

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**CORRE INDECOPI, CORRE, ¿RESULTA EFICAZ EL PROCEDIMIENTO
SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR?**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Propiedad
Intelectual y Competencia**

AUTOR

Rosario de los Milagros Pacheco Gómez

ASESOR

Mag. Moisés Rejanovinschi Talledo

JURADO

**Dr. Julio Baltazar Durand Carrión
Profesor José Gonzáles**

**LIMA – PERÚ
2017**



ÍNDICE

Introducción (página 2)

Capítulo 1: Aspectos Generales del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor (página 5)

- 1.1. Génesis (página 7)
- 1.2. Características (página 18)
- 1.3. Finalidad (página 26)
- 1.4. Principios Aplicables (página 30)

Capítulo 2: Evolución y Desarrollo del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor (página 37)

- 2.1 El procedimiento sumarísimo de protección al consumidor en sus inicios (página 37)
- 2.2 La reconversión del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor: Inclusión de la fase de evaluación previa y la labor de “fiscal” de la Administración (página 56)

Capítulo 3: Algunos problemas prácticos derivados de la aplicación del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor y propuestas de mejora (página 64)

- 3.1. El carácter inapelable de la resolución que determina el archivo de la denuncia en la etapa de la evaluación previa del procedimiento administrativo de protección al consumidor, ¿una afectación al derecho de defensa de las partes? (página 65)
- 3.2. Principio de Verdad Material versus Principio de Preclusión, ¿cuál prima en el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor? (página 79)
- 3.3 El tratamiento del desistimiento en el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor y su vinculación con el interés público (página 85)
- 3.4 Situaciones derivadas de la determinación de competencia por materia y cuantía, ¿resulta adecuada la clasificación actual? (página 92)

Conclusiones (página 98)

Bibliografía (página 104)

INTRODUCCIÓN

En la película “Corre, Lola, corre” del director alemán Tom Tykwer, dos amantes disponen tan sólo de unos minutos para cambiar el curso de sus vidas. Lola, la protagonista de la película, recibe una llamada desesperada de su novio Manni, quien acaba de perder una pequeña fortuna que pertenece a un jefe de la mafia para el que trabaja. Si Lola no consigue el dinero en veinte minutos, Manni sufrirá las consecuencias. Desde ese momento, Lola empieza (literalmente) una incesante y desesperada carrera en búsqueda del dinero que le permitirá salvar a su novio de la muerte.

En el año 2010, con la entrada en vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor, empezó a regir el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, el cual fue creado con la finalidad de que los administrados que recurrieran al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI a fin de obtener un pronunciamiento favorable en la controversia planteada contra un proveedor que ellos consideraban había vulnerado sus derechos como consumidores, obtuvieran el mismo en un plazo mucho más corto que el establecido para el procedimiento ordinario de protección al consumidor, el cual tenía una duración del doble del plazo que se estableció para el procedimiento sumarísimo.

Es así que, con la implementación del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, el INDECOPI, al igual que Lola, la protagonista de la película anteriormente reseñada, inició una carrera contra el reloj, toda vez que asumió el reto de resolver en tan solo 30 días las denuncias por infracción a las normas de protección al consumidor que se tramitaran en el marco de un procedimiento sumarísimo, con la finalidad de cumplir con las expectativas de los administrados y de constituirse en una vía de solución de conflictos oportuna y efectiva .

La presente tesis busca analizar el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, el cual, desde su creación hasta la actualidad ha sufrido una serie de modificaciones que han buscado dotarlo de una duración más razonable para la Administración, aunque ello, desde el punto de vista del consumidor, podría suponer un perjuicio.

En la presente investigación se analizarán los aspectos generales del Procedimiento Sumarísimo, tales como sus características, finalidad y principios aplicables, así como se analizará también el contexto en el cual se produjo su creación.

De otro lado, considerando que este procedimiento ha sido difundido ampliamente por el Indecopi y el sustento de su creación fue que los consumidores vean resueltas sus controversias de una manera más célere -lo cual ha derivado en un índice permanentemente creciente de presentación de denuncias-, resulta justificado analizar la evolución del mismo, puesto que ha presentado modificaciones importantes e interesantes.

Asimismo, la presente investigación busca identificar algunos temas controversiales de orden práctico en la aplicación del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor y efectuar como aporte una opinión en relación a los mismos y algunas sugerencias que permitan superar los inconvenientes que pudieran haberse presentado en la implementación de dicho procedimiento o a llenar los vacíos que se puedan haber generado en dicha aplicación.

La hipótesis principal de la presente investigación es que el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor resulta eficaz para alcanzar el objetivo por parte de la Administración -en este caso, del Indecopi- de dotar de celeridad a la solución de controversias iniciadas por infracciones a la normativa de protección al consumidor.

Dentro de esta gran hipótesis, se podrán encontrar cuatro sub hipótesis que permitirán desarrollar de una mejor manera la investigación.

La primera de ellas es que resultaba necesaria la modificación del procedimiento sumarísimo, introduciendo nuevos mecanismos y figuras -tales como la fase de evaluación previa- para dotar al mismo de una mayor efectividad.

La segunda sub-hipótesis es que en la tramitación de las denuncias ante un Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor debe primar siempre el principio de verdad material por encima del principio de preclusión. Ello, con la finalidad de que siempre se arribe a una decisión sustentada fácticamente.

La tercera sub-hipótesis de la presente investigación es que el procedimiento sumarísimo no debe ser tan rígido, especialmente en lo referente a la aceptación del desistimiento y de las transacciones extrajudiciales que puedan celebrar las partes, ambos presentados y realizados luego del inicio del procedimiento sancionador, con la finalidad que ambos permitan la conclusión del mismo. Ello, generaría incentivos en los proveedores para dar solución mediante estos mecanismos a los problemas suscitados con sus usuarios.

Finalmente, la cuarta sub-hipótesis es que la determinación de competencias por materias y cuantía efectuada por el Código resulta adecuada, en la medida que permite que se otorgue a cada órgano resolutorio la competencia para conocer denuncias que van acorde con la naturaleza del procedimiento que cada uno de ellos tiene a su cargo, esto es, el Procedimiento Sumarísimo en el caso de los ORPS y el Procedimiento Ordinario en el caso de las Comisiones.

En tal sentido, para el desarrollo de la hipótesis principal y las cuatro sub-hipótesis a las que se ha hecho referencia previamente, la presente investigación se ha estructurado en base a 3 capítulos.

En el primer capítulo se desarrollarán los aspectos generales del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, los cuales resultan importantes a fin de entender esta figura y conocer sus particularidades.

En el segundo capítulo se analizará la evolución y desarrollo del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, lo cual resulta importante considerando que el mismo ha sufrido profundas modificaciones entre el momento de su creación y la actualidad, siendo la principal modificación la introducción de una etapa de evaluación previa. Durante este capítulo se desarrollará la primera sub-hipótesis, relacionada a que la modificación de este procedimiento resultaba necesaria para dotarlo de una mayor eficacia

El tercer capítulo es el capítulo central de la investigación pues contiene los enunciados bajo los cuales se desarrollarán las otras tres sub-hipótesis planteadas. Cada uno de los subcapítulos recoge un aspecto práctico surgido dentro de la tramitación de procedimientos en los órganos sumarísimos del Indecopi, por lo que se analizarán las implicancias de cada problemática, en caso existiera alguna, se emitirá una posición personal en relación a la misma y se propondrá la modificación necesaria al procedimiento, en los aspectos que se considere que deben ser modificados. Este desarrollo permitirá sustentar la hipótesis principal de la investigación, esto es, que el procedimiento sumarísimo de protección resulta eficaz.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En este capítulo de la presente investigación abordaremos los aspectos generales del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor (en adelante, el procedimiento sumarísimo), tales como la génesis del mismo y las circunstancias en las cuales se creó esta figura, sus características, su finalidad y los principios aplicables a este procedimiento.

Antes de entrar a analizar detalladamente cada uno de los aspectos antes mencionados, es preciso indicar que el procedimiento sumarísimo constituye una de las principales novedades introducidas por la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) (Congreso de la República, 2010).

Esta introducción respondió a la necesidad de dotar de mayor celeridad al procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor que se tramitaba ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (en adelante, INDECOPI), considerando que al 2010 - año en el que entró en vigencia el Código- el número de denuncias presentadas ante la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI se había ido incrementando progresivamente, llegando a exceder la capacidad de dicho órgano resolutorio para atender la carga procedimental que debía asumir. Dicho aumento en la carga procedimental fue consecuencia directa de una constante difusión por parte del INDECOPI de las funciones que realiza, siendo el tema de protección al consumidor uno de los que más interés suscitaba -y sigue suscitando- entre los usuarios externos de dicha institución (entiéndase principalmente los consumidores).

Si se efectúa un análisis de las denuncias tramitadas por la Comisión de Protección al Consumidor de la Sede Central del INDECOPI entre los años 2006 y 2010, encontraremos la siguiente información (Indecopi, 2011):

2.2. CPC - SEDE CENTRAL: DENUNCIAS INGRESADAS, SEGÚN TIPO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO, 2006-10

| N° | Tipo de inicio | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total | % | % acum. |
|----|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------|
| 1 | De parte | 2 368 | 2 391 | 3 033 | 3 436 | 3 454 | 14 682 | 94,14 | 94,14 |
| 2 | De oficio | 259 | 172 | 225 | 218 | 40 | 914 | 5,86 | 100,00 |
| | Total | 2 627 | 2 563 | 3 258 | 3 654 | 3 494 | 15 596 | 100,00 | |

Fuente: Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central del Indecopi.
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Como se puede apreciar, del total de procedimientos tramitados en el periodo señalado, un 94.14% corresponden a denuncias de parte mientras que el 5.86% corresponden a procedimientos de oficio. Asimismo, como se puede apreciar del cuadro supra, las denuncias de parte fueron incrementándose año a año.

Así, al encontrarse los consumidores más y mejor informados en relación a sus derechos y a las vías con las que contaban para procurar la defensa de los mismos, el INDECOPI resultaba siendo la opción más atractiva en comparación con el Poder Judicial, considerando que el procedimiento ordinario por infracción a las normas de protección al consumidor -único procedimiento que se tramitaba ante el INDECOPI antes de la entrada en vigencia del Código- tenía un plazo legal de duración de 120 días hábiles por instancia (2 instancias en sede administrativa, la primera a cargo de la Comisión de Protección al Consumidor y la segunda a cargo de la Sala de Defensa de la Competencia N° 2 -hoy Sala Especializada en Protección al consumidor.

Es preciso señalar en este punto que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105° del Código, el Indecopi ostenta competencia primaria para conocer las presunta infracciones a las normas de protección al consumidor recogidas en el Código por lo que no podría suceder que este tipo de controversias se ventilen ante el Poder Judicial. Sin perjuicio de ello, los consumidores sí podrían acudir al Poder Judicial para demandar a los proveedores en la vía penal, por ejemplo, por un delito de estafa si pagaron una suma de dinero para adquirir un electrodoméstico de una determinada marca y resulta ser de una marca falsificada, o en la vía civil, por obligación de dar suma de dinero si, por ejemplo, pagó por la adquisición de un determinado producto y, ante el incumplimiento en su entrega, el proveedor se compromete a devolver dicha suma y finalmente incumple también con efectuar dicha devolución.

Es de conocimiento general la situación de sobrecarga procesal que atraviesa el Poder Judicial, lo que ocasiona que los procesos que ante él se tramitan puedan durar años sin que el demandante obtenga una satisfacción oportuna a su pretensión. Es en ese contexto

que consideramos que acudir al Indecopi en busca de tutela bajo la vía del procedimiento de procedimiento de solución de controversias por infracción a las normas de protección al consumidor resulta más atractiva en comparación con el Poder Judicial, toda vez que, aún en el supuesto en el que se excedan los plazos establecidos para dicho procedimiento, en cualquier caso resultas una vía más expeditiva que la judicial, además de constituir un procedimiento mucho más sencillo, sin tantas formalidades como las que ostentan los procesos judiciales.

En virtud a ello y a la creciente demanda de los servicios del INDECOPI en materia de protección al consumidor, la incorporación de una figura como el procedimiento sumarísimo en la principal norma vinculada a la protección al consumidor resultaba entendible, lo cual no supone necesariamente que haya sido la opción más acertada, pero ello será analizado en capítulos posteriores de la presente investigación.

1.1. Génesis del Procedimiento Sumarísimo

Tal como se ha señalado anteriormente, el Procedimiento Sumarísimo fue creado por el Código, el cual entró en vigencia en el año 2010. Dicho cuerpo normativo constituye el primero en materia de protección al consumidor que ha englobado la mayor cantidad de materias de las que puede versar un procedimiento de infracción a las normas de protección al consumidor.

Al respecto, es preciso indicar en este punto que la protección al consumidor resulta ser una materia especialmente particular por la vasta cantidad de temas que se pueden abordar por su intermedio, resultando ser una disciplina que atraviesa de manera transversal el mercado y, por tanto, he allí su complejidad.

Así, a través de un procedimiento de infracción a las normas de protección al consumidor se pueden conocer casos vinculados a situaciones tan diversas como un producto defectuoso, una negligencia médica, la aplicación de cláusulas abusivas en un contrato de seguros, la cancelación de un vuelo, el cobro de una suma no reconocida a través de operaciones realizadas con una tarjeta de crédito o débito, la negativa de permitir el ingreso de un consumidor a un establecimiento abierto al público por razones que no responden a un sustento objetivo y, por tanto, entrañan un acto de discriminación, entre otros

Es en este contexto y atendiendo a la diversidad de temas que pueden ser abordados mediante la protección al consumidor, que surge la idea de la creación del Código. Al

respecto, es preciso indicar en este punto que la creación de un cuerpo normativo de esta naturaleza fue objeto de opiniones tanto a favor como en contra.

Así por ejemplo, dentro de las opiniones contrarias, podemos mencionar a Eliana Lessem, para quien el Anteproyecto del Código constituía “[...] una sobreprotección al consumidor y es eso lo que debemos evitar a toda costa si queremos que el mercado funcione adecuadamente” (Lessem , 2010, pág. 169).

En la misma línea, podemos encontrar a Alfredo Bullard, para quien el Código constituye una normativa proteccionista en la que se plasma una regulación por anécdota, siendo que esta figura origina una serie de problemas, toda vez que, en palabras de dicho autor:

Cuando uno comienza a dar un paso no termina nunca [...] y eso es lo que termina pasando cuando uno pone una regla y al día siguiente se encuentra que su regla no resuelve las cosas de la manera como uno cree que se van a resolver y entonces tiene que dar otra regla y eso genera un fenómeno que se llama el engordamiento de la regulación [...] entonces ya no tendremos una regulación de 82 páginas, como el último proyecto que vi del Poder Ejecutivo, sino una regulación de 160, donde vamos a regular anécdotas adicionales y así la regulación seguirá creciendo y creciendo y creciendo y cada vez los consumidores tendrán menos capacidad de decidir [...] (Lessem , 2010, págs. 169-170).

Rómulo Morales también se encontraba dentro de los críticos de la dación del Código, en tanto consideraba que el mismo intentaba replicar normas de legislación extranjera que no necesariamente se aplican al contexto peruano. Así, señala el autor:

He revisado el Anteproyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor [...], el Proyecto de Ley N° 3580/2090-CR del 20 de octubre de 2009 de Código de Defensa del Consumidor y de Protección de la Economía Popular, el Proyecto Alternativo de Código de Consumo del Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y ahora el proyecto que se está trabajando en el Congreso de la República; y he corroborado que se están cometiendo los mismos errores que incurre constantemente el legislador peruano, es decir, se copian normativas totalmente distintas sin ninguna idea clara de lo que se quiere importar.

[...]

Por otro lado, he comprobado que en los anteproyectos revisados regulan deficientemente instituciones que están mejor reguladas en el Código Civil. Así por ejemplo las normas de obligaciones de saneamiento en el Código Civil están mejor formuladas que todos los proyectos que he revisado. Esto no quiere decir que el Código

Civil sea perfecto pero es muy probable que el Código de Consumo que se quiere promulgar será muy defectuoso. Por lo tanto, el hecho de copiar normativas sin conocimiento de las doctrinas y de las jurisprudencias de las diferentes normativas de protección al consumidor va a lograr un producto defectuoso y finalmente ese producto defectuoso a quien va a perjudicar será al consumidor, quien paradójicamente es la persona objeto de tutela de los proyectos mencionados (Lesem , 2010, págs. 174-175).

Dentro de las opiniones favorables a la creación del Código, podemos mencionar la de Alda Lazo, –quien para el momento en el que se debatía el Anteproyecto del Código era Congressista de la República y Presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismo Reguladores del Congreso–, quien defendía la creación del Código, sustentándose en que la legislación anterior se encontraba desfasada, en los siguientes términos:

(...) con el Código de Consumo lo que estamos tratando de hacer es beneficiar y proteger a todos y cada uno de nosotros que tenemos una asimetría con los proveedores (...) existen vacíos tremendos, puesto que tenemos una ley de protección al consumidor de hace 20 años, cuando no existían las ventas por internet, las ventas agresivas, las ventas puerta a puerta, entonces estamos con una protección al consumidor de hace 20 años, debido a la modernidad la ley tiene grandes vacíos. El Código de Consumo va a modernizar esta relación para los consumidores (...) (Lesem , 2010, pág. 171).

Walter Gutiérrez también se pronunció a favor de la creación del Código en los siguientes términos:

(...) el tema de un Código del Consumidor es un tema de fondo, de la mayor importancia; pues no solo compromete la economía del país sino, principalmente, la calidad de vida de los ciudadanos; es un asunto que tiene que ver con el día a día de las personas y precisamente eso es lo que lo hace importante.

Asimismo, al propio tiempo que es un tema económico, es también un tema jurídico; y en esta línea, desde mi punto de vista, este es uno de los grandes proyectos que se vienen trabajando desde el Congreso (Lesem , 2010, pág. 167).

No obstante, no debe interpretarse lo anteriormente señalado en el sentido que no existía una norma especial aplicable a la materia pues hasta antes de la entrada en vigencia del Código se encontró vigente el Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor (en adelante, el TUO) (Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2009).

El TUO fue el antecedente inmediato del Código y la norma que más se asemejó a este último en lo que respecta a englobar en un solo cuerpo normativo la mayor cantidad de disposiciones, tanto sustantivas como procedimentales, vinculadas a la protección al consumidor. Sin embargo, existieron normas previas al TUO que consideramos merecen ser mencionadas a fin de comprender adecuadamente el camino recorrido y que finalmente decantó en la creación del Código. Así, podemos mencionar los siguientes dispositivos legales:

- El primer antecedente lo constituye el Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor (Presidencia de la República, 1991), la cual resulta de especial importancia en tanto constituye la primera norma específica en relación a la protección al consumidor, la misma que recogía los principales conceptos y derechos reconocidos a los consumidores. Sin embargo, no contemplaba la posibilidad de que el INDECOPI otorgara medidas correctivas a favor del consumidor que hubiera visto afectado alguno de sus derechos, resultando ello una importante limitación.
- La Ley N° 26506 (Congreso de la República, 1995), mediante el cual se modificaron decretos legislativos que aprobaron las normas sobre protección y publicidad en defensa del consumidor, incorporó al DL N° 716 el Artículo 7°-A, a través del cual estableció que constituía una obligación de los proveedores de consignar el precio total del bien o servicio que oferten en el mercado.
- Posteriormente, entró en vigencia el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI (Presidencia de la República, 1996). La importancia de este dispositivo recae en que recogió temas de fondo pero especialmente aspectos procedimentales aplicables al procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor.
- La Ley N° 27049 (Congreso de la República, 1999) incorporó el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo, precisándose que la protección de sus intereses económicos mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial a la que se hacía referencia en el inciso d) del Artículo 5° del DL N° 716 comprendía que los consumidores no podrán ser discriminados por motivo alguno. Asimismo, la prohibición del trato discriminatorio se incluyó a través de la incorporación del Artículo 7°-B al DL N° 716.

