- Si al momento de las transacciones la tarjeta se encontraba en su poder o si había sido extraviada o sustraída, de ser esto último, especifique las circunstancias de estos hechos, fechas, lugar, otros.
- Si al enterarse de estos hechos, lo comunicó al banco o entidad financiera y el canal por el cual lo realizó: verbal, telefónica, escrito, correo; precisar fecha.
- Cualquier otra información relevante, indicarlo de manera cronológica, ordenada y resumida.

Documentación que adjuntar o medios probatorios:

- Contrato de apertura de cuenta o su equivalente.
- Estados de cuenta, consulta de movimientos u otro documento en el que se muestren las operaciones cuestionadas.
- Estados de cuenta u otro documento en el que se muestre su historial de operaciones en los meses previos a la ocurrencia de los hechos cuestionados, a fin de conocer su patrón de consumo.
- En caso de haber presentado reclamo al banco o entidad financiera, copia de este.
- En caso de tener la respuesta del reclamo por parte del banco o entidad financiera, adjuntar una copia.
- Cualquier otro medio probatorio relacionado con el inconveniente presentado.

Medidas correctivas que solicita: Solución que espera recibir por parte del proveedor. Ejemplos: devolución del dinero, intereses y cargos generados, entrega de la información solicitada.

Consideraciones para tener en cuenta: El titular de una tarjeta de débito o ahorros es responsable de mantenerla bajo su custodia, así como prevenir la divulgación de clave secreta a terceros. Sin perjuicio de ello, las entidades financieras están obligadas a tener medidas de seguridad que eviten la realización de operaciones no autorizadas por el titular tales como reglas de seguridad en el chip de las tarjetas a fin de garantizar su autenticidad y validar la identidad del usuario, así como contar con un sistema de monitoreo de operaciones a fin de detectar aquellas que no corresponden al comportamiento habitual de consumo del cliente (ver artículos 16 al 18 de la Resolución SBS 6523 -2013, Reglamento de Tarjetas de Crédito y Débito)

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor Sede Lima Norte del Indecopi
Elaboración propia, 2018

Anexo 22. Modelos de entrevista

1. Considera que el procedimiento que tramitan los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos de protección al consumidor en Indecopi está cumpliendo con el propósito/objetivos para el cual fue creado (celeridad y eficiencia). Caso contrario, indicar ¿cuáles son los factores que producen tal situación?
2. ¿Qué mecanismos podrían implementarse para mejorar la gestión del trámite de los procedimientos sumarísimos?
3. ¿Considera que el trámite de procedimiento sumarísimo, que por naturaleza debe enfocarse en materias de baja complejidad y cuantía, necesita de una segunda instancia?
4. ¿Considera que la introducción de una audiencia única de conciliación como parte del procedimiento sumarísimo ayudaría en la agilización de los procedimientos?
5. ¿Qué necesitan para poder implementarlo?
6. ¿Considera que la relación con el SAC es la adecuada? ¿Está debidamente articulada?
7. ¿Qué mejoras podrían plantearse respecto a las asesorías brindadas para la presentación de denuncias; así como la difusión de beneficios de la conciliación?
8. Considera viable la implementación de una plataforma especializada de protección al consumidor en el SAC. ¿Qué herramientas o recursos son necesarios para su implementación?
9. Dadas las condiciones actuales del procedimiento sumarísimo, cree usted que responderá a las demandas de los usuarios en un futuro.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Notas biográficas

Andrea Fernández Oriondo

Nació en Lima, el día 2 de abril de 1989. Abogada egresada de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con una diplomatura en Políticas de Defensa de la Competencia y Protección al Consumidor de la Universidad ESAN, así como con cursos de especialización en Derecho Administrativo, y Derecho de Protección al Consumidor en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Escuela Nacional del Indecopi. Es becaria de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea en Perú.

Tiene más de siete años de experiencia en el sector público. Actualmente, se desempeña como ejecutivo 2 de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi.

Magaly Guzmán Terrones

Nació en Cajamarca, el día 25 de julio de 1974. Economista egresada de la Universidad Nacional de Cajamarca. Cuenta con diplomaturas en Gerencia en Administración Pública por la Universidad Mayor de San Marcos, en Gestión Financiera por la Universidad ESAN y en Marketing del Servicio y CMR por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Además, ha llevado un curso de Fortalecimiento Directivo en la Escuela de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Centrum).

Tiene más de quince años de experiencia en el sector público. Ha sido jefe de la Oficina Regional de Indecopi en Cajamarca, de la Oficina Regional de Indecopi Lambayeque y, desde octubre de 2013, se desempeña como jefe del Servicio de Atención al Ciudadano de Indecopi Lima Norte.

Catherine Trujillo Villarroel

Nació en Lima, el día 28 de enero de 1986. Politóloga egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con diplomaturas en Gestión de las Contrataciones del Estado por la Universidad Católica del Perú, en Gestión de Proyectos por Cibertec, y en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Además, ha cursado el Programa de Gobernabilidad Gerencia Política y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Posee con más de seis años de experiencia en el sector público. Ha sido ponente en el XXII y XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, en las ciudades de Madrid y Guadalajara. Actualmente, se desempeña como analista académico en la Escuela Nacional de Administración Pública.