- La Ley N° 27251 (Congreso de la República, 2000) modificó algunos artículos del Decreto Legislativo N° 716, siendo la principal modificación la incorporación del derecho de los consumidores a poder efectuar pagos anticipados en las operaciones de crédito que hubieran realizado con alguna entidad financiera.
- La facultad para el otorgamiento de medidas correctivas fue otorgada al INDECOPI mediante la Ley N° 27311, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor (Congreso de la República, 2000). La importancia de esta norma recae en el hecho de haber incorporado una figura relevante desde el punto de vista del consumidor pues es a través de la medida correctiva que éste obtiene propiamente una satisfacción a sus intereses, en tanto su otorgamiento busca retrotraer los efectos de la conducta infractora, generándose de esta manera mayores incentivos para que los consumidores acudan a la Administración en busca de tutela, en tanto podrían obtener una solución concreta a su problema al ordenarse a su favor, por ejemplo, la devolución del monto que pagó por el producto que adquirió y resultó defectuoso.
- Mediante el Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI (Presidencia de la República, 2000) se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor, condensando en un sólo cuerpo normativo las disposiciones sobre protección que en ese momento se encontraban vigentes.
- En el 2001 entra en vigencia la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Congreso de la República, 2001), una norma que, si bien no recoge específicamente disposiciones en materia de protección al consumidor, es importante en tanto unifica los aspectos procedimentales aplicables a todos los procedimientos administrativos -el procedimiento por infracción de las normas de protección al consumidor que se tramitaba ante el INDECOPI era uno de ellos.
- En el 2001 también se publicó la Ley N° 27598 que modificó el DL N° 716 (Congreso de la República, 2001) al incorporar artículos relacionados a la prohibición de métodos abusivos de cobranza por parte de los proveedores. Dicha Ley fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 011-2003-PCM.
- En el 2002 se promulgó la Ley N° 27917, que modificó y precisó los alcances del Artículo 42° del TUO de la Ley de Protección al Consumidor (Congreso de la

República, 2003), estableciendo que la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI no era competente para ordenar indemnizaciones, correspondiendo dicha facultad de manera exclusiva al Poder Judicial.

- En el año 2004 entró en vigencia la Ley N° 28300 (Congreso de la República, 2004), la cual sustituyó el Artículo 7º-A del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor, estableciendo que los proveedores tenían la obligación de consignar el precio total del bien o servicio que ofrecen en Nuevos Soles y, en los casos que se difundieran en moneda extranjera, debían consignar también los precios en moneda nacional.
- En el 2008 se promulga y publica el Decreto Legislativo N° 1045 (Presidencia de la República, 2008), el mismo que aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor siendo éste el antecedente inmediato del TUO que entró en vigencia en el año 2009 y al que se hizo referencia en párrafos previos de la presente investigación.

Habiendo ya establecido el escenario normativo que precedió al Código, resulta ahora importante establecer el motivo por el cual se decidió la creación de una norma de esa envergadura. Como se mencionó anteriormente, se había venido registrando un crecimiento exponencial y sostenido de las denuncias por infracción a las normas de protección al consumidor presentadas ante el INDECOPI, las cuales eran tramitadas en dos instancias que contaban con un plazo de 120 días hábiles cada una para emitir el pronunciamiento final respectivo.

Al respecto, considerando la cantidad de denuncias presentadas y otras situaciones ajenas al procedimiento en sí -personal con el que contaban los órganos resolutivos para afrontar la permanentemente creciente carga procedimental, aspectos logísticos, entre otros-, resultaba que los órganos resolutivos del INDECOPI a los que se les había otorgado competencia para conocer y tramitar las denuncias en materia de protección al consumidor podían terminar excediendo largamente el plazo legal establecido para la tramitación de los casos, lo que generaba evidentemente una disconformidad en los usuarios que acudían a la institución para resolver sus controversias con los proveedores y terminaba generando que el procedimiento se torne en ineficiente en relación a su duración. Es esta la principal motivación que generó la incorporación en el Código de la figura procedimental del Procedimiento Sumarísimo.

En relación al proceso de creación de dicho cuerpo normativo, la iniciativa surge por parte del Poder Ejecutivo, específicamente la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual mediante Resolución Suprema N° 200-2009-PCM de fecha 9 de agosto de 2009 constituyó la Comisión Consultiva para la elaboración del Anteproyecto del Código. Para la conformación de esta Comisión Multisectorial, se convocó a instituciones públicas -lideradas por la Presidencia del Consejo de Ministros y el INDECOPI- que conocieran sobre temas vinculados a la protección al consumidor -que, como ya dijimos anteriormente, resulta ser una disciplina transversal a todo el mercado- y también a representantes del sector privado y especialistas en la materia, a fin de que brindaran los aportes necesarios en base al conocimiento de su sector o especialidad.

Evidentemente, la intención de la conformación de este grupo de trabajo era obtener un consenso que otorgara legitimidad al insumo obtenido así como dotar al mismo de un carácter técnico, ya que la ausencia de este último era lo que muchas veces se había criticado a las normas anteriores.

En esta línea, el Anteproyecto del Código que trabajó dicha Comisión recogía por primera vez en una norma de protección al consumidor la existencia no sólo de disposiciones generales sino especialmente disposiciones especiales por materias y/o sectores. Así, en dicho documento se incluyó un capítulo referido a la protección al consumidor en productos o servicios específicos, el cual se encontraba conformado por sub capítulos referidos a servicios educativos, servicios inmobiliarios, servicios de salud y productos financieros.

Al respecto, era ésta una de las principales fortalezas del mencionado documento, pues el mismo constituía el primer cuerpo normativo en el que se recogían de manera unificada disposiciones relativas a sectores específicos relacionados a la protección al consumidor. Sobre el particular, es preciso indicar en este punto que ello no suponía necesariamente que no hubieran existido normas sectoriales que recogieran los temas vinculados a la protección al consumidor en sus respectivos sectores pues, efectivamente, existían normas por cada sector en las que se trataban cuando no directamente, al menos de manera tangencial, los aspectos vinculados a la protección al consumidor.

Luego de realizadas las reuniones y habiéndose generado el insumo final, el Anteproyecto fue remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual constituyó una Comisión Revisora encargada de, valga la redundancia, revisar el texto propuesto y finalmente determinó cuál sería el texto definitivo, efectuando algunas modificaciones al documento

inicial e incluyendo algunas disposiciones que inicialmente no se encontraban contempladas (las vinculadas al Procedimiento Sumarísimo son algunas de ellas).

Así, este Anteproyecto recogía la inclusión de instituciones que no tenían parangón en lo que a normativa de protección al consumidor se refiere, que son las siguientes:

- la inclusión y fortalecimiento del Arbitraje de Consumo como mecanismo de heterocomposición de las controversias surgidas entre consumidores y proveedores;
- la creación del Procedimiento Sumarísimo y la creación de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor;
- la implementación del Libro de Reclamaciones; y,
- la creación del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor;

En relación al Procedimiento Sumarísimo, que es el objeto de la presente investigación, el texto propuesto en el Anteproyecto presentado por la Comisión Consultiva Multisectorial fue finalmente aceptado por la Comisión Revisora e incluido en el Proyecto de Ley remitido al Congreso de la República para su discusión y posterior aprobación.

Una vez que el Proyecto de Ley fue recibido por el Congreso, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos conformó una Mesa de Trabajo con la finalidad de discutir el texto propuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros. Así, luego de realizadas las reuniones respectivas, el documento fue presentado en calidad de Dictamen en el Congreso de la República, el cual finalmente promulgó el Capítulo referido al Procedimiento Sumarísimo en los siguientes términos:

Capítulo IV

Procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor

Artículo 124°.- Sobre los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor

A efectos de establecer un procedimiento especial de protección al consumidor de carácter célere para los casos en que ello se requiera por la cuantía o la materia discutida, el Consejo Directivo del INDECOPI creará Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, que se encontrarán adscritos a las sedes de la institución a nivel nacional u Oficinas Regionales en las que exista una Comisión de Protección al Consumidor

o una Comisión con facultades desconcentradas en esta materia (Congreso de la República, 2010).

En relación a este artículo, corresponde indicar que constituye un dispositivo importante en tanto a través del mismo se dispone la creación de los Órganos Resolutivos Sumarísimos de Protección al Consumidor que serán los encargados de la tramitación y resolución de los casos que se tramiten bajo el Procedimiento Sumarísimo. Asimismo, se establece, aunque de manera tangencial, que la competencia de dichos órganos estará establecida en función a la materia o a la cuantía, aunque este aspecto se desarrolla de manera más detallada en el artículo siguiente:

Artículo 125°.- Competencia de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor

Cada Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor será 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) UIT; así como aquellas denuncias que versen exclusivamente sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega del producto, con independencia de su cuantía. Asimismo, será competente para conocer, en primera instancia, denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos. No podrá 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 supere tres (3) UIT o sean inapreciables en dinero.

La Comisión de Protección al Consumidor o la Comisión con facultades desconcentradas en esta materia, según corresponda, constituirá la segunda instancia administrativa en este procedimiento sumarísimo, que se tramitará bajo las reglas establecidas por la presente disposición y por la Directiva que para tal efecto deberá aprobar y publicar el Consejo Directivo del INDECOPI.

Excepcionalmente, hay lugar a recurso de revisión ante la Sala competente en materia de protección al consumidor del Tribunal del INDECOPI de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210° de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Este recurso únicamente será admitido a trámite cuando la Sala aprecie que se han dejado de aplicar o aplicado erróneamente las normas del presente Código, o no se han respetado los Precedentes de Observancia Obligatoria por ella aprobados.

El plazo para la interposición de este recurso es de cinco (5) días hábiles y su interposición no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo que la Sala en resolución debidamente fundamentada disponga lo contrario (Congreso de la República, 2010).

Respecto de este artículo, corresponde indicar que es uno de los más importantes, si no el más importante, del Capítulo referido al Procedimiento Sumarísimo, en la medida que es el que establece cómo se determina la competencia de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos para conocer, tramitar y resolver las denuncias por infracción a las normas de protección al consumidor.

Así, se establece que dichos órganos serán competentes para conocer en primera instancia únicamente los casos cuya cuantía sea menor a tres (3) UIT y en lo que respecta a la competencia por materia, se establecen temas determinados que dichos órganos podrán reconocer siendo que, además, se ha reservado para la Comisión de Protección al Consumidor, como órgano de primera instancia, la posibilidad de conocer denuncias que versen sobre reclamos referidos a determinadas materias tales como productos o sustancias peligrosas, discriminación, servicios médicos, entre otros.

Al respecto, la lógica de disposición se encontraría sustentada en el hecho que los casos cuya tramitación se ha reservado para la Comisión de Protección al Consumidor involucran una complejidad mayor y, por tanto, una actividad probatoria mucho más amplia que no podría cubrirse únicamente mediante la prueba documental y, por tanto, excedería el plazo de tramitación establecido para el Procedimiento Sumarísimo. Por ejemplo, en los casos médicos, es posible que se requiera la realización de una pericia médica en la que un profesional médico imparcial especialista en la rama médica involucrada en el reclamo revise la historia clínica de la parte afectada a fin de determinar si la atención médica brindada por el médico tratante fue brindada de manera idónea. Sobre este tema en particular y específicamente respecto a la conveniencia de la determinación de competencias en el Procedimiento Sumarísimo establecida por el Código nos ocuparemos con mayor detalle en el tercer capítulo de la presente investigación.

De otro lado, en este artículo se establecen aspectos procedimentales importantes vinculados a la pluralidad de instancias, determinándose que la Comisión de Protección al Consumidor es el órgano de segunda instancia y la Sala competente (en este caso, la hoy denominada Sala Especializada en Protección al Consumidor) es la encargada de la tramitación en caso se interponga un recurso de revisión, el cual es una novedad procedimental incorporada por el Código y que ha sido contemplada únicamente en la

tramitación de un Procedimiento Sumarísimo y no en un Procedimiento Ordinario por infracción a las normas de Protección al Consumidor.

Finalmente, se establece que el plazo para la interposición del recurso de apelación es de cinco (5) días hábiles luego de notificada la Resolución de Primera Instancia, siendo que dicho recurso tiene efectos suspensivos.

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, en todo aquello que no contradiga su naturaleza y celeridad.
- b. Las partes únicamente podrán ofrecer medios probatorios documentales, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta.
- c. La resolución de la correspondiente Comisión o, de ser el caso, del Tribunal dará por agotada la vía administrativa (Congreso de la República, 2010).

Este artículo será desarrollado más detalladamente en el punto 1.2 del presente Capítulo.

Artículo 127°.- Designación del Jefe de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor

Los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor se encuentran a cargo de un Jefe, que cuenta con autonomía técnica y funcional, que será designado por el Consejo Directivo del INDECOPI y que resolverá en primera instancia administrativa los procedimientos sumarísimos iniciados a pedido de parte, de conformidad con la presente disposición. Para su designación y remoción son de aplicación las normas del Decreto Legislativo N° 1033 que regulan la designación y vacancia de los comisionados. Las demás disposiciones procedimentales que resulten necesarias serán aprobadas por el Consejo Directivo del INDECOPI, quedando su Presidente facultado para adoptar las acciones administrativas y de personal que se requiera para la implementación y

funcionamiento de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor, a nivel nacional (Congreso de la República, 2010).

Finalmente, en último artículo del Capítulo del Código referido al Procedimiento Sumarísimo, se establece que cada uno de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos se encontrará a cargo de un Jefe que será designado por el Consejo Directivo del INDECOPI.

Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo establecido en el dispositivo bajo comentario, dichos órganos constituyen Órganos Resolutivos Unipersonales, a diferencia de la Comisión y la Sala que constituyen Órganos Colegiados. Ello encontraría sentido en el hecho de que en un Órgano Resolutivo Unipersonal la tramitación resulta más expeditiva en comparación con un Órgano Resolutivo Colegiado, lo cual resultaría conveniente y acorde con la naturaleza del Procedimiento Sumarísimo, principalmente por el hecho de que no se presentan inconvenientes para la formación del quórum necesario que se requiere para considerar válida la emisión de un pronunciamiento final. De otro lado, si bien la deliberación y discusión en un colegiado puede en principio fortalecer la decisión a emitir, en ocasiones esta deliberación se convierte en una traba cuando los integrantes del Colegiado no logran ponerse de acuerdo en relación a determinado criterio, postergando la decisión de la resolución final respectiva para una sesión posterior, lo cual sería contraproducente en el marco de un procedimiento sumarísimo que se caracteriza por tener un plazo más corto para su tramitación.

Es preciso indicar que el texto del Capítulo sobre el Procedimiento Sumarísimo antes mencionado fue prácticamente el mismo que fue propuesto en su momento por la Comisión Consultiva Multisectorial y aprobado por la Comisión Revisora de la Presidencia del Consejo de Ministros, habiéndose adicionado únicamente la referencia a que el recurso de apelación no tiene efectos suspensivos.

1.2. Características del Procedimiento Sumarísimo

Tal como se señaló en el acápite anterior de la presente investigación, el Código implementó el Procedimiento Sumarísimo.

En este punto, consideramos necesario señalar que una comparación inicial podemos realizarla con el Código Procesal Civil, el cual en el Título III de la Sección Quinta referida a Procesos Contenciosos (artículos 546 a 606) recoge disposiciones aplicables al Proceso Sumarísimo.

De la revisión de dichas disposiciones, puede observarse que la lógica del Proceso Sumarísimo normado en el Código Procesal Civil es la tramitación en esta vía de materias menos complejas en comparación con el Proceso de Conocimiento y el Proceso Abreviado, siendo la principal característica el menor plazo de tramitación.

Así, el Código Procesal Civil establece en su artículo 546° que se tramitan en proceso sumarísimo los siguientes asuntos:

1. Alimentos;
2. separación convencional y divorcio ulterior;
3. interdicción;
4. desalojo;
5. interdictos;
6. los que no tienen una vía procedimental propia, son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto, o, porque debido a la urgencia de tutela jurisdiccional, el Juez considere atendible su empleo (todos estos numerales establecen la competencia por materia);
7. aquellos cuya estimación patrimonial no sea mayor de veinte (20) Unidades de Referencia Procesal (competencia por cuantía); y,
8. las demás que la Ley señale.

De otro lado, complementando la competencia por materia establecida en el artículo 546°, la Quinta Disposición Final del mismo cuerpo normativo antes citado dispone que, salvo que el mismo establezca un proceso especial, se tramitan como proceso sumarísimo las pretensiones a que se refieren los siguientes artículos de las siguientes normas:

1. Código Civil: 58°, 293°, 300°, 305°, 460°, 468°, 606°, 792°, 993°, 1014°, 1017°, 1116°, 1163° y 1839°.
2. Ley General de Sociedades: 8°, 9° inciso 4, 125°, 126°, 161°, 267°, 341°, 370°, y 377° inciso 3.
3. Ley de Títulos Valores: 28°, 101°, 102°, 105°, 108° y 208°.

En relación a los plazos aplicables al proceso sumarísimo, el Código Procesal Civil establece lo siguiente:

- Emplazamiento a demandado indeterminado o con residencia ignorada: 15 días si el demandado se haya en el país y 25 días si estuviera fuera de él o se trata de persona indeterminada o incierta (Artículo 550°).
- Subsanación de demanda declarada inadmisibile: 3 días (Artículo 551°).
- Excepciones y defensas previas: al contestarse la demanda (Artículo 552°).
- Plazo para contestación de la demanda: 5 días (Artículo 554°)
- Fijación de audiencia de saneamiento, pruebas y sentencia: Dentro de los 10 días siguientes de contestada la demanda (Artículo 554°).
- Plazo excepcional para la emisión de la sentencia: 10 días desde la conclusión de la audiencia, como máximo (Artículo 555°).
- Apelación de resolución que declara improcedente la demanda, de resolución que declara fundada una excepción o defensa previa y apelación de sentencia: 3 días luego de su notificación (Artículo 556°)
- Apelación de otras resoluciones: sólo durante la audiencia (Artículo 556°).
- Remisión de expediente al superior: Dentro de los 5 días de concedida la apelación (Artículo 558° con remisión al artículo 376°)
- Comunicación a las partes que los autos están expeditos para ser resueltos por el superior y fijación de día y hora para la vista de la causa: Dentro de los 5 días de recibido el expediente.
- Emisión de resolución definitiva: Dentro de los 5 días siguientes a la vista de la causa.

Respecto de los medios probatorios que se pueden actuar en un proceso sumarísimo, el Código Procesal Civil establece que los mismos deberán ser de actuación inmediata, durante la audiencia única (Artículo 553°).

En relación al proceso sumarísimo civil, consideramos pertinente en este punto hacer referencia a opiniones vertidas por doctrina especializada. Así, Alberto Hinostroza señala lo siguiente:

El proceso sumarísimo, como su denominación lo indica, es aquel proceso contencioso de duración muy corta donde tiene lugar ciertas limitaciones que se traducen en la restricción de determinados actos procesales (...) lo cual está orientado, precisamente, a abreviar lo más posible el trámite del mencionado proceso a fin de lograr una pronta solución al conflicto de interés de que se trate.

El proceso sumarísimo se distingue, pues, por la reducción de los plazos procesales (que son los más cortos en relación con las otras clases de procesos -vale decir, de conocimiento

y abreviado-) y por la concentración de las audiencias correspondiente en una sola, denominada audiencia única, dentro de la cual, inclusive se produce la expedición de la sentencia (salvo que, excepcionalmente, el Juez reserve su decisión para un momento posterior).

En vía de proceso sumarísimo se ventilan, por lo general, las controversias que no revisten mayor complejidad o en las que sea urgente la tutela jurisdiccional, comprendiéndose, además, aquellas en las que la estimación patrimonial o cuantía sea mínima (2010, pág. 15).

Por su parte, Hernández es de la siguiente opinión:

Se trata de un proceso donde existen una serie de limitaciones que se imponen, con el fin de abreviar su plazo de tramitación. Tales limitaciones pueden estar referidas a la materia probatoria como los trámites o recurribilidad de los decisorios. Este proceso ha sido establecido para determinadas materias o cuando el monto no supere determinados límites.

Cabe advertir que los plazos en este tipo de proceso, son breves y perentorios. El proceso sumarísimo viene a constituir, lo que en el Código de Procedimientos Civil de 1912, era el trámite incidental o trámite de oposición (1997, pág. 17).

Mientras que, Enrique Falcón señala “[...] proceso sumarísimo, juicio plenario sumamente abreviado y ligado generalmente a una pretensión única” (1989, pág. 164).

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, es preciso indicar en este punto que probablemente la comparación más próxima podemos efectuarla con el procedimiento administrativo de solución de reclamos vinculados a los servicios públicos regulados de telecomunicaciones, energía y saneamiento. Al respecto, a manera de resumen, podemos indicar que en estos procedimientos la primera instancia está constituida por las empresas operadoras y/o prestadoras del servicio público regulado, mientras que el Organismo Regulador respectivo es el competente para emitir el pronunciamiento en segunda instancia.

Así, en lo que respecta al procedimiento de solución de reclamos de usuarios de servicios de telecomunicaciones, el artículo 54° de la Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD-OSIPTEL, Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones (Osiptel, 2015), establece una serie de plazos diferenciados para la solución de reclamos presentados ante la empresa operadora, dependiendo del asunto involucrado en el mismo -los cuales se cuentan desde el día siguiente de presentado el reclamo-, siendo el mayor de ellos el de veinte (20) días hábiles.

En relación al sector de energía y gas natural, el artículo 20.1° de la Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 269-2014-OS-CD, Directiva “Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural” (Osinergmin, 2015), al igual que la norma del sector telecomunicaciones antes mencionada, también establece plazos diferenciados para la solución de reclamos presentados ante la empresa distribuidora, dependiendo del asunto sobre el que verse el reclamo, siendo el mayor de ellos el de 30 días hábiles, los cuales se cuentan desde el día siguiente de presentado dicho reclamo.

Por su parte, en los reclamos referidos a servicios de saneamiento, el artículo 21° de la Resolución N° 066-2006-SUNASS-CD, Reglamento General de Reclamos de Usuarios de Servicios de Saneamiento y Documento de Análisis de Impacto Regulatorio (Sunass, 2007), modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 064-2009-SUNASS-CD (Sunass, 2009), dispone que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento deben emitir la resolución de primera instancia referida a los reclamos de facturación del servicio dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación del reclamo, mientras que los reclamos por problemas operacionales y problemas no relativos a la facturación deberán ser resueltos dentro de los (10) días hábiles siguientes a la presentación del reclamo.

Como se puede apreciar de las normas sectoriales previamente citadas, a excepción de la correspondiente al sector de telecomunicaciones¹, todas las demás recogen un plazo de treinta (30) días hábiles como plazo máximo para la resolución de los reclamos presentados por los usuarios, que son los consumidores de los servicios públicos regulados a las que cada una de ellas pretende normar, por lo que resulta evidente la equiparación, lo cual permite concluir que el sistema de atención de reclamos que se replica para los servicios públicos regulados antes mencionados ha servido de base para establecer el plazo de treinta días hábiles como plazo de tramitación dentro del Procedimiento Sumarísimo.

En este punto cabe señalar que, a diferencia del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor que es materia de esta investigación, en los procedimientos de solución de reclamos que se tramitan ante los reguladores no se contempla la posibilidad de que se interponga el recurso excepcional de revisión al que hace referencia el artículo 125° del

¹ Sin perjuicio de ello, cabe indicar que el antecedente inmediato del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones fue la Resolución N°015-99- CD/OSIPTEL, Directiva que establece las normas aplicables a los Procedimientos de Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios públicos de Telecomunicaciones, la cual en su artículo 38.1° establecía que los reclamos debían ser resueltos dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de su presentación ante la empresa operadora, con lo cual se puede apreciar que el plazo de 30 días hábiles también fue inicialmente considerado como el plazo máximo en el sector telecomunicaciones para la atención de los reclamos de usuarios.

Código. Asimismo, otra diferencia importante entre ambos procedimientos es que en el segundo de ellos la primera instancia siempre la constituye la empresa operadora, siendo que el organismo regulador es competente para emitir el pronunciamiento en segunda instancia, en vía de apelación, mientras que en el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor la primera y segunda instancia están constituidas por órganos resolutivos de la autoridad de consumo, esto es, del INDECOPI.

Seguidamente, a fin de entender adecuadamente las características inherentes al Procedimiento Sumarísimo, es necesario remitirnos al Artículo 126° del Código, el cual a la letra dispone lo siguiente:

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, en todo aquello que no contradiga su naturaleza y celeridad.
- b. Las partes únicamente podrán ofrecer medios probatorios documentales, sin perjuicio de la facultad de la autoridad para requerir, de oficio, la actuación de algún medio probatorio de naturaleza distinta.
- c. La resolución de la correspondiente Comisión o, de ser el caso, del Tribunal dará por agotada la vía administrativa (Congreso de la República, 2010).

Del dispositivo antes mencionado, podemos concluir que las características del Procedimiento Sumarísimo son las siguientes:

- El plazo de tramitación en el Procedimiento Sumarísimo es considerablemente menor que en el Procedimiento Ordinario de infracción de las normas de Protección al Consumidor. Así, mientras éste tiene un plazo de tramitación de 120 días hábiles por instancia, el Procedimiento Sumarísimo cuenta únicamente con un plazo de

tramitación de 30 días hábiles por instancia por lo que apunta a ser un procedimiento célere.

Sobre el particular, es preciso indicar que la lógica nos permite arribar a la conclusión que esta distinción busca, al igual que el Proceso Civil Sumarísimo, asignar al Procedimiento Sumarísimo la tramitación de materias de menor complejidad o de menor cuantía.

En efecto, según lo dispuesto por el artículo 125° del Código, los órganos resolutivos de procedimientos sumarísimos (en adelante, ORPS) son competentes para conocer, en primera instancia, denuncias cuya cuantía no supere las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias. Asimismo, dispone que dichos órganos ostentan competencia para tramitar las denuncias que versen exclusivamente sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza y demora en la entrega de productos, con independencia de su cuantía.

Al respecto, dichas materias -en comparación con otras que también son objeto de denuncias por infracción a las normas de protección al consumidor- definitivamente resultan menos complejas en el sentido que la actuación probatoria respecto de las mismas a fin de determinar la existencia de una infracción es menos elaborada.

Así por ejemplo, respecto de los requerimientos de información, únicamente debe acreditarse que el proveedor cumplió con atender los mismos, para lo cual bastará que éste presente en sus descargos el documento mediante el que brindó la respuesta respectiva al consumidor, con la correspondiente conformidad de recepción.

El ORPS N° 2 en la Resolución Final N° 0052-2015/PS2 sancionó a la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima por la falta de atención al requerimiento de información efectuado por la señora Sofía Esther Ruiz Burneo. Al respecto, la Caja alegó que la interesada nunca puso en su conocimiento dicho requerimiento; sin embargo, el ORPS N° 2 verificó que el documento mediante el cual se efectuó el mencionado requerimiento sí fue debidamente presentado por la interesada.

De otro lado, en la Resolución Final N° 0046-2015/PS2, el ORPS 2 sancionó al Banco Financiero del Perú por la falta de atención al requerimiento de información

efectuado por el señor José Luis Egúsquiza Julca, toda vez que la respuesta a dicho requerimiento fue dirigida a un domicilio distinto al fijado por el interesado.

De igual manera, en la demora en la entrega de productos, únicamente se debe acreditar que se cumplió con entregar el producto en el plazo establecido, para lo cual resultará suficiente que el proveedor presente el documento mediante el cual el consumidor haya dejado constancia de la fecha en la que recibió el producto a conformidad y que ésta se encuentre dentro del plazo establecido por el proveedor para la correspondiente entrega.

En relación al tema de la cuantía, el legislador ha optado por establecer, de manera arbitraria, un monto que, a su consideración puede marcar el límite entre una materia compleja y otra que no lo es. Así, se debería entender que una denuncia sobre la venta de un artefacto defectuoso cuyo precio asciende a, digamos S/. 250,00 supone la existencia de un caso de menor complejidad en comparación a, por ejemplo, la existencia de defectos en un inmueble cuyo valor asciende a US\$ 50 000,00.

Sobre el particular, en el capítulo 3 de la presente investigación se profundizará sobre las situaciones derivadas de la determinación de competencia por materia y cuantía y se analizará sobre si la misma resulta adecuada, por lo que en este punto nos limitaremos a señalar que en el Procedimiento Sumarísimo se tramitan denuncias de menor complejidad, ya sea por razón de la materia o de la cuantía involucrada en las mismas.

Por otro lado, el artículo 125° del Código también otorga competencia a los ORPS para conocer en primera instancia, las denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de acuerdo conciliatorio y solicitudes de liquidación de costas y costos.

Así, por ejemplo, en la Resolución Final N° 705-2015/PS1, el ORPS N° 1 resolvió sancionar a GMC LOIRA S.A.C., con una multa ascendente a 1 UIT por el incumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado con fecha 09 de septiembre de 2014 con el señor Carlos Oscar Sinche Remigio.

De otro lado, en la Resolución Final N° 2-2016/PS1, el ORPS N° 1 archivó la denuncia por incumplimiento de pago de liquidación de costas y costos presentada por el señor Rodolfo Josué Bazualdo Meléndez contra Hipermercados Tottus S.A.

Por su parte, en la Resolución N° 917-2015/PS1, dicho Órgano Resolutivo impuso a Inmobiliaria E & L S.A. una multa ascendente a 3 UIT por incumplimiento de la medida correctiva ordenada por la Resolución Final N° 1839-2013/CC2 y la Resolución N° 1882-2014/SPC-INDECOPI.

En relación al incumplimiento de medida correctiva, cabe indicar que, de acuerdo a lo dispuesto en el Código, dicho incumplimiento constituye, a su vez, una infracción a la mencionada norma, en virtud al cual puede iniciarse un procedimiento sancionador. Al respecto, si bien el incumplimiento de una medida correctiva está íntimamente ligado al procedimiento principal en el cual la misma fue ordenada, consideramos que el legislador ha optado porque dicho incumplimiento de mandato se tramite de manera independiente, en un procedimiento específico, con la finalidad de ejercer presión sobre el denunciado que incumple con la medida correctiva ordenada, ya que, de ser ése el caso, a la sanción impuesta por la infracción a las normas de protección al consumidor se sumará una sanción posterior en caso de verificarse el incumplimiento antes señalado, la misma que podrá duplicarse sucesivamente en caso el incumplimiento se mantenga.

Al respecto, se entiende esta asignación de competencia en la medida que los supuestos anteriormente mencionados se equipararían a las materias que son tramitadas en los procesos civiles de ejecución. Así, en dichos procesos no hay mayor controversia que dilucidar, como sí sucede en los procesos de conocimiento (que, en este caso particular, se equipararían a aquéllos en los cuales se tramitan las denuncias por infracción de las normas de protección al consumidor), por lo que se entendería que ostentan una complejidad menor.

- En relación a la actividad probatoria, el procedimiento sumarísimo es primordialmente documental, tal como establece el artículo 126° del Código al disponer que las partes únicamente pueden presentar pruebas documentales en el transcurso del procedimiento. Ello guarda coherencia con el hecho de que el plazo de tramitación del Procedimiento Sumarísimo sea de únicamente 30 días hábiles por instancia; en ese contexto, si se requiriera la actuación de medios probatorios no documentales, existiría una gran posibilidad de que no se cumpla con el plazo legal de tramitación antes mencionado, lo cual vaciaría de contenido el procedimiento.

1.3. Finalidad del Procedimiento Sumarísimo

En relación a la finalidad del Procedimiento Sumarísimo, es preciso indicar que, como se señaló previamente en este documento, su creación respondió a la creciente carga procedimental que venía asumiendo la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI, por lo que resultaba necesario descongestionar dicho órgano resolutorio para que la institución pudiera brindar un adecuado servicio a los consumidores que acudían a ella con la finalidad de obtener una solución ante una controversia suscitada con un proveedor, siendo que, como se verificó en el primer capítulo de la presente investigación, entre los años 2006 y 2010 dicha Comisión tramitó un total de 15 596 procedimientos, de los cuales 14 682 se iniciaron por denuncia de parte y 914 fueron iniciados de oficio (Indecopi, 2011).

En tal sentido, la finalidad principal del Procedimiento Sumarísimo fue dotar de celeridad a la tramitación de los procedimientos de infracción a las normas de protección al consumidor con el objetivo de que los administrados usuarios del servicio vean satisfechos sus intereses de manera efectiva.

Al respecto, resulta conveniente precisar en este punto que lo anteriormente señalado se encuentra directamente ligado a lo establecido en el numeral 6 del artículo VI del Título Preliminar del Código, el cual establece expresamente lo siguiente:

Artículo VI°.- Políticas Públicas

[...]

6. El Estado garantiza mecanismos eficaces y expeditivos para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores. Para tal efecto, promueve que los proveedores atiendan y solucionen directamente los reclamos de los consumidores, el uso de mecanismos alternativos de solución como la mediación, la conciliación y el arbitraje de consumo voluntario, y sistemas de autorregulación; asimismo, garantiza el acceso a procedimientos administrativos y judiciales ágiles, expeditos y eficaces para la resolución de conflictos y la reparación de daños. Igualmente, facilita el acceso a las acciones por intereses colectivos y difusos [el subrayado es mío] (Congreso de la República, 2010)

Lo señalado por el artículo antes mencionado tiene directa relación con las nociones de acceso a la justicia y recurso efectivo, siendo que la primera de ellas se encuentra recogida en el artículo 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual señala expresamente lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Organización de los Estados Americanos (OEA), 1969).

Por su parte, el concepto de recurso efectivo se encuentra recogido en el artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y
 - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (Organización de los Estados Americanos (OEA), 1969).

De lo señalado anteriormente, es posible concluir que el acceso a la justicia y el recurso efectivo garantizan una eficiente y adecuada tutela por parte del estado de los derechos que los administrados pretenden hacer valer frente a una autoridad jurisdiccional o de otro tipo.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en algunos pronunciamientos (Sentencia Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, 1988) (Sentencia Caso Godínez Cruz contra Honduras, 1989) que, para cumplir con lo establecido en el artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida.

Así, aplicando las directrices mencionadas al caso del procedimiento por infracción a las normas de protección, la implementación del Procedimiento Sumarísimo encuentra

justificación en la medida que la alta carga procedimental que venía afrontando el INDECOPI en relación a los procedimientos ordinarios de protección al consumidor impedían que se pudiera garantizar una eficiente y efectiva tutela por parte del Estado (en este caso, representado por el INDECOPI) de los derechos de los consumidores que acudían a dicha institución a fin de obtener un remedio que permitiera el cese de dicha vulneración.

Esta necesidad de contar con un procedimiento célere también ha sido recogida en la Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor aprobadas en diciembre de 2015. Así por ejemplo, el artículo 5° de dichas Directrices reconoce como una de las necesidades legítimas que las mismas procuran atender “g) *La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias*” dentro de los cuales definitivamente se enmarca un procedimiento célere.

Asimismo, en su artículo 40°, dichas Directrices disponen que “*Los Estados Miembros deben velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas*” (Naciones Unidas, 2015).

Por su parte, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en relación a este tema en la Sentencia recaída en el Expediente N° 858-2003-AA-TC, en la cual ha hecho referencia a la existencia de procedimientos celeres para la efectiva protección del consumidor, en el marco del deber especial de protección recogido en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, tal como se aprecia a continuación:

[...]

13. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la primera parte del artículo 65 de la Constitución contiene un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario que asume el Estado, cuyas formas como puede concretizarse, se traducen, sólo de manera enunciativa en garantizar “el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”, así como en velar, “en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, **el establecimiento de procedimientos administrativos**, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración.

14. A criterio del Tribunal, tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea, mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. **Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses.**

Con el establecimiento de ese tipo de procedimientos no sólo debe facilitarse una vía para la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, sino también las reglas conforme a las cuales puedan solucionarse equitativamente los problemas [el subrayado y resaltado es mío] (Sentencia, 2004).

1.4. Principios aplicables al Procedimiento Sumarísimo

En relación a los principios aplicables al Procedimiento Sumarísimo, es preciso indicar que, en tanto constituye un procedimiento administrativo, le son de aplicación los principios a los que se hace referencia en el Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin perjuicio de ello, consideramos importante señalar en este punto que, inicialmente, el artículo 4.1° de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI sobre Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor (Indecopi, 2010) estableció en su momento lo siguiente:

4.1. Principios

Sin perjuicio de los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se debe priorizar la aplicación de los siguientes principios procesales:

a) Celeridad: El Procedimiento Sumarísimo debe tramitarse con la mayor agilidad posible, evitándose incurrir en dilaciones o actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento.

b) *Preclusión: El Procedimiento Sumarísimo está constituido por un conjunto de actos procedimentales sucesivos y definidos, dándose por concluida cada etapa y fase procedimental ya extinguida, en consideración de la naturaleza célere de este procedimiento. La aplicación del principio de preclusión no impide la aplicación del principio de impulso de oficio y del principio de verdad material previstos por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*

De la interpretación sistemática de las dos normas anteriormente citadas, podemos arribar a la conclusión de que los principios especiales y de primordial aplicación resultaban ser los de celeridad y preclusión recogidos en la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, los mismos que se complementaban con los principios generales contenidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

En relación al principio de celeridad, resultan evidentes los motivos por los cuales el legislador optó por considerarlo en su momento como uno de los principios primordiales que rige el Procedimiento Sumarísimo, toda vez que se encuentra directamente vinculado con la obtención de la finalidad del mismo, esto es, la obtención de tutela de manera célere y eficaz por parte del consumidor, respecto de la cual se ha efectuado un análisis más profundo y detallado en el acápite anterior de la presente investigación.

Sobre este principio, Morón ha señalado lo siguiente:

La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia. El deber de aceleramiento del proceso corresponde a todos los partícipes del procedimiento, sean autoridades, particulares, asesores, peritos, etc. En cuanto a la celeridad, debe tenerse presente que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exigen a la Administración emplear racionalmente el tiempo al emplear los actos procesales durante toda la vida del procedimiento, por lo que se deben adoptar cuantas acciones procedan para dotar de celeridad al procedimiento (2015, pág. 85).

Por su parte, Zumaeta menciona *“Este principio está muy ligado al de la economía (procesal), por cuanto tiene que ver con el tiempo, la perentoriedad o la improrrogabilidad de los plazos o el impulso de oficio por el Juez. Son manifestaciones del principio en estudio el procurar que en un litigio se emplee el menor número de actos procesales”* (2014, pág. 56).

Guzmán, a su vez, indica:

El principio antes indicado se establece directamente a favor del administrado, a fin de asegurar la satisfacción del derecho de petición administrativa, constitucionalmente consagrado.

[...]

A su vez, el principio de celeridad conforma un principio más amplio, el de economía procesal, el mismo que implica el ahorro de costos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo en el trámite de los procedimientos administrativos (2009, pág. 244).

Finalmente, Juan Monroy hace referencia a este principio en los siguientes términos:

[...] el principio de celeridad es la manifestación concreta del principio de economía procesal por razón de tiempo [...]. El principio de celeridad se expresa a través de diversas instituciones del proceso como, por ejemplo, la perentoriedad o improrrogabilidad de los plazos o en principios como el de impulso oficioso del proceso.

Este principio se presenta en forma diseminada a lo largo del proceso, por medio de normas impeditivas y sancionadoras a la dilación innecesaria, así como a través de mecanismos que permiten el avance del proceso con prescindencia de la actividad de las partes. El hecho trascendental e indiscutible es que una justicia tardía no es justicia (1996, págs. 99-100).

En este punto, es preciso indicar que el principio de preclusión resulta ser básicamente un principio procesal aplicable a los procesos civiles, los cuales se encuentran dotados de una particular rigidez en cuanto a las etapas procesales, lo que no sucede con los procedimientos administrativos, los que, por el contrario, se encuentran imbuidos más bien de simplicidad, orientada a permitir que el procedimiento sea lo más sencillo y accesible posible para los administrados.

En relación a este principio, Zumaeta manifiesta lo siguiente:

La palabra preclusión etimológicamente deriva del latín precludere; que significa “cerrar la puerta”. Por lo general, el principio de preclusión está relacionado con las partes, porque significa la pérdida de oportunidad para ejecutar un acto procesal que los beneficia. También se entiende por preclusión la pérdida, extinción o caducidad de una facultad procesal que se produce por el hecho de:

- a) No haberse observado el plazo señalado por la ley para su ejercicio

- b) Haberse realizado un acto incompatible con la intención de impugnar una sentencia;
o
- c) Haberse ejercitado el derecho (v.gr., contestar la demanda) (2014, pág. 58).

Por su parte, Ariano hace referencia al mismo en los siguientes términos:

Como nosotros heredamos de España el “preclusivo” juicio ordinario, se nos presenta (aún hoy en que el “juicio solemne y dispendioso” ha sido formalmente eliminado) de lo más natural y consustancial al proceso mismo el que necesariamente esté dividido en un conjunto de fases, las que a su vez deben estar -también inexorablemente- conformadas por un conjunto de actos. Cerrada la fase, se pasa a otra, no pudiéndose ya realizar los actos correspondientes a la fase anterior. En suma, cuando se dice “preclusión” se piensa, por un lado, en la división del proceso en fases y, por el otro, en la consecuencia: la pérdida -para las partes- de la posibilidad de realizar tal o cual acto por haber pasado el plazo previsto por la ley o por haberse ya cerrado el estadio procesal respectivo (2001, pág. 73).

Nuget indica lo siguiente:

“La función jurisdiccional sería ilusoria si ese avance del proceso no se llevara adelante siguiendo un orden preestablecido; es necesario que el proceso se desarrolle por medio de etapas independientes que no obstante formen un todo orgánico. A la demanda siguen las excepciones si son deducidas; resueltas éstas negativamente, la contestación, luego la apertura de la causa a prueba, los alegatos y la sentencia tratándose por supuesto del juicio ordinario, y en forma análoga sucede en los juicios especiales y sumarios. Todo esto determina que pasada una etapa, ya no se puede volver sobre la anterior, pues de admitir esta probabilidad el proceso sería un caos y los esfuerzos de las partes y del Juez por hacer avanzar el proceso, sería nulo, reinaría el desconcierto y el desorden en perjuicio del normal desenvolvimiento del proceso y del interés de las partes. A este efecto de clausurarse la etapa anterior es lo que se ha dado en llamar la preclusión procesal.

[...]

La preclusión es entonces, la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal determinadas por tres situaciones diferentes: a) por no haberse observado el orden preestablecido por la ley para ejercitarla; b) por haberse hecho uso de una actividad incompatible con la ejecución de otra anterior y c) por haberse ejecutado una vez válidamente dicha facultad” (1953, págs. 85-86).

Mientras que Monroy señala:

Este principio plantea la exigencia de que los actos procesales deban ser ejecutados en las etapas procesales correspondiente. De no hacerlos, se perderá el derecho a realizarlos o, en cualquier caso, su ejecución no tendrá ningún valor.

Como el transcurso del plazo cancela la oportunidad de realizar el acto procesal válidamente en fecha posterior, se dice que el momento ha precluido, de allí el nombre de principio de preclusión (1996, pág. 106)².

Al respecto, la intención de considerar aplicable el principio de preclusión en el Procedimiento Sumarísimo apuntaba a que las partes no presenten medios probatorios y/o realicen actuaciones al interior del procedimiento en cualquier momento, pues ello podría ocasionar que no se cumpla con el plazo legal de tramitación establecido.

No obstante ello, si bien lo que se buscaba es que el procedimiento sumarísimo sea expeditivo para que pueda cumplir con la finalidad a la que se ha hecho referencia en el acápite anterior de la presente investigación, la propia Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI establecía que la aplicación del principio de preclusión no impedía la aplicación de los principios de impulso de oficio y de verdad material recogidos en la Ley N° 27444, lo cual, evidentemente, genera una situación complicada que es descrita por Víctor Baca en los siguientes términos:

(...) debido a la especial celeridad que se busca con este procedimiento, se ha establecido que se le aplica el principio de preclusión, generalmente no admitido en el procedimiento administrativo en general, por el cual las etapas y fases del procedimiento concluyen. No obstante, al mismo tiempo, se reconoce que la aplicación de este principio no impide la aplicación del principio de impulso de oficio y de verdad material, contemplados en la LPAG. Evidentemente, esto constituye un problema para los OPS, especialmente cuando se presenta alguna prueba al límite del plazo para resolver (fuera del plazo para presentarla, que se limita al momento de la presentación de la denuncia o con los descargos), que podría influir en el sentido de la resolución, pero que antes debe ser comunicada a la otra parte del procedimiento: ¿debe el titular del OPS darle trámite a dicha prueba, en virtud del principio de verdad material, o debe privilegiar la celeridad y resolver dentro del plazo? Por desgracia, no hay una respuesta clara, lo que es de singular gravedad, dado que el Tribunal ha establecido que no es posible valorar en segunda instancia medios probatorios presentados con la apelación que no se refieran a hechos nuevos (2013, pág. 53) .

² MONROY GALVEZ, Juan. Op. cit., p. 106.

Tal como se aprecia, la aplicación de los mencionados principios, aparentemente contrapuestos, generó en su momento una gran disyuntiva al interior de la tramitación del Procedimiento Sumarísimo, por lo cual resultaba necesario definirse claramente por cuál de ambos se debía optar, sin que ello suponga una afectación a los derechos de las partes inmersas en dicho procedimiento.

No obstante ello, cabe señalar que la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor modificó el artículo 4.1° de esta última Directiva en los siguientes términos:

“4.1. Principios

Son de aplicación los principios establecidos en el artículo IV del Título Preliminar y en el artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General” (Indecopi, 2013).

En la Exposición de Motivos de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI se indicó lo siguiente a relación a esta modificación:

PRINCIPIOS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO

De acuerdo a lo establecido en Ley del Procedimiento Administrativo General, esta tiene por finalidad establecer un régimen jurídico para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados, con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

En lo que se refiere al ámbito subjetivo, la referida ley se aplica, entre otras, a entidades y organismos del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, es decir alcanza al INDECOPI, y siendo el procedimiento sumarísimo, un procedimiento administrativo sancionador,

corresponde que se apliquen los principios establecidos por la Ley N° 27444, en especial aquellos referidos a la potestad sancionadora de la Administración; y no principios propios del derecho procesal civil (Indecopi, 2013).

Como se puede apreciar, esta modificación aclaró el panorama y eliminó el conflicto al que debían enfrentarse las instancias de la tramitación del Procedimiento Sumarísimo, en tanto se dejó en claro que los principios aplicables a éste son los establecidos en la Ley N° 27444.

Sin perjuicio de ello, considerando que esta investigación busca analizar las implicancias del Procedimiento Sumarísimo desde su implementación y que en su momento el conflicto entre el principio de preclusión y el de verdad material fue un problema al que debió enfrentarse la Administración, la respuesta a la interrogante de cuál de los dos debía primar en la tramitación de dicho procedimiento será planteada en el tercer capítulo, en el cual se abordarán algunos problemas prácticos derivados de la implementación del Procedimiento Sumarísimo.

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En el presente capítulo se abordará el tema relacionado a la evolución y el desarrollo del procedimiento sumarísimo. Tal como se señaló en el capítulo anterior, el procedimiento sumarísimo constituyó una de las principales novedades introducidas por el Código y su implementación marcó un antes y un después en lo que respecta a la tramitación del procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor.

Como también se señaló anteriormente, el procedimiento sumarísimo tuvo como objetivo dotar de celeridad a dicho procedimiento y permitir, mediante la creación de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos (en adelante, los ORPS), descargar a la Comisión de Protección al Consumidor como órgano de primera instancia con la finalidad de que los consumidores obtuvieran una solución más rápida y efectiva.

Así, el procedimiento sumarísimo fue diseñado desde su creación como un mecanismo que tenía a la celeridad como su principio fundamental, lo cual se vio reflejado en los aspectos procedimentales que regían su tramitación. Posteriormente, y con el paso de los años, el procedimiento sumarísimo sufrió en el 2013 una profunda modificación en su estructura procedimental que, si bien no dejó de lado la importancia de la celeridad como principio básico de esta figura, lo dotó de otros elementos que buscaban permitir a la Administración

realizar una labor mucho más certera al momento de determinar si corresponde o no iniciar un procedimiento administrativo por infracción de las normas de protección al consumidor.

2.1. El Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor en sus inicios

Tal como se ha señalado en el capítulo anterior de la presente investigación, el procedimiento sumarísimo se creó a través de la entrada en vigencia del Código, el cual recogió entre sus artículos 124° a 127° los aspectos generales aplicables a dicho procedimiento.

Así, el artículo 124° de dicho cuerpo normativo dispuso la creación de los ORPS como los encargados de la tramitación del procedimiento sumarísimo.

Por su parte, el artículo 125° estableció los aspectos a tener en cuenta a fin de determinar la competencia de los ORPS como órganos de primera instancia encargados de la tramitación del procedimiento sumarísimo. Así, se establecieron criterios de otorgamiento de competencia tanto positivos como negativos, de acuerdo al siguiente detalle:

- Positivos: los ORPS resultaban competentes para conocer controversias en las que la **cuantía** no supere las 3 UIT, estableciéndose que la cuantía sería determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia. Asimismo, los ORPS resultaban competentes para conocer controversias cuya **materia** verse exclusivamente sobre requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza, demora en la entrega del producto, incumplimientos de medidas correctivas, incumplimientos de acuerdos conciliatorios y solicitudes de liquidación de costas y costos.
- Negativos: se estableció que los ORPS **no** podían conocer denuncias en las que la cuantía supere las 3 UIT o cuya estimación patrimonial sea inapreciable en dinero, así como aquellas denuncias que versen sobre materias vinculadas a reclamos por productos o sustancias peligrosas, actos de discriminación o trato diferenciado, servicios médicos y actos que afecten intereses colectivos o difusos.

De otro lado, el citado artículo también estableció que la Comisión de Protección al Consumidor³ constituye la segunda instancia del procedimiento sumarísimo mientras que la

³ Cabe señalar que al momento de la entrada en vigencia del Código existía una sola Comisión de Protección al Consumidor en la Sede Central del INDECOPI, siendo que mediante Resolución 100-2011-INDECOPI/COD, la Presidencia del Consejo

Sala es la encargada de tramitar el recurso de revisión que se pudiera plantear ante la resolución emitida por la segunda instancia, el cual constituye un recurso extraordinario cuyo objetivo es determinar si se ha producido una aplicación errónea de las normas de protección al consumidor o no se han respetado los precedentes de observancia obligatoria aprobados por la Sala.

En este punto, resulta conveniente precisar que mediante la Resolución N°175-2010-INDECOPI/COD emitida por la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI publicada con fecha 24 de noviembre de 2010 en el diario “El Peruano” y vigente desde el 1 de diciembre del mismo año, se crearon tres (03) ORPS adscritos a la Sede Central del INDECOPI y se determinó la competencia administrativa por materia que correspondía a cada uno de ellos, de acuerdo al siguiente detalle:

- ORPS N° 1: se determinó que contaría con competencia para conocer en primera instancia denuncias por incumplimiento en medidas correctivas, incumplimiento de acuerdos conciliatorios e incumplimiento y liquidación de costas y costos.
- ORPS N° 2: se estableció que ostentaría competencia especial para conocer en primera instancia denuncias que versen exclusivamente sobre la prestación de los servicios financieros a que se refieren los Capítulos V y VI del Título IV del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- ORPS N° 3: se determinó que tendría competencia general para conocer, en primera instancia, las denuncias que correspondan a la vía del procedimiento sumarísimo (esto es, aquellas en las que la cuantía fuera menor a tres (3) UIT, con exclusión de la competencia que corresponde al ORPS N° 1 y al ORPS N° 2.

Posteriormente, con la finalidad de manejar de manera más eficiente la carga procesal que tenían los ORPS, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI emitió la Resolución N° 026-2013-INDECOPI-COD de fecha 10 de Febrero de 2013, la cual entró en vigencia el 01 de marzo de 2013, a través de la cual se aprobó la división temática de las competencias de los ORPS de la Sede Central del INDECOPI de acuerdo al siguiente detalle:

Directivo de dicha institución determinó la creación de una segunda Comisión de Protección al Consumidor adscrita a la mencionada sede, con el fin de atender oportunamente la carga procesal que administraba en ese entonces la única Comisión de Protección al Consumidor existente en la misma.

- ORPS N° 1: competencia para conocer incumplimientos de medidas correctivas, incumplimientos de acuerdos conciliatorios, incumplimientos y liquidación de costas y costos así como denuncias que versen sobre servicios de transporte y de turismo.
- ORPS N° 2: competencia para conocer denuncias relacionadas a servicios bancarios y financieros, planes de salud, sistema de pensiones, Mercado de Valores y seguros- incluidos el Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT).
- ORPS N° 3: competencia para conocer denuncias vinculadas a todos los demás sectores económicos que no sean competencia de los otros ORPS.

Asimismo, mediante Resolución N° 027-2013-INDECOPI/COD publicada el 10 de febrero de 2013 y vigente desde el 13 de Febrero de 2013, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI estableció la División Temática de las Competencias de las Comisiones de Protección al Consumidor N° 1 y 2 de la Sede Central de dicha institución, las cuales actúan como órganos de segunda instancia respecto de los ORPS adscritos a la mencionada sede. Así, dicha división se estableció en los siguientes términos:

- Comisión de Protección al Consumidor N° 1: procedimientos e investigaciones que versen sobre: (i) servicios bancarios y financieros, (ii) mercados de valores en tanto se refieran a inversiones que califican como consumidores, (iii) sistema de pensiones, (iv) planes de salud, (v) servicios de salud humana y (vi) seguros, incluido el Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificado contra Accidentes de Tránsito (CAT).
- Comisión de Protección al Consumidor N° 2: procedimientos e investigaciones en materia de Protección al Consumidor que contemplen los demás segmentos económicos que no sean de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1.

En relación a la división temática de las competencias de las Comisiones de Protección al Consumidor antes citadas y su vinculación con el procedimiento sumarísimo que es objeto de la presente investigación, se aprecia lo siguiente⁴:

⁴ En este punto, corresponde indicar de manera ilustrativa que mediante Resolución N° 102-2015-INDECOPI/COD del 3 de junio de 2015, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI determinó la creación de una Comisión de Protección al Consumidor adicional, adscrita a la Sede Central de dicha institución, bajo la denominación Comisión de Protección al Consumidor N° 3, la misma que será competente de forma exclusiva para investigar, iniciar y resolver, procedimientos

- Las materias cuya competencia ha sido otorgada de manera exclusiva al ORPS N° 2, esto es, servicios bancarios y financieros, planes de salud, sistema de pensiones, Mercado de Valores y seguros- incluidos el Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT), son también materias cuya competencia ha sido otorgada a la Comisión de Protección al Consumidor N° 1, por lo que esta Comisión constituye el órgano de segunda instancia respecto de los procedimientos sumarísimos que son tramitados ante el ORPS N° 2.
- Por su parte, en tanto la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 ostenta competencia para conocer las denuncias que versen sobre todos los demás sectores económicos que no sean de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor N° 1, es posible concluir que resulta competente para conocer, en segunda instancia, los procedimientos sumarísimos que son tramitados ante los ORPS N° 1 y 3. Sin perjuicio de ello, respecto de los procedimientos que son tramitados ante el ORPS N° 1 que versen sobre incumplimientos de medida correctiva, incumplimientos de acuerdo conciliatorio e incumplimientos y liquidación de costas y costos, si bien la norma no lo dice de manera expresa, en la práctica jurisprudencial se ha determinado que el órgano de segunda instancia que conocerá estos procedimientos será aquél que ostente competencia para conocer la materia a la que se encontró relacionada el expediente principal del que se derivan dichos procedimientos. Así, por ejemplo, si el expediente principal del que se deriva una denuncia por incumplimiento de medida correctiva versó sobre servicios inmobiliarios, la Comisión competente para conocer dicha denuncia en segunda instancia será la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, mientras que si el expediente principal del que se deriva una solicitud de liquidación de costas y costos se encontró relacionado a un servicio bancario, la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 será el encargado de tramitar el procedimiento en vía de apelación.

Posteriormente, mediante Resolución N° 106-2014-INDECOPI/COD del 26 de junio de 2014 y vigente desde el 1° de julio de 2014, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI aprobó una nueva división temática de competencias de los ORPS adscritos a su Sede

administrativos sancionadores por propia. Al respecto, si bien dicha Comisión no forma parte de los órganos resolutivos con competencia para la tramitación de un procedimiento sumarísimo, resulta útil hacer referencia a su existencia a fin de brindar un panorama general de los órganos resolutivos que componen el sistema de protección al consumidor al interior del INDECOPI.

Central, en virtud a la necesidad de equiparar la carga procesal y la complejidad de las materias asignadas a cada uno de dichos ORPS, de acuerdo al siguiente detalle:

- ORPS N° 1: competencia para conocer incumplimientos de medidas correctivas, incumplimientos de acuerdos conciliatorios, incumplimientos y liquidación de costas y costos así como denuncias que versen sobre servicios de transporte⁵, turismo⁶, telecomunicaciones⁷ y seguros⁸ -incluidos el Seguro Obligatorio por Accidentes de Tránsito (SOAT) y Certificados contra Accidentes de Tránsito (CAT) .
- ORPS N° 2: competencia para conocer denuncias relacionadas a servicios bancarios y financieros⁹, planes de salud¹⁰, sistema de pensiones¹¹ y Mercado de Valores¹².
- ORPS N° 3: competencia para conocer denuncias vinculadas a todos los demás sectores económicos que no sean competencia de los otros ORPS¹³.

Así, se aprecia que el ORPS N° 1 ahora también ostenta competencia para conocer las denuncias que versen sobre servicios de seguros y de telecomunicaciones, materias que anteriormente eran de competencia del ORPS N° 2 y el ORPS N° 3, respectivamente.

En este punto, conviene señalar que en materia de telecomunicaciones, en el artículo 49º del Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (Presidencia de la República, 2001) se encuentra establecido que la función de solución de controversias autoriza a los órganos funcionales competentes de OSIPTEL a resolver en la vía administrativa los conflictos y las controversias que, dentro del ámbito de su competencia, surjan tanto entre empresas

⁵ Ver Resolución Final N° 948-2015/PS1.

⁶ Ver Resolución Final N° 944-2015/PS1.

⁷ Ver Resolución Final N° 934-2015/PS1.

⁸ Ver Resolución Final N° 942-2015/PS1.

⁹ Ver Resolución Final N° 49-2015/PS2

¹⁰ Ver Resolución Final N° 862-2015/PS2

¹¹ Ver Resolución Final N° 440-2015/PS2

¹² Ver Resolución Final N° 313-2015/PS2

¹³ Ver Resoluciones Finales N° 316-2015/OPS3, N° 375-2015/OPS3, N° 433-2015/OPS3, N° 663-2015/OPS3, entre otras.

operadoras y entre cualquiera de éstas y el usuario. Asimismo, se encuentra establecido que OSIPTEL es competente para conocer y resolver toda controversia que se plantee como consecuencia de acciones u omisiones que afecten o puedan afectar el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, aunque sólo una de las partes tenga la condición de empresa operadora, quedando de esta forma excluidas de esta función aquellas controversias que son de competencia del Indecopi.

Así, el artículo 54º del Reglamento General del OSIPTEL establece que dicho organismo es competente para conocer y resolver las siguientes controversias: a) las relacionadas con el incumplimiento de contrato de abonado y las condiciones de uso del servicio pactadas en él; b) las relacionadas con el cumplimiento de ofertas, promociones, y productos de servicios públicos de telecomunicaciones; y, c) las relacionadas con el cumplimiento del marco normativo aplicable a los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

Cabe mencionar que mediante Resolución N° 047-2015-CD/OSIPTEL, se aprobó el Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones del OSIPTEL (Osiptel, 2015), estableciéndose las normas procesales que obligatoriamente deberá aplicar toda empresa operadora que preste uno o más servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, el Artículo 37º de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL (Congreso de la República, 2000) dispone que las instancias competentes para resolver los reclamos presentados por los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones son: (i) en primera instancia, la empresa operadora que presta el servicio; y, (ii) en segunda instancia, el TRASU del OSIPTEL.

Asimismo, el artículo 28º¹⁴ del Reglamento de Reclamos citado en el párrafo anterior establece cuáles son las materias respecto de las cuales el OSIPTEL ostenta competencia

¹⁴ **RESOLUCIÓN N° 047-2015/CD/OSIPTEL, REGLAMENTO PARA LA ATENCIÓN DE RECLAMOS DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES DEL OSIPTEL**

Artículo 28º.- Objeto del reclamo El usuario podrá presentar reclamos que versen sobre las siguientes materias:

1. Facturación: Montos que figuran en el recibo o comprobante de pago del servicio que se reclama y respecto de los cuales el usuario no reconoce el consumo o la utilización del servicio. No se incluyen dentro de este concepto, aquellas peticiones destinadas a cuestionar la legalidad de las tarifas.
2. Cobro: Montos cobrados al usuario por conceptos distintos a los oportunamente facturados o que el usuario desconoce por haber sido anteriormente pagados o los montos cobrados habiendo solicitado la baja del servicio sin que la empresa operadora hubiere cumplido con efectuarla o habiéndola efectuado realiza el cobro.
3. Calidad o idoneidad en la prestación del servicio: Problemas derivados de un inadecuado funcionamiento de la red y/o en el acceso a los servicios brindados por la empresa operadora que generen insatisfacción del usuario; así como los problemas de idoneidad en la prestación del servicio público de telecomunicaciones.
4. Veracidad de la información brindada por la empresa operadora al usuario: Veracidad de la información brindada por la empresa operadora al usuario vinculada con la prestación del servicio público de telecomunicaciones.
5. Falta de entrega del recibo o de la copia del recibo o de la facturación detallada solicitada por el usuario.
6. Incumplimiento de ofertas y promociones vinculadas a la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

para emitir un pronunciamiento en caso se presente un reclamo de un usuario que verse sobre las mismas, debiendo entenderse, contrario sensu, que aquellas materias a las que no se haga referencia en el mencionado artículo de dicho reglamento serán de competencia del INDECOPI, específicamente del ORPS N° 1.

Adicionalmente, es preciso indicar que mediante Decreto Supremo N° 026-2015/SA, se aprobó el Reglamento del Procedimiento de Transferencia de Funciones del INDECOPI a la Superintendencia Nacional de Salud- SUSALUD, en el marco del Decreto Legislativo N° 1158 (Ministerio de Salud, 2015). En virtud a ellos, las competencias de ambas entidades se determinan de acuerdo al siguiente detalle:

| SUSALUD | INDECOPI |
|--|---|
| Actos y omisiones ocurridos a partir del 14.08.15 que constituyan presuntas infracciones a las disposiciones relativas a la protección de los derechos de los usuarios de servicios de salud en el marco de una relación de consumo | Actos u omisiones ocurridos hasta el 13.08.15 que constituyan presuntas infracciones a las disposiciones relativas a la protección de los derechos de los usuarios de servicios de salud en el marco de una relación de consumo, hasta su conclusión en vía administrativa, arbitral o judicial |
| Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo: negativa al otorgamiento de las siguientes <u>prestaciones de salud</u> , producidas como consecuencia de un <i>accidente de trabajo o enfermedad profesional</i> . | Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo: negativa al otorgamiento de las siguientes <u>prestaciones económicas</u> , producidas como consecuencia de un <i>accidente de trabajo o enfermedad profesional</i> . |

7. Suspensión, corte o baja injustificada del servicio: Suspensión, corte o baja injustificada del servicio o sin observar el procedimiento establecido en la normativa vigente, incluyendo el corte del servicio público móvil y/o bloqueo del equipo terminal móvil, por uso prohibido del servicio en establecimientos penitenciarios.
8. Instalación o activación del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en la instalación o activación del servicio que hubiere sido solicitado.
9. Baja o desactivación del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en ejecutar la baja o desactivación del servicio que hubiere sido solicitado.
10. Traslado del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en efectuar el traslado del servicio en la fecha en la que se hubiere comprometido, o cuando frente a una solicitud de traslado, el usuario no hubiere recibido respuesta o no se encontrase conforme con la misma.
11. Tarjetas de pago físicas o virtuales: Problemas en el acceso al servicio mediante sistemas de tarjetas de pago, o en la prestación del servicio activado mediante sistemas de tarjetas de pago, tales como, descuentos indebidos de los saldos o del crédito.
12. Contratación no solicitada: Imputación por la contratación de un servicio público de telecomunicaciones u obligaciones de pago por la prestación del mismo, sin que el usuario haya solicitado o expresado su consentimiento para dicha contratación.
13. Incumplimiento de condiciones contractuales: Incumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato vinculadas a la prestación del servicio público de telecomunicaciones, o cuando aplique condiciones distintas a las pactadas en el contrato, salvo que se refieran a modificaciones tarifarias conforme a lo establecido en la normativa vigente o se trate de modificaciones contractuales más beneficiosas aprobadas por el OSIPTEL.
14. Incumplimiento de los derechos reconocidos en la normativa sobre usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.
15. Cualquier materia relacionada directamente con la prestación del servicio público de telecomunicaciones contratado.
16. Otras materias que señale el Consejo Directivo del OSIPTEL

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia y asesoramiento preventivo promocional en salud ocupacional - Atención médica, farmacológica, hospitalaria y quirúrgica - Rehabilitación y readaptación laboral - Aparatos de prótesis y ortopédicos necesarios | <ul style="list-style-type: none"> - Pensiones de sobrevivencia - Pensiones de invalidez (total permanente, parcial permanente y temporal) - Gastos de sepelio |
| <p>Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito / Certificado contra Accidentes de Tránsito: negativa al reconocimiento de los siguientes <u>gastos médicos</u>, ocasionados por un <i>accidente de tránsito</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención pre hospitalaria - Atención hospitalaria - Atención quirúrgica - Atención farmacéutica - Otros necesarios para la rehabilitación de la víctima | <p>Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito / Certificado contra Accidentes de Tránsito: negativa al otorgamiento de las indemnizaciones para los siguientes riesgos, ocasionados por un <i>accidente de tránsito</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fallecimiento - Invalidez permanente - Incapacidad temporal - Gastos de sepelio |
| <p>Establecimientos de salud y servicios médicos: cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, referidos a la protección de la salud y la responsabilidad por la prestación de los servicios de salud.</p> | |

Es preciso señalar que la división temática de materias a la que se ha hecho referencia en párrafo anteriores resulta aplicable únicamente para los ORPS adscritos a la Sede Central del INDECOPI, toda vez que en las demás sedes de dicha institución que cuentan con una Comisión de Protección al Consumidor, existe un solo ORPS que se encarga de tramitar las denuncias que se encuentren dentro de los parámetros establecidos en el artículo 125° del Código, al que ya hemos hecho referencia anteriormente en esta investigación.

Una vez efectuadas estas precisiones, corresponde analizar detalladamente los aspectos procedimentales en la tramitación de un procedimiento sumarísimo.

Sobre el particular, el artículo 126° del Código estableció las reglas procedimentales básicas aplicables en la tramitación del procedimiento sumarísimo, las cuales han sido desarrolladas en el subcapítulo 1.2 de la presente investigación referido a las características de este procedimiento. Sin perjuicio de dicho desarrollo, en este punto bastará con señalar que el artículo 126° establece que la duración del procedimiento sumarísimo será de treinta (30) días hábiles por instancia, que la actividad probatoria desplegada por las partes en el desarrollo del mismo será de carácter principalmente documental y que la resolución final emitida por la Comisión, o la Sala de ser el caso, pondrá fin a la instancia administrativa.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en este punto es que los ORPS únicamente pueden conocer denuncias que sean interpuestas por los consumidores afectados por una determinada infracción, excluyéndose de su competencia aquellos casos en los que se encuentren inmersos intereses colectivos o difusos, los cuales pueden ser conocidos únicamente por las Comisiones de Protección al Consumidor del INDECOPI en el marco de un procedimiento ordinario. Ello encuentra sustento en la medida que la intención del legislador al crear el procedimiento sumarísimo es permitir que los consumidores cuenten con una vía más expeditiva para aquellos casos en los cuales la controversia involucrada no suponga una complejidad mayor ni la actuación de medios probatorios distintos a los documentales, pues, desde su perspectiva, lo contrario supondría desnaturalizar este procedimiento principalmente sustentado en el principio de celeridad. Al respecto, consideramos que esta posición debe ser analizada con detenimiento y es necesario un examen más minucioso a fin de determinar si los ORPS, en la práctica, deberían encontrarse imposibilitados de conocer aquellas materias destinadas a ser conocidas únicamente por las Comisiones de Protección al Consumidor, pero ese análisis será efectuado en el tercer capítulo de la presente investigación.

Una vez establecidos los aspectos vinculados a las características, finalidad y principios aplicables al procedimiento sumarísimo, así como las competencias otorgadas a los ORPS, corresponde efectuar un análisis de los aspectos procedimentales que regían el procedimiento sumarísimo, tal como estaba diseñado antes de la modificación efectuada por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, que establece las reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor.

- **Inicio del procedimiento administrativo**

Al respecto, la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las Reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor, establece en su artículo 4.3.1 que el Procedimiento Sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte, lo que le otorga una condición trilateral que no altera la naturaleza sancionadora de dicho procedimiento.

En este punto, comentaremos en primer lugar -de manera tangencial, en la medida que este tema se desarrollará con mayor amplitud y profundidad en el tercer capítulo de esta investigación- que la naturaleza del procedimiento de protección al consumidor ha estado siempre en constante debate, encontrándose dividida la doctrina al señalar algunos que se trata de un procedimiento puramente sancionador, otros que constituye un procedimiento trilateral y algunos menos que se trata de un procedimiento de naturaleza mixta.

Sin perjuicio de nuestra opinión en relación a dicho tema -la cual, como acabamos de señalar, será desarrollada en el siguiente capítulo- es preciso indicar que antes del Código, ningún dispositivo legal vinculado a la materia hizo referencia -siquiera somera- a cuál era la naturaleza del procedimiento administrativo por infracción a las normas de protección al consumidor.

Fue recién el Código el que hizo mención a este tema al señalar en su artículo 106° que el Indecopi tiene a su cargo: a) procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor; b) procedimientos sancionadores por incumplimiento de acuerdo conciliatorio o de laudo arbitral; c) procedimientos administrativos sancionadores por proporcionar información falsa u ocultar, destruir o alterar información o cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido durante la tramitación de un procedimiento; d) procedimientos administrativos sancionadores por negativa injustificada a cumplir un requerimiento de información efectuado (esto es, por entorpecer el normal desarrollo del procedimiento); e) procedimientos administrativos sancionadores por denuncia maliciosa; f) procedimientos sancionadores por incumplimiento de mandatos previamente efectuados por la Autoridad (esto es, medidas correctivas, pago de costas y costos y mandato cautelar) y g) procedimientos de liquidación de costas y costos (en los cuales no se busca determinar la existencia de una infracción a las normas de protección al consumidor sino que la Autoridad tiene por función establecer si se otorgará al consumidor las costas y costos en las que incurrió durante el procedimiento administrativo en el que resultó “ganador” y, de ser ese el caso, liquidar el monto al que ascienden dichos conceptos).

Así, por ejemplo en la Resolución Final N° 1915-2015/CC2, la Comisión de Protección al Consumidor N° del INDECOPI resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Bionet S.A. por haber brindado información falsa a lo largo del procedimiento sumarísimo bajo el cual se tramitó la denuncia presentada por dicha empresa contra Andes Express S.A.C.

Del mismo modo en la Resolución Final N° 690-2015/PS1, el ORPS N° 1 resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el señor Carlos Alejandro Velásquez López-Raygada por haber brindado información falsa a lo largo del procedimiento sumarísimo bajo el cual se tramitó la denuncia que éste presentó contra American Airlines Inc. Sucursal Perú.

Asimismo, en el Título V del Código denominado “Responsabilidad y Sanciones” se incluye el Capítulo III sobre “Responsabilidad Administrativa”, siendo que el Subcapítulo II de este último se denomina “Procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor”. En tal sentido, queda claramente establecido por el Código que el procedimiento sancionador en materia de protección al consumidor es de naturaleza sancionadora, por lo que debe entenderse que el procedimiento sumarísimo, al ser uno de los procedimientos de protección al consumidor, ostenta también dicha naturaleza.

Retomando lo señalado por la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, que establece que el procedimiento sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte -esto es, luego de tomar conocimiento de la existencia de una afectación a los derechos de un consumidor en particular-, en el artículo 4.3.2 de dicha norma se establece expresamente que durante la tramitación del procedimiento sumarísimo no es necesaria la participación de un abogado en ninguno de los estadios del mismo ni que los actos procedimentales que se realicen durante el transcurso del mismo se encuentren autorizados por letrado¹⁵.

Dicha disposición se encuentra inspirada en el principio de informalismo recogido en los siguientes términos en artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General:

¹⁵ **Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las Reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor**
4.3. Inicio del Procedimiento Sumarísimo
(...)
4.3.2. En el Procedimiento Sumarísimo no es obligatoria la intervención de abogado y, en consecuencia, no es requisito de admisibilidad para la denuncia, descargos, recursos y demás actos procesales que estos se encuentren autorizados por letrado.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

[...]

6. **Principio de informalismo.-** Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

En relación al principio de informalismo, Morón señala lo siguiente:

El principio de informalismo a favor del administrado constituye una de las principales características del procedimiento administrativo moderno por medio del cual supera la clásica noción del procedimiento estrictamente formal, como el judicial. En el proceso judicial se explica la necesidad del ser formal, porque en esas reglas protege en grado sumo la igualdad entre los litigantes. Formalismo que afecta al administrado porque pone en peligro o esteriliza las posibilidades de acceder a una decisión de fondo de la autoridad, pero que además limita a la propia Administración porque colisiona con su deber de acceder a la verdad material de los hechos y adoptar decisiones eficientes.

Por su alcance, el principio permite al administrado lograr la admisión de sus pedidos, el reconocimiento de los hechos alegados y lograr el éxito de sus pretensiones salvando mediante diversas técnicas su omisión incurrida en aspectos formales no atendidos en un momento. El efecto esencial del principio es dar la responsabilidad a las autoridades instructoras de morigerar o debilitar el rigorismo de cualquier exigencia adjetiva que no afecten al interés público, para favorecer al administrado en el avance del procedimiento (2015, págs. 77-78).

Respecto del mismo principio, señala Guzmán:

Este principio establece en realidad una presunción a favor del administrado, para protegerlo de la mera forma o el rito, propia del procedimiento administrativo tradicional. En primer lugar, implica una aplicación el principio de in dubio pro actione propio del derecho comparado, que establece la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de petición administrativa por parte del administrado a fin de asegurar la decisión sobre el fondo del asunto. Es decir, en caso de duda respecto a la procedencia de una solicitud del administrado, o respecto a la

continuidad de un procedimiento determinado, la autoridad administrativa prefiere darle trámite (2009, pág. 241).

Finalmente, Ivanega señala lo siguiente:

El informalismo es uno de los aspectos fundamentales del procedimiento. También denominado formalismo moderado y debilitamiento de la preclusión, consiste básicamente en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir aquellas que no están ligadas o exigidas por el orden público administrativo.

Se orienta a proteger al particular a efectos de que no se vea perjudicado por cuestiones meramente procesales, relativizándose las exigencias adjetivas. Cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento, referida a las exigencias formales debe interpretarse a favor del administrativo y favoreciendo la viabilidad del acto procesal de aquel (2011, pág. 165).

De otro lado, consideramos que el hecho de no requerir la participación de un abogado durante la tramitación de un procedimiento sumarísimo va de la mano también con las nociones de acceso a la justicia y recurso efectivo al que hemos hecho referencia detalladamente en el punto 1.3 de la presente investigación referido a la Finalidad del Procedimiento Sumarísimo.

En este punto, resulta útil hacer referencia a la interacción entre el principio de informalismo y actos algo más formales, como por ejemplo, el recurso de apelación que se puede interponer contra la Resolución Final emitida en primera instancia, en la cual se tiene que sustentar cuál es el perjuicio y cuáles serían los errores de hecho y de derecho en los que habría incurrido la resolución apelada.

Al respecto, consideramos que, si bien en principio existiría una cuota algo más alta de formalismo en el recurso de apelación en relación, lo cierto es que el hecho de no hacer referencia a los errores de derecho en los que habría incurrido el órgano de primera instancia en su resolución no impediría que dicho recurso pueda ser admitido, siempre que, al menos, recoja los fundamentos fácticos por los cuales se apela la resolución, en virtud a las cuales la Administración, aplicando el deber de encausamiento de oficio, tendría por válido dicho recurso. Situación similar sucede con los escritos mediante los cuales los interesados interponen las denuncias, pues muchas veces en ellos únicamente hacen referencia a los fundamentos fácticos que la sustentan sin necesariamente vincular tales hechos con argumentos jurídicos referidos a qué artículos de la norma de protección al

consumidor se habría infringido, siendo que la Autoridad, en aplicación del deber de encausamiento de oficio antes citado, es quien realiza esta vinculación y finalmente determina cuál es la norma que el proveedor infringió.

En efecto, los procedimientos por infracción a las normas de protección al consumidor -tanto el ordinario y especialmente el procedimiento sumarísimo- se crearon con la finalidad que los consumidores cuenten con una vía más expeditiva y más accesible -tanto en lo que respecta al plazo como a la posibilidad de desarrollar un procedimiento menos complejo en lo que a requisitos formales se refiere- pues los conflictos de consumo constituyen controversias respecto de las cuales la narración de hechos, tanto al ejercer el derecho de acción como de contradicción, no supone una complejidad mayor y, adicionalmente, existe el deber de encausamiento de oficio por parte de la Administración, el cual se encuentra recogido en el numeral 3 del artículo 75° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁶. Ello, sin perjuicio de que los consumidores, por voluntad propia, deseen contar con la asesoría de un abogado si ello satisface sus intereses.

En relación al deber de encausamiento de oficio, Morón señala lo siguiente:

A las autoridades corresponde impulsar, dirigir y ordenar cualquier procedimiento administrativo sometido a su competencia hasta esclarecer las cuestiones involucradas, aun cuando se trate de procedimientos iniciados por el administrado. Este deber de oficialidad no excluye la posibilidad de colaboración o gestión de que goza el administrado para impulsar el trámite.

La fundamentación del deber de oficialidad aparece en la necesidad de satisfacer el interés público inherente, de modo directo o indirecto, mediato o inmediato, en todo procedimiento administrativo.

[...]

La oficialidad impone a los agentes cumplir las siguientes acciones concretas:

[...]

- Subsanan cualquier error u omisión que advierta en el procedimiento (2015, pág. 363).

Adicionalmente, lo establecido en dicho artículo de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI va de la mano con el principio de celeridad, el cual, como se señaló en el

¹⁶ **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

capítulo anterior de la presente investigación, constituye uno de los principios básicos del procedimiento sumarísimo.

Por su parte, el artículo 4.3.3. de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI dispone que la solicitud de medidas cautelares podrá plantearse con la presentación de la denuncia, en cuyo caso será merituada en la admisión a trámite.

Al respecto, debe señalarse que esta disposición tiene sustento en el principio de preclusión que, junto con el principio de celeridad, constituyó uno de los principios básicos que inspiraron el procedimiento sumarísimo.

- **Medios probatorios**

El artículo 4.4 de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI desarrolla el tema vinculado a la actividad probatoria que pueden realizar las partes en el desarrollo del procedimiento sumarísimo.

Así, el artículo 4.4.1 establece qué es lo que debe entenderse por documentos, siendo que dicha definición se encuentra acorde con lo dispuesto por los artículos 233° y 234° del Código Civil, mientras que el artículo 4.4.2 dispone que las partes únicamente podrán presentar pruebas documentales con la presentación de la denuncia y los descargos, según corresponda.

En este punto, es necesario señalar, en primer lugar, que estas disposiciones encuentran sustento en el artículo 126° del Código, el cual expresamente señala que *“las partes únicamente pueden presentar pruebas documentales en el transcurso del procedimiento”* siendo que, tal como mencionamos en el primer capítulo de la presente investigación, una disposición de este tipo resulta coherente con el hecho de que el plazo de tramitación del procedimiento sumarísimo sea considerablemente menor que el de un procedimiento ordinario por infracción a las normas de protección al consumidor, por lo que se requiere que el análisis probatorio por parte de la Autoridad pueda ser realizado de manera expeditiva y célere.

Ello no necesariamente sucede en los procedimientos ordinarios de protección al consumidor, en los que, por la propia naturaleza de las controversias que en él se dilucidan, en algunos casos se requiere de una actividad probatoria más profunda y compleja. Así por ejemplo, en materia de servicios inmobiliarios, los casos en relación que esta materia que

normalmente conocen los ORPS se encuentran vinculados a la demora en la entrega del inmueble adquirido por el consumidor, para lo cual la prueba idónea a fin de determinar la existencia o inexistencia de infracción se encuentra a cargo del proveedor, a quien le bastará presentar un documento de fecha cierta suscrito por el consumidor denunciante mediante el cual éste acepta haber recibido el inmueble en una fecha determinada, la cual deberá ser contrastada con la fecha de entrega consignada en el contrato de compraventa a fin de establecer si se incumplió o no con la misma.

Así por ejemplo, en la Resolución N° 316-2015/OPS3, el ORPS N° 3 archivó la denuncia presentada en contra de Constructora e Inmobiliaria Cali S.A. por demora en la entrega de un inmueble, en tanto dicha proveedora acreditó que la demora se produjo por una causa no imputable a ella.

De otro lado, en la Resolución N° 225-2015/OPS3, dicho Órgano Resolutivo sancionó a A+M contratistas S.A.C. por no haber cumplido con entregar un inmueble a los compradores en la fecha establecida para tal efecto en el contrato de compraventa respectivo.

Por su parte, los temas inmobiliarios que se dilucidan en un procedimiento inmobiliario se encuentran vinculados a situaciones más complejas, como por ejemplo la existencia de defectos en el inmueble adquirido por el consumidor. A fin de acreditar la infracción, éste deberá acreditar la ocurrencia de los mismos (mediante fotografías, videos o cualquier otro medio probatorio que permita verificarlos), luego de lo cual el proveedor deberá probar la existencia de un eximente a fin de liberarse de responsabilidad. En esta actividad probatoria y dado el carácter técnico involucrado en la presunta infracción, los proveedores comúnmente suelen solicitar la realización de una pericia realizada por un ingeniero civil a fin que éste, en base a criterios técnicos, determine si la construcción se realizó de acuerdo a los parámetros normales y aceptados siendo que dicho profesional deberá acudir al inmueble, realizar las verificaciones que considere necesarias y posteriormente emitir el informe pericial respectivo, el cual es puesto en conocimiento de las partes inmersas en el procedimiento para que realicen las observaciones que consideren pertinentes. Como se podrá apreciar, la actuación de este tipo de medios probatorios no podría realizarse en un plazo tan corto como el que corresponde a la duración del procedimiento sumarísimo¹⁷.

¹⁷ Así por ejemplo, en la Resolución N° 1007-2015/SPC-INDECOPi emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPi en el marco de la tramitación del Expediente N° 1428-2013/CC2 se valoró un peritaje técnico realizado por un ingeniero civil destinado a determinar la existencia de protuberancias y desniveles en los techos y paredes del inmueble de la denunciante, los cuales no habían sido subsanados por la empresa denunciada.

En segundo lugar, es necesario hacer mención al tema de la oportunidad en la presentación de las pruebas documentales a las que pueden recurrir las partes para probar sus alegaciones. Así, el artículo 4.4.2 establece que se podrán presentar las pruebas documentales con la presentación de la denuncia y de los descargos, según corresponda, siendo que esta disposición, a su vez, también tiene una clara influencia del principio de preclusión al que tantas veces hemos hecho referencia previamente en esta investigación. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar nuevamente en este punto que el principio de preclusión debe ser aplicado sin dejar de tener en cuenta el principio de verdad material, pues incluso la propia Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI dispone ello en el literal b) de su artículo 4.1.

El artículo 4.4.3 de la mencionada Directiva, por su parte, establece que se podrán presentar medios probatorios con la presentación del recurso de apelación o de su absolución, siempre que los mismos no hagan referencia a hechos nuevos. Al respecto, resulta razonable la existencia de una disposición como ésta, en la medida que, de ampararse la validación de medios probatorios vinculados a nuevos hechos, se estaría produciendo una afectación al derecho de defensa de las partes y también a su derecho al debido procedimiento, toda vez que el órgano de segunda instancia emitiría un pronunciamiento respecto de hechos sobre los cuales no se ha desplegado la correspondiente actuación probatoria respectiva que permita al órgano de primera instancia emitir, a su vez, un pronunciamiento válido en relación a los mismos.

De otro lado, si bien la Directiva 004-2010/DIR-COD-INDECOPI establece claramente que las partes únicamente podrán presentar pruebas documentales, esta misma norma contempla en su artículo 4.4.4 la posibilidad de que puedan solicitar la actuación de pruebas de distinta naturaleza a fin de ejercer adecuadamente su derecho de petición o de defensa, según corresponda. No obstante, como bien lo dispone esta propia Directiva, dicha solicitud deberá encontrarse debidamente fundamentada, en la medida que constituye una excepción a la naturaleza primordialmente documental de la actividad probatoria en el procedimiento sumarísimo.

Adicionalmente, este artículo dispone que, una vez efectuada la solicitud para la actuación de las pruebas de naturaleza distinta a la documental, corresponde a la autoridad administrativa, esto es, al ORPS, evaluar la misma y determinar si ejerce dicha facultad, la cual le confiere el literal b) del artículo 126° del Código.

- **Plazos de tramitación**

El numeral 4.5 de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI establece los plazos de tramitación aplicables al procedimiento sumarísimo.

El numeral 4.5.1 de dicha norma dispone que los plazos en el procedimiento sumarísimo se computarán en días hábiles. Al respecto, dicha disposición resulta razonable pues resultaría ilógico imponer a la Administración el cumplimiento de un plazo tan corto en comparación a otros procedimientos y computar dentro del mismo días en los que ésta no realiza labores de manera efectiva, siendo que ello perjudicaría a los administrados pues, al tratar de cumplir con el plazo de duración del procedimiento, el ORPS podría incurrir en algún error que afecte el procedimiento.

Por su parte, el numeral 4.5.2 dispone que el plazo máximo de tramitación del Procedimiento Sumarísimo es de treinta (30) días hábiles por instancia. Al respecto, como ya se ha mencionado en anteriores pasajes de la presente investigación, ello supone una reducción considerable en relación al procedimiento ordinario, el cual cuenta con un plazo de tramitación de ciento veinte (120) días hábiles por instancia, encontrándose el fundamento de dicha reducción en el hecho de dotar al procedimiento sumarísimo de un carácter célere y expeditivo.

Adicionalmente, el numeral 4.5.2 establece también una serie de reglas a tener en cuenta para determinados plazos asignados a ciertos actos procesales durante la tramitación del procedimiento. Así, se establece que durante la tramitación en primera instancia, el inicio del plazo de duración del procedimiento se computará desde la fecha de la presentación de la denuncia, o su subsanación -en caso la Administración hubiera efectuado algún requerimiento previo al interesado- hasta la emisión de la Resolución Final respectiva siendo que ello resulta razonable en la medida que es recién desde la subsanación de la denuncia por parte del interesado que la Administración cuenta con toda la información necesaria para determinar si corresponde iniciar el procedimiento sumarísimo y, de ser ése el caso, cuáles serían las presuntas infracciones que se imputarán al proveedor denunciado a título de cargo.

De otro lado, agrega que el plazo para la subsanación de la denuncia será de dos (2) días hábiles no prorrogables, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución que requiere la subsanación. Al respecto, corresponde señalar que este plazo se encuentra sustentado en lo dispuesto por el artículo 125° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Este numeral también establece que en segunda instancia y en vía de revisión, el plazo de tramitación se computa desde la fecha de recepción de los actuados por parte de la Comisión o del Tribunal, según sea el caso, hasta la fecha de emisión de la Resolución Final. Ello, al igual que la disposición vinculada a que el inicio del procedimiento en primera instancia se computa desde la fecha de presentación de la subsanación de la denuncia, resulta razonable en la medida que es desde la fecha en que el Comisión o el Tribunal reciben el expediente por parte del ORPS que dichos órganos tendrán efectivamente el control sobre el mismo y podrán acceder a toda la información obrante en él, estableciéndose también que el plazo máximo para elevar los actuados de una instancia a otra es de tres (3) días hábiles. Si bien la Directiva no hace referencia a cuando inicia el cómputo de este plazo, consideramos que ello se produce desde que el órgano de primera instancia recibe el último cargo de la última resolución que hubiera emitido, la cual, normalmente, será la resolución concediendo el recurso de apelación.

El numeral 4.5.3 dispone que el plazo máximo para determinar la admisibilidad de la denuncia es de cinco (5) días hábiles mientras que el numeral 4.5.4 establece que el plazo máximo para verificar la admisión de los recursos de apelación o de revisión, incluyendo la oportunidad del recurso, es de tres (3) días hábiles. Como se puede observar, estos plazos son sumamente cortos, justamente con la finalidad de que el procedimiento sea ágil y célere y se eviten dilaciones innecesarias por parte del órgano de primera instancia al mantener “tiempos muertos” en la tramitación de los expedientes a su cargo en perjuicio de los administrados.

Por su parte, el numeral 4.5.5 establece los siguientes plazos máximos en relación a determinadas actuaciones que deben realizar las partes durante la tramitación del procedimiento:

- Para la presentación de descargos en primera instancia, siete (7) días hábiles, no prorrogables, contados a partir del día siguiente de la notificación de la denuncia e imputación de cargos. Al respecto, si bien el plazo para la presentación de descargos en primera instancia en un procedimiento ordinario es de cinco (5) días hábiles, la diferencia entre ambos plazos es que el segundo sí es pasible de prórroga, lo cual no sucede en el procedimiento sumarísimo justamente por el hecho de tratarse de un procedimiento célere.

- Para la absolución del traslado del recurso en segunda instancia, cinco (5) días hábiles, no prorrogables, contados a partir del día siguiente de la notificación de la apelación. Dicho plazo es similar al plazo para la absolución del traslado del recurso de apelación en segunda instancia, con la diferencia de que en el procedimiento sumarísimo este plazo no es prorrogable.
- Para interponer recursos de apelación o de revisión, cinco (5) días hábiles, no prorrogables, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución a impugnar. En relación a este plazo, el mismo es idéntico al plazo establecido para la interposición del recurso de apelación en un procedimiento ordinario.

2.2. La reconversión del procedimiento sumarísimo de protección al consumidor: Inclusión de la fase de evaluación previa y la labor de “fiscal” de la Administración

Desde su creación en el año 2010, el Procedimiento Sumarísimo ha presentado un constante desarrollo, habiéndose constituido en un instrumento destinado a permitir que la Administración de Consumo afronte de una manera más eficiente la carga procesal a su cargo.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI estableció que el procedimiento sumarísimo se inicia de oficio, por denuncia de parte, siendo que, luego de la presentación de la denuncia, el ORPS debía realizar una revisión de los requisitos formales de la denuncia (los que están establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Indecopi) y de la información proporcionada en la misma. Así, si la denuncia no cumplía con alguno de los requisitos del TUPA¹⁸ de la

¹⁸ **TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL INDECOPI**

Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor.-

La denuncia deberá consignar lo siguiente:

1. Nombre o Razón Social, RUC o DNI, de ser el caso. Domicilio real y domicilio procesal donde se deseen recibir las notificaciones (en caso de ser distinto al domicilio real), dirección de correo electrónico y teléfono del denunciante (Persona Natural, Microempresa o Asociación de Consumidores) y/o de su Representante.
2. Nombre o Razón Social y domicilio del Proveedor del bien o servicio. En el caso que el denunciante ignore el domicilio actual del Proveedor, deberá adjuntar una Declaración Jurada señalando que ha agotado las gestiones destinadas a conocer el domicilio del mismo y precisando que asumirá el costo de las notificaciones que correspondan realizar por Edicto.
3. Expresión concreta de lo pedido, los fundamentos claros y precisos de hecho que lo apoyen y, cuando le sea posible, los de derecho; especificando el bien o servicio por el cual se denuncia y su valor; haciendo expresa referencia a la fecha del hecho infractor denunciado.
4. Presentación de medios probatorios documentales que acrediten la infracción denunciada (impresos, fotografías, reproducciones de audio o video, el producto materia de denuncia; escritos que registran los resultados de informes periciales, informes técnicos, testimonios e inspecciones).
5. Indicar las medidas correctivas que solicita y, asimismo, precisar si es que también solicita el pago de las costas y costos del procedimiento.
6. Identificación de reincidencia, si se conoce.

Documentación que deberá adjuntarse en los siguientes supuestos:

1. En caso el denunciante (Persona Natural, Microempresa o Asociación de Consumidores) se apersona mediante un representante, deberá adjuntar la documentación que acredite a este último como tal, o señalar el expediente administrativo en el cual fueron adjuntados.
2. De ser el caso, copia de los documentos que acrediten la existencia y representación de la Microempresa o Asociación de Consumidores solicitante, o señalar el expediente administrativo en el cual fueron adjuntados.
3. En el caso de las Microempresas, adjuntar la documentación que acredite el número de trabajadores y el monto al que ascienden sus ventas anuales.
4. En caso la denuncia sea presentada por una Asociación de Consumidores en representación de los intereses individuales de uno o más de sus asociados, copia de los documentos que acrediten que los representados son miembros de la Asociación o que acrediten su representación, o indicar el N° de expediente administrativo donde obran dichos documentos.
5. Copia simple de la Solicitud y recaudos, según el número de Denunciados.

institución o era necesaria alguna precisión en relación a los hechos materia de denuncia que resultaba determinante para la emisión de la correspondiente resolución de inicio (en la cual se identifican las presuntas infracciones que habría cometido la parte denunciada, teniendo como sustento fáctico lo señalado en la denuncia, y se tipifica las mismas de manera clara y adecuada a fin de no afectar el derecho de defensa de dicha parte), el ORPS podía requerir al interesado la subsanación de la denuncia, luego de lo cual podían presentarse dos escenarios:

- Si el interesado no cumplía con realizar la subsanación dentro del plazo otorgado para ello (el cual era de dos (2) días hábiles no prorrogables, contados desde el día siguiente de la notificación de la resolución que requiere la subsanación), el ORPS declaraba inadmisibles la denuncia, siendo que ello se encontraba sustentado en lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 125.3 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual señala lo siguiente:

“Transcurrido el plazo sin que ocurra la subsanación, la entidad considera como no presentada la solicitud o formulario y la devuelve con sus recaudos cuando el interesado se apersona a reclamarles, reembolsándole el monto de los derechos de tramitación que hubiese abonado”.

- Si el interesado cumplía con subsanar la denuncia dentro del plazo antes mencionado, el ORPS procedía a admitir a trámite la denuncia, siendo que en la resolución de admisión a trámite se señalaban de manera clara y expresa, como se indicó anteriormente, cuáles eran las infracciones en las que había incurrido la parte denunciada y cuál era la tipificación respectiva para cada una de ellas.

Sin embargo, considerando que toda institución y/o figura legal es perfectible con el paso del tiempo y considerando la experiencia obtenida, a finales del año 2013 -luego de 3 años de implementación del procedimiento sumarísimo- el INDECOPI consideró pertinente realizar algunas modificaciones de orden procedimental a esta herramienta, remarcando su naturaleza de procedimiento sancionador, según lo señalado en el Código, en virtud de lo cual, mediante Resolución N° 298-2013-INDECOPI/COD del 3 de diciembre de 2013, la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI aprobó la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-

2010/DIR-COD-INDECOPI, que establece las reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor.

Así, dentro de las modificaciones efectuadas por dicha Directiva, corresponde hacer referencia de manera especial a la incorporación dentro del procedimiento sumarísimo de la etapa de evaluación previa, la cual constituye el cambio más trascendental en la estructura de este procedimiento y se encuentra recogida en el artículo 4.3 de la citada norma.

Antes de realizar el análisis de la incorporación de la etapa de evaluación previa, corresponde hacer referencia a la etapa de evaluación preliminar, la cual ha sido recogida en el artículo 4.3.1 de la norma antes citada en los siguientes términos:

“4.3.1. Presentada la denuncia, se procederá a su evaluación preliminar en un plazo no mayor de 05 días, la misma que estará a cargo del personal que para tales efectos designe el Jefe del Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor. La evaluación tendrá por objeto determinar si se cuenta con indicios suficientes de la comisión de una infracción que sea de competencia de dicho órgano resolutivo y si se cumple con los requisitos establecidos en el TUPA, para el inicio del procedimiento administrativo sancionador”.

Al respecto, corresponde señalar que este artículo tiene su antecedente más próximo en el artículo 4.5.3 de la anterior Directiva aplicable al Procedimiento Sumarísimo, el cual disponía que el plazo máximo para determinar la admisibilidad de la denuncia era de cinco (5) días hábiles. Tal como se señaló previamente, en esta etapa se realizaba principalmente una verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el TUPA siendo que, en caso se verificara el incumplimiento de los mismos, se otorgaba al interesado un plazo de dos (2) días hábiles improrrogables para subsanar la denuncia, caso contrario se procedía con la declaración de inadmisibilidad de la misma.

En relación a este punto, también se ha producido una modificación de orden técnico a través de la Directiva 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, la cual en su artículo 4.3.3 establece que ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en el TUPA o en caso que se requiera una precisión o mayor sustento de los hechos de la denuncia, se otorgará un plazo de dos (2) días hábiles para su acreditación, bajo apercibimiento del archivo de la denuncia. Sin perjuicio de ello, los efectos prácticos son similares a la declaración de inadmisibilidad de la denuncia contemplada en la Directiva anterior, pues en ambos supuestos el interesado

podrá solicitar la devolución de los recaudos así como de la tasa por interposición de denuncia que abonó.

El numeral 4.3.2 de la Directiva 007-2013/DIR-COD-INDECOPI dispone que si de la evaluación preliminar se determina que el ORPS no es competente para conocer la denuncia, todo lo actuado se deberá remitir de inmediato al Órgano Resolutivo Competente, de acuerdo a lo señalado por el numeral 1 del artículo 82. Al respecto, según lo señalado por la exposición de motivos de la mencionada directiva (Indecopi, 2013), esta disposición busca evitar situaciones que vayan en contra del interés de los administrados, afectando el Principio de Celeridad, toda vez que, bajo el esquema de la anterior Directiva, de darse este supuesto lo que se producía era la emisión de una Resolución por parte del ORPS declarando la improcedencia de la denuncia, la misma que, al poner fin a la instancia, podía ser apelada por los interesados, produciéndose de esta manera dilaciones innecesarias.

Al respecto, nos encontramos de acuerdo con la fórmula establecida por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI en la medida que la misma contempla una salida más expeditiva y, adicionalmente, se sustenta también en el Principio de Informalismo, permitiendo de esta manera que se beneficie tanto el administrado interesado como el ORPS, toda vez que el primero no ve que su denuncia es pasible de pronunciamientos formalistas que, a la larga, sólo dilatan el procedimiento mientras que el segundo evita asumir cargas procedimentales innecesarias.

Pero entrando ya al análisis del periodo de evaluación previa propiamente dicho, el cual constituye la principal modificación introducida por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, corresponde indicar que el artículo 4.3.5 de dicha norma dispone lo siguiente:

4.3.5. La evaluación de la denuncia e investigaciones que correspondan, posteriores a la evaluación preliminar efectuada, deberán realizarse en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el numeral 4.3.1 o desde la subsanación de la denuncia prevista en el numeral 4.3.3

Respecto de esta incorporación, corresponde señalar en primer lugar que la misma constituye una importante modificación a la estructura del procedimiento sumarísimo, tal como se encontraba diseñado en la anterior Directiva, toda vez que otorga un plazo adicional a la Administración para realizar las investigaciones que considere pertinentes antes del inicio del procedimiento. Al respecto, corresponde indicar que nos encontramos de

acuerdo con esta modificación en la medida que responde a un plazo más real en relación a la evaluación de la denuncia que debe realizar el ORPS.

En efecto, bajo el esquema anterior, muchas veces sucedía que el plazo de cinco (5) días con el que contaba el ORPS para determinar la admisibilidad de la denuncia resultaba insuficiente en los casos en los que no se encontrara involucrado únicamente un incumplimiento de los requisitos formales establecidos en el TUPA con los que debía cumplir la denuncia. Así por ejemplo, podía suceder que interesado denunciara a un determinado proveedor pero en la relación de consumo establecida por éste participaba también un segundo proveedor contra el cual el administrado interesado no ha dirigido la denuncia. Así, si bien no existía una denuncia en contra de éste, poseía información valiosa para el esclarecimiento de los hechos denunciados y, por lo tanto, correspondía efectuar un requerimiento de información dirigido a este segundo proveedor, el mismo que, definitivamente no podía ser realizado y la información obtenida analizada en un plazo tan corto como el de cinco (5) días hábiles¹⁹.

En ese sentido, como señalamos anteriormente, el periodo de evaluación previa contempla un plazo definitivamente más acorde con la realidad y permite que el ORPS pueda manejar de una manera más eficiente la carga procedimental a su cargo, no solamente en lo que respecta al tiempo de tramitación sino también desde el punto de vista de la realización de actos conducentes a una adecuada tramitación de la denuncia, toda vez que bajo el esquema anterior podía suceder que no se realizara un adecuado análisis de la misma y no se efectuaran ciertas actuaciones con la finalidad de cumplir con el plazo otorgado para la determinación de su admisibilidad.

La figura de la evaluación previa que ha sido incorporada al Procedimiento Sumarísimo tiene sus antecedentes más próximos en el procedimiento de identificación y sanción de conductas anticompetitivas y en el procedimiento sancionador de investigación y sanción de actos de competencia desleal, los mismos que se encuentran a cargo de la Comisión de Libre Competencia y de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del INDECOPI, respectivamente.

En relación al procedimiento de identificación y sanción de conductas anticompetitivas, el Decreto Legislativo N° 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas

¹⁹ Así por ejemplo, en el Expediente N° 490-2015, el OPS N° 1 efectuó un requerimiento de información en la etapa de evaluación previa a Banco Ripley Perú S.A. en el marco de la tramitación del procedimiento bajo el cual se tramitaba la denuncia presentada por el señor Mario Percy Rueda Condori contra Asociación Gea Perú, toda vez que verificó que se encontraba reportando ante la Central de Riesgos por una deuda con dicha entidad financiera, siendo que al requerir información se le indicó que dicha deuda correspondía a un seguro contratado a la empresa denunciada, que éste desconocía

Anticompetitivas (Presidencia de la República, 2008) establece en su artículo 20° lo siguiente:

Artículo 20.- Actuaciones previas a la admisión a trámite por denuncia de parte.-

Presentada la denuncia de parte y con anterioridad a la resolución de inicio del procedimiento de identificación y sanción de conductas anticompetitivas, la Secretaría Técnica podrá realizar actuaciones previas con el fin de reunir información o identificar indicios razonables de la existencia de conductas anticompetitivas. Estas actuaciones previas se desarrollarán en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados desde la presentación de la denuncia.

Por su parte, el artículo 30° del (Presidencia de la República, 2008) dispone lo siguiente:

Artículo 30°.- Actuaciones previas a la admisión a trámite por denuncia de parte.-

Presentada la denuncia de parte y con anterioridad a la resolución de inicio del procedimiento de identificación y sanción de actos de competencia desleal, la Secretaría Técnica podrá realizar actuaciones previas con el fin de reunir información y/o identificar indicios razonables de la existencia de actos de competencia desleal. Estas actuaciones previas se desarrollarán en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contados desde la presentación de la denuncia.

Como se puede apreciar, ambos cuerpos normativos recogen la figura de la evaluación previa prácticamente en los mismos términos siendo que la misma ha sido contemplada, si bien con otra redacción pero manteniendo el mismo espíritu, en la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI. Sobre el particular, corresponde señalar que durante el despliegue de la etapa de evaluación previa, las Secretarías Técnicas en el caso de los procedimientos que se siguen antes las Comisiones de Libre Competencia y de Fiscalización de la Competencia Desleal y el personal a cargo de dicha etapa designado para tal efecto por el Jefe del ORPS en el caso del procedimiento sumarísimo, realizan una labor equiparable a la del fiscal en los procesos penales.

Cabe recordar en este punto, que el procedimiento administrativo sancionador se encuentra inspirado en el proceso penal y en este la Administración ejerce el *ius Puniendi* estatal destinado a la imposición de sanciones a quienes se identifique como infractores, por lo que, con mayor razón, resulta necesario que se realice una adecuada investigación y obtención de la información con la finalidad de obtener indicios suficientes de la comisión de

una determinada infracción, por lo que nuevamente consideramos que la inclusión de la etapa de evaluación previa dentro del esquema del procedimiento sumarísimo resulta acertada y era necesaria para dotar al mismo de un mayor sustento.

Luego de realizadas las investigaciones durante la fase de evaluación previa, pueden presentarse tres escenarios:

- Si luego de efectuadas las indagaciones e investigaciones, el personal a cargo de la fase de evaluación previa determina que no existen indicios suficientes de la comisión de una infracción por parte del administrado denunciado, el artículo 4.3.6 de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI dispone que se procederá al archivo de la denuncia, el cual será comunicado al administrado interesado mediante cargo, siendo que dicho pronunciamiento tiene carácter de inapelable de acuerdo a lo establecido por el numeral 2 del artículo 206 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Desde nuestra opinión, esta disposición tiene por objetivo principal evitar que la Administración inicie procedimientos administrativos sancionadores cuando cuenta con información fehaciente en relación a una evidente inexistencia de infracción alguna a las normas de protección al consumidor, evitando de esta manera que se ponga en marcha el aparato estatal de manera innecesaria y también impidiendo que se creen expectativas en el administrado denunciante sobre la posibilidad de que su denuncia sea amparada, cuando el sustento fáctico apunta en la dirección contraria.
- Si luego de efectuadas las indagaciones e investigaciones, el personal a cargo de la fase de evaluación previa determina que el interesado denunciante no ostenta la calidad de consumidor, que el denunciado no es proveedor o que no existe una relación de consumo, el artículo 4.3.8 de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI establece que dicho personal elaborará un proyecto de resolución indicando que la denuncia no amerita el inicio de un procedimiento sancionador dentro de los quince (15) días hábiles a los que hace referencia el artículo 4.3.5 de la mencionada Directiva, siendo que el mismo puede ser suscrito por el Jefe del ORPS, de considerarlo pertinente.
- Si luego de efectuadas las indagaciones e investigaciones, el personal a cargo de la fase de evaluación previa determina que la denuncia amerita el inicio de un procedimiento sancionador, el artículo 4.3.7 de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI establece que dicho personal elaborará un proyecto de resolución de

inicio dentro de los quince (15) días hábiles al que hace referencia el artículo 4.3.5 de la mencionada Directiva, el mismo que puede ser suscrito por el Jefe del ORPS, de considerarlo pertinente.

Como se puede apreciar, la inclusión de la etapa de evaluación previa dentro del procedimiento sumarísimo constituye una importante modificación en la estructura de dicho procedimiento, la cual, personalmente consideramos oportuna y adecuada en la medida que permite una mejor gestión de los procedimientos por parte de los ORPS.

CAPÍTULO 3

ALGUNOS PROBLEMAS PRÁCTICOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

En el presente capítulo, se abordarán algunas situaciones prácticas que han podido detectarse en el marco de la tramitación de un procedimiento sumarísimo y se analizará cómo las mismas han sido dilucidadas por los Órganos Resolutivos del INDECOPI.

Al respecto, consideramos importante señalar que muchas veces, por no decir siempre, las normas que crean nuevas instituciones o introducen modificaciones y/o mejoras a otras

previamente existentes no contemplan toda la gama de posibles situaciones de orden práctico que pueden surgir en la aplicación de la norma en sí, lo cual toma una especial relevancia cuando se trata de una norma procedimental. Y ello, hasta cierto punto, resulta comprensible, en la medida que es imposible que las normas recojan la totalidad de los infinitos supuestos de hecho que pueden generarse en la realidad.

Ante la existencia de estos vacíos naturales, toma especial relevancia la jurisprudencia, la cual se convierte en la principal fuente de información y la que determinará cómo proceder en las situaciones mencionadas, ya sea mediante la aplicación de criterios jurisprudenciales o de precedentes de observancia obligatoria, siendo la diferencia entre ambos que los primeros constituyen una guía para la determinación de cómo se procede en la resolución de un caso particular, pudiendo el Órgano Resolutivo respectivo apartarse de los mismos posteriormente, si así lo cree conveniente, con la debida y respectiva fundamentación, toda vez que un aspecto crucial para los administrados es la predictibilidad, debiendo entenderse por la misma la capacidad de conocer de antemano que, ante un determinado caso que presente un supuesto de hecho similar a uno que ha sido conocido anteriormente, el Órgano Resolutivo resolverá de la misma manera. Por su parte, los precedentes de observancia obligatoria son, valga la redundancia, de obligatorio cumplimiento, no pudiendo los Órganos Resolutivos apartarse de los criterios aprobados a través de los mismos.

En ese sentido, pasaremos a analizar los que, desde nuestro punto de vista particular, constituyen los principales “problemas” de orden práctico que pueden surgir al interior de un procedimiento sumarísimo y señalaremos cuáles serían nuestras propuestas de mejora, de ser el caso.

3.1. El carácter inapelable de la resolución que determina el archivo de la denuncia en la etapa de la evaluación previa del procedimiento administrativo de protección al consumidor, ¿una afectación al derecho de defensa de las partes?

Tal como se ha señalado en el capítulo 2 de la presente investigación, uno de los escenarios que puede presentarse luego de realizadas las indagaciones e investigaciones correspondientes durante la etapa de evaluación previa es que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4.3.6 de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, se declare el archivo de la denuncia porque no existen indicios suficientes de la comisión de una infracción por parte del proveedor denunciado, lo cual será comunicado mediante carta y dicho

pronunciamiento tiene carácter de inapelable, de acuerdo a lo establecido por el numeral 2 del artículo 206 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Respecto de esta condición de inapelabilidad, no han sido pocas las ocasiones en las que los interesados que presentaron las denuncias la cuestionan argumentado que se afecta directamente el derecho de defensa y a la pluralidad de instancias. Al respecto, es menester señalar en este punto que ambos derechos se enmarcan dentro del concepto de debido proceso, el cual se encuentra recogido en el artículo 139.3° de la Constitución Política del Perú y constituye un conjunto de garantías mínimas e indispensables que debe presentar todo proceso para que el mismo sea considerado regular²⁰. Asimismo, el principio del debido procedimiento se encuentra recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, como uno de los principios especiales que rigen la potestad sancionadora del Estado.

En relación al derecho a la pluralidad de instancias en un procedimiento administrativo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 010-2001-AI/TC ha señalado lo siguiente:

(...)

3. (...) el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al “debido proceso administrativo” –pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede–; pero sí lo es del derecho al debido proceso “judicial”, pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.

(...)

el principio del Estado de derecho, que, como se ha dicho, garantiza a los individuos que la solución de sus conflictos –con el Estado o con otros particulares– puedan dilucidarse ante un tribunal de justicia competente, independiente e imparcial. Es en relación con el tercero imparcial, esto es, con referencia al órgano judicial, que el legislador debe garantizar la existencia, cuando menos, de una dualidad de instancias de resolución de conflictos, así como los medios (impugnatorios) apropiados para posibilitar su acceso.

²⁰ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos emitidos.

Naturalmente, los órganos y tribunales administrativos no satisfacen esas condiciones de imparcialidad e independencia, pues se trata de entes que, o forman parte de la estructura organizativa del órgano cuyo acto administrativo se reclama, o pertenecen, en general, al Poder Ejecutivo. Precisamente porque los órganos administrativos no cumplen esas garantías mínimas que debe observar el ente que resuelva el conflicto, es que, al tiempo de considerarse el agotamiento de la vía administrativa como un derecho del particular [derecho que se traduce en evitarle el acceso a la justicia ordinaria si puede resolver su conflicto con la administración estatal en dicha sede], dicha vía, cuando se fija su agotamiento de manera obligatoria, debe contemplarse de manera tal que no pueda considerarse un privilegio del Estado o, acaso, como una medida que, irrazonable y desproporcionadamente, disuada, imposibilite o impida el acceso del particular a un tribunal de justicia. (Sentencia, 2003)

Al respecto, como se puede observar, el Tribunal Constitucional es de la opinión que, en estricto, en sede administrativa no podríamos hablar propiamente de una pluralidad de instancias, debido principalmente a una falta de imparcialidad de las “segundas instancias” al formar éstas parte de una misma estructura junto con el órgano que emite el acto administrativo cuestionado. En relación a ello, discrepamos de la opinión del Tribunal Constitucional, en la medida que, ciñéndonos exclusivamente al caso del INDECOPI como Autoridad Nacional en materia de Protección al Consumidor y al procedimiento sumarísimo como objeto de estudio de la presente investigación, el hecho de que las Comisiones de Protección al Consumidor y la Sala Especializada en Protección al Consumidor formen parte de una misma estructura organizacional que los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos al interior del INDECOPI no ha impedido que aquéllos mantengan su independencia al momento de emitir los pronunciamientos en vía de apelación o revisión. En efecto, esto se puede evidenciar en los pronunciamientos emitidos de manera imparcial por dichas instancias, a través de las cuales revocan o declaran la nulidad de los pronunciamientos emitidos por el ORPS correspondiente, motivo por el cual consideramos que, en lo que respecta al procedimiento sumarísimo de protección al consumidor, sí es posible hablar de una efectiva pluralidad de instancias. Ello, sin perjuicio de que el administrado que considere que el pronunciamiento emitido en sede administrativa -y que haya agotado la misma- no ha sido regularmente emitido, tenga expedito el derecho de cuestionar el mismo a nivel judicial a través de la acción contencioso administrativa.

Retomando el tema del archivo de la denuncia en la fase de evaluación previa que es materia de análisis de este punto de la presente investigación, tal como se ha señalado en párrafos previos de la presente investigación, la inclusión de la etapa de evaluación previa dentro del Procedimiento Sumarísimo ha sido una novedad introducida por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI siendo que su fundamento es evitar que la Administración inicie procedimientos administrativos sancionadores de manera innecesaria en caso se verifique una evidente inexistencia de infracción alguna a las normas de protección al consumidor por parte del proveedor denunciado o cuando la denuncia contenga un sustento que apunta en dirección contraria a la existencia de infracción.

Al respecto, corresponde indicar en este punto que en la Exposición de Motivos de la citada Directiva (Indecopi, 2013) se ha señalado lo siguiente en relación al archivo de la denuncia:

Con relación al archivo de la denuncia, cabe señalar que tanto el cumplimiento de los requisitos legales de la denuncia contenidos en el TUPA del INDECOPI, así como del debido sustento de la misma, constituyen exigencias indispensables a fin que el órgano resolutorio disponga el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Cabe señalar que la decisión de archivar la denuncia es inimpugnable en tanto que se trata de un acto de mero trámite. No obstante, el denunciante tiene la posibilidad de volver a presentar la denuncia subsanando los defectos que motivaron originalmente el archivo.

Sobre el particular, cabe indicar que el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI establece como requisito para la presentación de una denuncia en el marco de un Procedimiento Sumarísimo que se presenten los medios probatorios documentales que acrediten la infracción denunciada (impresos, fotografías, reproducciones de audio o video, el producto materia de denuncia; escritos que registran los resultados de informes periciales, informes técnicos, testimonios e inspecciones), precisando que si el interesado desea que se actúen pruebas de naturaleza distinta a la documental, deberá sustentar su solicitud²¹.

²¹ Ver TUPA del INDECOPI en lo que respecta a los ORPS en el siguiente enlace:
https://www.indecopi.gob.pe/inicio?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Finicio%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252Finicio%26_3_keywords%3D%26_3_groupId%3D0%26_3_INSTANCE_MenuBusq_search.x%3D9%26_3_INSTANCE_MenuBusq_search.y%3D3&_101_assetEntryId=167026&_101_type=document&redirect=https%3A%2F%2Fwww.indecopi.gob.pe%2Finicio%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DTUPA%26_3_INSTANCE_MenuBusq_search.x%3D11%26_3_redirect%3D%252Finicio%253Fp_p_id%253D3%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dmaximized%2526p_p_mode%253Dview%2526_3_struts_action%253D%25252Fsearch%25252Fsearch%2526_3_redirect%253D%25252Finicio%2526_3_keywords%253D%2526_3_groupId%253D0%2526_3_INSTANCE_MenuBusq_search.x%253D9%2526_3_INSTANCE_MenuBusq_search.y%253D3%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_INSTANCE_MenuBusq_search.y%3D12

La consecuencia directa de que no se cumpla con este requisito específico contemplando en el TUPA es que la Administración declare el archivo de la denuncia debido a que no existe mérito suficiente para iniciar un procedimiento sancionador en contra del proveedor denunciado.

Al respecto, consideramos que esta innovación efectuada por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI resulta adecuada, en tanto brinda ventajas en dos ámbitos; por un lado, respecto, del interesado, la ventaja se presenta en la medida que obtiene un pronunciamiento en relación a su denuncia con mayor brevedad y no se produce una situación ineficiente como la que podría presentarse en el supuesto en el que, aun verificándose una evidente falta de sustento fáctico, se inicie el procedimiento sumarísimo, generando en el interesado una errónea expectativa de que su denuncia pueda ser amparada cuando ello definitivamente no sucederá.

Por otro lado, la ventaja también se presenta por el lado de la Administración, en tanto la posibilidad de declarar el archivo en el periodo de evaluación previa permite que no se ponga en marcha de manera innecesaria el aparato estatal, con el correspondiente uso de recursos que ello conlleva, así como evita una sobrecarga procedimental. Debemos recordar en este punto que la finalidad de la creación del Procedimiento Sumarísimo fue que los administrados cuenten con una vía expeditiva y celerante para la tramitación de sus denuncias, siendo que el inicio de procedimientos que, a todas luces, carecen de asidero legal y fáctico y, por tanto, están destinados a que el pronunciamiento que pueda emitir la Administración definitivamente sea desfavorable para el interesado, independientemente de la fase del procedimiento en que ello se produzca, atenta directamente contra esta finalidad y, de alguna manera, vacía de contenido al propio Procedimiento Sumarísimo.

Por citar un ejemplo, imaginemos un supuesto en el que el interesado denuncie a una aerolínea por una presunta infracción a las normas de protección al consumidor debido a que no le permitió abordar un vuelo para el que previamente adquirió el boleto respectivo, siendo que, en la narración de hechos efectuada por el propio interesado, éste señala expresamente que llegó al *counter* de la aerolínea 45 minutos antes de que parta el vuelo. Ello, a pesar que las condiciones del contrato de transporte aéreo que celebró con la aerolínea denunciada señalaban expresamente que debía apersonarse al *counter* para el registro respectivo como mínimo 2 horas antes de la hora programada para la partida del vuelo (al tratarse de un vuelo nacional), lo cual le fue debida y oportunamente informado por la aerolínea y dicha información se encuentra consignada en el boleto presentado como medio probatorio por el propio interesado.

Al respecto, resulta evidente que la fundamentación fáctica es contundente pues el propio interesado desarrolló una conducta que incumplió las condiciones establecidas para la prestación del servicio que contrató, motivo por el cual resultaba justificado que la aerolínea le niegue el abordaje al vuelo. ¿Entonces, qué sentido tendría que la Administración inicie un procedimiento administrativo sustentado en una denuncia que, a todas luces, no tiene asidero? Evidentemente, ninguno y, por el contrario, proceder de esa manera supondría un ineficiente uso de recursos por parte de la Administración, como hemos señalado anteriormente.

En esa misma línea, consideramos que el hecho que este pronunciamiento sea inapelable resulta adecuado, justamente porque lo contrario, esto es, la sola posibilidad de que la segunda instancia pueda conocer el caso, no va a cambiar los fundamentos de hecho de la denuncia y el superior jerárquico confirmaría el pronunciamiento emitido por el órgano de primera instancia y, por tanto, se volvería a generar una expectativa sin sustento al interesado, además del ya mencionado ineficiente uso de recursos de la Administración al que acabamos de hacer referencia.

Aquí, consideramos importante analizar el derecho de acción del consumidor. En relación al desarrollo de dicho derecho dentro de la doctrina especializada, podemos hacer mención a lo señalado por Juan Monroy:

[...] el derecho de acción es aquel derecho de naturaleza constitucional, inherente a todo sujeto -en cuanto es expresión esencial de éste- que lo faculta a exigir al Estado tutela jurisdiccional para un caso concreto. Como afirma FIX ZAMUDIO, al derecho de acción debe concebirse “[...] como un derecho humano a la justicia”.

Afirmada su esencia constitucional, notamos que al interior del derecho de acción hay algunas características que lo distinguen. Se trata de un derecho que es público, subjetivo, abstracto y autónomo [...].

Como todo derecho, tiene un receptor u obligado cuando es ejercido. Es decir, alguien que soporta el deber de satisfacerlo. En el presente caso, el sujeto pasivo del derecho de acción es el Estado, hacia él se dirige el derecho, desde que su ejercicio no es nada más que la exigencia de tutela jurisdiccional para un caso específico. Ésta es la razón por la que estamos ante un derecho de naturaleza pública.

Es subjetivo porque se encuentra permanentemente presente en todo sujeto de derechos por la sola razón de serlo, con absoluta irrelevancia de si está en condiciones de hacerlo efectivo.

[...]

Es abstracto porque no requiere de un derecho sustancial o material que lo sustente o impulse, es decir, es un derecho continente, no tiene contenido; se realiza como exigencia, como demanda de justicia, como petición de derecho, con absoluta prescindencia de si este derecho tiene existencia.

Por otro lado, el derecho de acción es autónomo porque tiene requisitos, presupuestos, teorías explicativas sobre su naturaleza jurídica, normas reguladoras de su ejercicio, etc. (2009, págs. 497-498).

A su vez, Arrarte indica lo siguiente: “[...] el derecho de acción es la llave de acceso al tribunal y, en consecuencia, a la jurisdicción, en él discurren las partes planteando sus pretensiones y defensas, destinadas a la obtención de la Justicia, bajo la autoridad del órgano jurisdiccional, único receptor del derecho de acción” (1990, pág. 40).

También sobre el derecho de acción, señala Zumaeta:

[...] Cuando en una relación jurídica sustancial, por ejemplo un contrato de arrendamiento, surge un conflicto de interés con relevancia jurídica, la parte perjudicada puede hacer valer su derecho de acción, que es un derecho abstracto de recurrir al órgano jurisdiccional para que resuelva el conflicto, llevando su pretensión mediante la demanda, la misma que si es admitida se inicia el proceso. Pero volvamos a la acción. Diversos autores la han calificado como el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de recurrir al órgano jurisdiccional para reclamarle la satisfacción de una pretensión, que viene a significar el derecho concreto de lo que se pide. Asimismo, se dice también que la acción es, por tanto, el poder jurídico para dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley.

[...] la acción es un derecho abstracto, por eso se dice que todos los que tienen derecho tienen acción. Ensayando un concepto moderno de acción, podemos afirmar que es el derecho abstracto que tiene toda persona capaz de recurrir al órgano jurisdiccional mediante su pretensión, que es el derecho concreto para que el Estado resuelva su conflicto de interés con relevancia jurídica a través del proceso.

Entonces, es claro que lo que se lleva al órgano jurisdiccional es la pretensión mediante la demanda, pero nunca la acción, que como hemos dicho es un derecho abstracto que se concretiza vía la pretensión.

[...] La acción es pública, por que va dirigida al Estado, a quien se le pide tutela jurisdiccional para un caso específico [...] Es subjetiva, porque se encuentra presente en todo sujeto de derecho, sin importar su capacidad [...] Es abstracta, porque no requiere de un derecho sustancial o material que lo sustente o impulse [...] es autónoma porque tiene reglas propias, requisitos, presupuestos y teorías explicativas sobre su naturaleza (2014, págs. 34-35).

Por su parte, Rodríguez señala:

Al prohibirse la autodefensa, las personas tienen el derecho de recurrir al Estado solicitándole el ejercicio de su función jurisdiccional, para resolver el litigio.

Este derecho ya sido objeto de múltiples estudios doctrinarios y existen distintas teorías para explicar su naturaleza, siendo las principales dos:

- La que la considera como un derecho público subjetivo concreto, según la cual, el derecho de acción consiste en la facultada de solicitar la actividad jurisdiccional del Estado para obtener una sentencia favorable. Desde este punto de vista, solamente tiene derecho de acción aquel a quien le da la razón la sentencia definitiva.

- El que considera que el derecho de acción es un derecho subjetivo, público y abstracto, que consiste únicamente en la facultad de solicitar al Estado el ejercicio de su función jurisdiccional para resolver el litigio, cualquiera que sea el resultado de la sentencia. Desde este punto de vista, el derecho de acción le asiste tanto a quien tiene razón como a quien no la tiene.

Creo que esta última es la teoría que mejor explica la naturaleza de este derecho, porque es factible de ser comprobado en la práctica; en los procesos en los cuales se declara infundada la demanda, el demandante ha obtenido el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado y no ha conseguido que se le dé la razón en cuanto al derecho material. La teoría del derecho concreto no podría justificar el desarrollo de la actividad jurisdiccional en este caso, puesto que para ella el derecho de acción solamente corresponde a quien tiene la razón (2003, págs. 13-14).

Finalmente, en palabras de Peña:

La moderna doctrina ha dado a la acción un sentido estrictamente procesal. Tal logro ha sido el resultado de una larga evolución, paralela a la independencia del Derecho Procesal Civil de su tronco, el Derecho Civil.

La acción con un sentido diferente al de la autodefensa se expresa como el derecho de todo sujeto a la tutela jurisdiccional del Estado, dentro de su evolución histórica se ha sustituido a la actividad de los particulares en la defensa de los intereses controvertidos.

Siendo la acción sinónimo del derecho a la contradicción, debe ser necesariamente una sola. Esto es explicable, ya que si consideramos que ella se manifiesta como el poder jurídico de obrar frente a los organismos jurisdiccionales, la naturaleza propia de este derecho no será afectada por la del interés sustantivo que pueda defender (1967, pág. 18).

De otro lado, un segundo motivo para considerar que la declaración de archivo de la denuncia no atenta contra el principio del debido procedimiento es que, luego de emitido dicho pronunciamiento el interesado puede solicitar el reembolso de la tasa que abonó por concepto de la presentación de la denuncia ante el INDECOPI y puede volver a presentar la misma adjuntando los medios probatorios que sustenten una real y efectiva infracción de las normas de protección al consumidor.

En relación al debido procedimiento, es preciso indicar que el mismo se encuentra íntimamente ligado al debido proceso. Al respecto, Morón ha señalado lo siguiente: *“El principio del debido procedimiento, consiste en la aplicación en sede administrativa de una regla esencial de convivencia en un Estado de Derecho: el debido proceso”* (2015, pág. 67).

El debido procedimiento ha sido también materia de análisis por parte del Tribunal Constitucional, tal como nos señala Díaz:

El Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, numeral 11, señala que “en la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no solo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho administrativo, a efectos de que este pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador”. En ese sentido, una resolución administrativa que imponga una sanción al administrativo deberá de contener una justificación interna y externa, esto es, deberá de tener una coherencia lógica entre sus considerandos y entre estos y la parte resolutive y entre sus considerandos deberá tener una fundamentación de hecho y de derecho en la que deberá de sustentarse la razón por la cual se le impone una sanción al administrado.

[...]

Además de lo expuesto el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC, numeral 26, establece que <la dimensión sustantiva del debido proceso administrativo se satisface, no tanto porque la decisión sancionatoria se haya

expedido con respeto de los derechos constitucionales de orden procesal, sino, por lo que al caso importa resaltar, cuando la sanción impuesta a una persona no se encuentra debidamente fundamentada, sea irrazonable o excesiva, dé cara a las supuestas faltas que se hubieran podido cometer>, en ese sentido podemos decir que tampoco es suficiente que la resolución que impone una sanción administrativa sea debidamente motivada y que sea consecuencia de un procedimiento en el que se hayan respetado los derechos constitucionales de orden procesal sino que además, la sanción debe ser proporcional o razonable a la infracción cometida, solo con el cumplimiento de estos requisitos se puede hablar que ha habido un estricto cumplimiento al principio de debido procedimiento administrativo (2007, págs. 63-64).

El Tribunal Constitucional también ha hecho referencia al debido procedimiento en la sentencia recaída en el Expediente N° 3330-2004-AA/TC (Sentencia, 2005) en los siguientes términos:

[...]

24. El respeto al debido procedimiento administrativo

Pese a lo explicado en las líneas precedentes, es imprescindible que se reconozca plenamente el debido procedimiento respecto al trámite iniciado por el recurrente, pero, como ya se señaló, no respecto al pedido provisional, sino exclusivamente sobre el definitivo.

Sobre la base de la Constitución que señala, en su artículo 139, inciso 3, como principio de todo proceso <la observancia del debido proceso>, en las normas de procedimiento administrativo (artículo IV punto 1.2, de la Ley del Procedimiento Administrativo General) se ha venido a entender el principio del debido procedimiento, el mismo que significa que “los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho”.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 4289-2004-AA/TC (Sentencia, 2005), el Tribunal Constitucional argumenta:

3. El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)

Por su parte, Jiménez ha señalado lo siguiente: “[...] *el debido procedimiento no está regulado como un derecho a favor de los sujetos administrados al interior del procedimiento administrativo, sino como un conjunto de garantías a favor de estos durante el desarrollo del procedimiento. Podemos decir que, para nuestra ley, el Principio del debido procedimiento postula el respeto de todas esas garantías por parte de la Administración* (2007, pág. 168).

En este punto, en tanto, como se ha señalado, las nociones de debido procedimiento y debido proceso están íntimamente ligadas, consideramos importante determinar en qué consiste el debido proceso.

Al respecto, Guzmán señala:

Definimos debido proceso como el conjunto de garantías indispensables para que un proceso pueda ser considerado justo. Ahora bien, el debido proceso, como derecho constitucional, es un derecho complejo, definiéndose como tal aquel derecho cuyo contenido se encuentra conformado a su vez por otros derechos, de naturaleza no compleja. En este orden de ideas, el debido proceso contiene en su seno derechos tan importantes como el derecho al juez natural, la instancia plural, el derecho de defensa o la motivación de las resoluciones emitidas por la entidad respectiva (2001, pág. 340).

Mientras que la opinión de Zumaeta es la siguiente:

Si bien es cierto que el derecho de acción y contradicción no tienen limitaciones ni restricciones, también es cierto que dichos derechos tienen que ejercitarse con sujeción a un debido proceso, conforme lo señala el artículo 1º del Título Preliminar del Código Procesal Civil, que establece: “toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso”.

Ello significa que los justiciables tienen el derecho a la defensa, a demandar y contradecir con la misma oportunidad, a ofrecer sus medios probatorios, a impugnar las resoluciones judiciales y a ser enterados de las resoluciones que emanen del proceso en los que son parte (2014, pág. 39).

Por su parte, Rojas manifiesta lo siguiente:

El debido proceso es, así, una garantía formal para el administrado en el sentido de que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión o resolución (acto final) pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento

jurídico. En un plano material, el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración. Con ello, el debido proceso no solo va más allá de una garantía formal apuntada anteriormente, requiere de un control material que verifique el contenido de una decisión que se apegue a los valores y principios sobre los que se estructura el ordenamiento jurídico (2011, pág. 184).

Finalmente, el Informe Constitucional elaborado por Gaceta Constitucional (2012, págs. 13-14) señala lo siguiente en relación al debido proceso:

“El “debido proceso” o “proceso justo” constituye uno de los derechos humanos -y fundamentales- de mayor connotación y raigambre constitucional. Ello no solo por su vasto desarrollo en la jurisprudencia constitucional, sino porque su contenido constitucional vincula incisivamente toda relación jurídica procedimental o procesal, de índole público o privado. En efecto, en la actualidad no se cuestiona la aseveración de que el debido proceso irradia su esencialidad en toda esfera en que medie una controversia, no reduciéndose, por lo tanto, al campo de la jurisdiccionalidad o judicialidad.

[...] actualmente el debido proceso ya no solo alberga en su seno a los derechos (i) a la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional, (ii) a la prueba, (iii) a la debida motivación, (iv) el principio ne bis in idem, (v) a la pluralidad de instancia; (vi) de defensa, (vii) el principio de publicidad, entre otros -los cuales tienen una especial naturaleza jurídica, puesto que sin dejar de ser y contener posiciones iusfundamentales autónomas, se relacionan y conforman el debido proceso-; sino que en la actualidad se exige que el producto del debido proceso: la decisión (sentencia), sea construida con sujeción a las exigencias de racionalidad jurídica que asegure una decisión justa como resolución de conflicto.

Retomando el tema del archivo del procedimiento y la posibilidad de que el administrado pueda volver a presentar la denuncia, es importante precisar que esto último sucede tanto para los casos en los que se declare el archivo en evaluación previa debido a que no se adjuntaron los medios probatorios que acrediten la existencia de infracción (o que los que se presentaron denoten una evidente inexistencia de infracción, como sucede en ejemplo al que hemos hecho referencia en párrafos inmediatamente anteriores) como para los casos en los cuales se declare el archivo en evaluación previa porque el interesado no cumplió con un requisito formal (como por ejemplo, no presentar la tasa por concepto de presentación de denuncia, no adjunte el poder respectivo ni ratifique la denuncia en caso la misma haya sido presentada por una persona que actúe en su representación o no haya cumplido con una aclaración de la denuncia solicitada por el ORPS).

Resulta evidente que en el segundo supuesto, será bastante improbable que el interesado considere que la inapelabilidad del pronunciamiento de declaración de archivo afecte su derecho al debido procedimiento, puesto que bastará con que vuelva a presentar la denuncia adjuntando la tasa respectiva, presentando el poder otorgado a su representante o ratificando la denuncia que éste presentó en su representación o detallando los hechos y efectuando las aclaraciones pertinentes que en su momento requirió la Administración.

Es, más bien, el primer supuesto mencionado el que genera los cuestionamientos vinculados a la afectación al debido procedimiento pues el interesado tiene la creencia de que limitar su derecho a la doble instancia impide que el superior jerárquico conozca el caso y pueda emitir un pronunciamiento distinto, esto es, considerar que la denuncia sí tiene fundamento fáctico y existen indicios de la comisión de una infracción por parte del proveedor denunciado. No obstante, consideramos que ello resulta improbable, por no decir imposible, en la medida que los hechos que sustentan la denuncia no variarán por el solo hecho de que se pueda acceder a la doble instancia y el órgano superior jerárquico no podría proceder de una manera distinta a valorar los hechos de forma similar al de primera instancia, pues los mismos son completamente objetivos.

En este punto, podríamos plantear como una situación práctica qué sucedería si la denuncia inicialmente presentada es archivada en la fase de evaluación y cuando el administrado vuelve a presentarla, se produce la prescripción de la misma. En este supuesto, habría que señalar que, tal como lo establece el Código, los consumidores cuentan con un plazo de dos (2) años desde que se produce la infracción para poder denunciar la misma. Sin perjuicio de ello, en nuestra opinión lo deseable sería que la denuncia no se presente en una fecha tan cercana al vencimiento del plazo prescriptorio, toda vez que, como ya se ha expuesto en el segundo capítulo de la presente investigación, los ORPS cuentan con un plazo total de 20 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación del escrito de denuncia para efectuar la evaluación preliminar y previa de la misma.

En relación a ello, los ORPS no se pueden soslayar a dicho examen, toda vez que el mismo configura una evaluación de su propia competencia para perseguir y, de ser el caso, sancionar la comisión de la infracción denunciada. Por tanto, resultaría jurídica y materialmente imposible notificar con la imputación de cargos al proveedor denunciado si entre la fecha de presentación de la denuncia y el plazo para la prescripción del derecho de acción del consumidor no media el plazo suficiente para que el ORPS correspondiente pueda efectuar la evaluación preliminar y previa de la denuncia. En tal sentido, lo deseable sería que el consumidor actúe de manera diligente y presente la denuncia con la antelación

suficiente al vencimiento del plazo prescriptorio, considerando la existencia de la fase de evaluación previa, respecto de la cual, como no podría ser de otra manera, la Administración debe cumplir con el plazo establecido para la tramitación en ese estadio.

Sin perjuicio de todo lo anteriormente señalado, cabe indicar que si bien la declaración de archivo en la fase de evaluación previa es inapelable, los interesados han cuestionado este carácter a través de la reclamación en queja. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 158º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la queja constituye un medio de impulso en la tramitación de un procedimiento administrativo que tiene por objeto que la instancia superior ordene la subsanación del defecto y la continuación del trámite con arreglo a las normas correspondientes. Así, la queja procede contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización o infracción de los plazos legales, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deban ser subsanados antes de la resolución definitiva que ponga fin a la instancia.

De otro lado, el numeral 1.2 de la Directiva N° 001-2009/TRI-INDECOPI referida al Procedimiento de Queja por Defectos de Tramitación, dispone que la queja por defectos de tramitación, a diferencia de los recursos, no procura la impugnación de una resolución, sino que constituye un remedio en la tramitación que busca la subsanación del vicio vinculado a la conducción y ordenamiento del procedimiento para que éste continúe con arreglo a las normas correspondientes. En tal sentido, el presupuesto objetivo para la procedencia de la queja por defecto de tramitación es la persistencia del defecto alegado y, por tanto, la posibilidad real de su subsanación dentro del procedimiento.

Ante la opción de recurrir a este remedio procedimental, la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 se ha pronunciado en el siguiente sentido²²:

[...]

12. Al respecto, el numeral 4.3.1 de la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, establece que presentada la denuncia, se procederá a su evaluación previa en un plazo no mayor de 15 días; y que la evaluación tendrá por objeto determinar si se cuenta con indicios suficientes de la comisión de una infracción que sea de competencia de dicho órgano resolutorio y si se cumple con los requisitos

²² Ver Resolución Final N° 2187-2015/CC2 emitida en el Expediente N° 78-2015/CC2-QUEJA en la que se tramitó el reclamo en queja por defectos de tramitación que se habrían presentado en el Expediente N° 1342-2015/PS3.

establecidos en el TUPA, para el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

13. En ese sentido, **la etapa de evaluación previa no está considerada como parte del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que tiene por objeto determinar si la denuncia presentada cumple con los presupuestos legales para iniciar el procedimiento administrativo sancionador.**

14. La queja constituye un medio de impulso en la tramitación de un procedimiento administrativo que tiene por objeto que la instancia superior ordene la subsanación del defecto y la continuación del trámite con arreglo a las normas correspondientes.

15. En consecuencia, en la medida que el recurso de queja está destinado a la subsanación de un defecto dentro de un procedimiento administrativo, y dado que la queja objeto del presente análisis se encuentra referida a cuestionar el resultado de la evaluación de la denuncia, una etapa anterior al inicio del procedimiento administrativo, corresponde declarar su improcedencia [agregado y resaltado es mío].

Como se puede observar, el criterio de la segunda instancia es declarar la improcedencia de los reclamos en queja que busquen cuestionar un pronunciamiento emitido durante la fase de evaluación previa por considerar que la queja sólo procede para dilucidar la existencia de defectos de tramitación al interior de un pronunciamiento administrativo, siendo que la fase de evaluación previa es anterior y por tanto, no se ha configurado aún la existencia de dicho procedimiento.

Al respecto, nos encontramos de acuerdo con el criterio utilizado por la Comisión pues, efectivamente, el procedimiento administrativo aún no se ha configurado durante la etapa de evaluación previa y, por tanto, no podrían aplicarse figuras procedimentales diseñadas para supuestos que se produzcan al interior de uno. De otro lado, personalmente consideramos que el reclamo en queja tampoco sería la vía correspondiente para cuestionar la inapelabilidad de la declaración de archivo en evaluación previa, puesto que se estaría utilizando dicha figura para esgrimir argumentos en contra de un pronunciamiento del órgano de primera instancia, lo que en realidad configura, en estricto, una apelación.

3.2. Principio de Verdad Material versus Principio de Preclusión, ¿cuál prima en el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor?

Tal como se indicó en el punto 1.4 de la presente investigación, la primera norma que estableció cuáles eran los principios aplicables al Procedimiento Sumarísimo fue la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI sobre Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor, la cual en su artículo 4.1° estableció en su momento que los principios que inspiraban dicho procedimiento eran el de Preclusión y el de Celeridad, sin perjuicio de que también le resultarán aplicables los principios recogidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por tratarse de un procedimiento administrativo.

Es en la interacción de todos estos principios que surgió un conflicto entre los principios de Preclusión -recogido en una norma especial aplicable al Procedimiento Sumarísimo- y el de Verdad Material -recogido en una norma de alcance general como es la Ley N° 27444. Si bien actualmente dicho conflicto ha desaparecido gracias a que la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor modificó el artículo 4.1° de esta última Directiva, estableciendo que son de aplicación al Procedimiento Sumarísimo los principios recogidos en el artículo IV del Título Preliminar y en el artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General -esto es, eliminando como principio aplicable al Procedimiento Sumarísimo el de Preclusión- lo cierto es que en su momento el conflicto surgido constituyó un aspecto de especial relevancia que consideramos importante abordar en la presente investigación debido a que estimamos que, al menos académicamente, es un ejercicio útil conocer cómo se van presentando situaciones en la aplicación de determinadas figuras innovadoras y cómo es que las mismas se van superando con la finalidad de que las mismas sean efectivas en el objetivo de brindar una adecuada tutela a los administrados por parte de la Administración Pública.

Al principio de preclusión ya hemos hecho referencia en el primer capítulo de la presente investigación. En lo que respecta al principio de verdad material, consideramos necesario hacer referencia a algunas fuentes doctrinarias con la finalidad de comprender mejor los alcances del mismo.

Al respecto, Morón señala lo siguiente:

Por el principio de verdad material o verdad jurídica objetiva, las autoridades instructoras de los procedimientos tienen la obligación de agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para investigar la existencia real de hechos que son las hipótesis de las normas que debe ejecutar y resolver conforme a ellas, para aplicar la respectiva consecuencia prevista en la norma.

[...]

En aplicación de este principio, las actuaciones probatorias de las autoridades deben estar dirigidas a la identificación y comprobación de los hechos reales producidos y a constatar la realidad, independientemente de cómo hayan sido legadas y, en su caso, probadas por los administrados participantes en el procedimiento (2015, págs. 88-89).

Por su parte, Guzmán indica:

[...] la Administración no debe contentarse con lo aprobado por el administrado, sino que debe actuar, aun de oficio, para obtener otras pruebas y para averiguar los hechos que hagan a la búsqueda de la verdad material u objetiva, ya que en materia de procedimiento administrativo la verdad material prima sobre la verdad formal. Ello conlleva un principio de especial importancia en el ámbito de la actividad probatoria que es la oficialidad de la prueba, por la cual la Administración posee la carga de la prueba de los hechos alegados o materia de controversia, a menos que considere que basta con las pruebas aportadas u ofrecidas por el administrado (2009, pág. 245).

Finalmente, Jiménez es de la siguiente opinión:

[...] la Administración no puede ni debe asumir como cierto y verdadero todo lo que deriva de un procedimiento administrativo. Ahora bien, tampoco es que se trate de implementar una cultura de desconfianza ante todo, sino, más bien, se busca establecer la frontera más clara entre el interés particular y el interés público.

De esta manera, corresponde que el empleado público encargado de la instrucción del procedimiento advierta la naturaleza jurídica y los fines de cada uno. [...] Por tal razón, la administración no debe limitarse a exteriorizar un comportamiento de "mesa de partes", sino que debe actuar -aun de oficio- para obtener otras pruebas que plasmen la verdad material u objetiva cuando la situación y el caso concreto determinen indicios racionales para una actuación pro activa de la entidad pública (2011, pág. 200).

Volviendo nuevamente al tema del conflicto surgido entre los dos principios previamente señalados, corresponde indicar que, inicialmente, existieron pronunciamientos destinados a dar una preponderancia al principio de Preclusión por sobre el de Verdad Material, tal como se puede apreciar en la Resolución Final N° 1751-2012/CPC que la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 emitió en el Expediente N° 470-2011/PS2 (579-2011/CPC-Apelación), en la cual señaló lo siguiente:

[...]

29. En el presente caso, Peruana de Estaciones apeló la resolución emitida por el OPS adjuntando los documentos que presuntamente acreditarían que el consumo por la suma de S/. 328,40 no se habría realizado en alguno de los establecimientos operados por su empresa. Cabe señalar que estos medios probatorios fueron presentados por primera vez durante todo el procedimiento en el recurso impugnatorio del denunciado. Asimismo, este colegiado ha verificado que las pruebas aportadas se encuentran vinculadas al hecho previo a la presentación de descargos por parte del denunciado.
30. Sobre el particular, y en aplicación estricta de la regulación específica aplicable al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor, la Comisión debe desestimar las nuevas pruebas aportadas por el denunciado en su recurso de apelación; toda vez que dicha conducta procedimental contraviene directamente el Principio de Preclusión que inspira este tipo especial de procedimiento, resultando adicionalmente en una vulneración de dos disposiciones expresas –puntos 4.4.2 y 4.4.3.– de la Directiva.
31. Por lo expuesto, la Comisión analizará el recurso de apelación en función de las pruebas aportadas por Peruana de Estaciones hasta antes de la emisión de la resolución final del OPS; desestimando el valor probatorio de los documentos adjuntados extemporáneamente por el denunciado al presente procedimiento.

Posteriormente, la Sala Especializada en Protección al Consumidor, en vía de revisión, emitió la Resolución N° 3547-2012/SPC-INDECOPI en el marco del procedimiento sumarísimo tramitado bajo el Expediente N° 317-2011/PS-PIURA en la cual señaló lo siguiente:

15. [...] en los procedimientos sumarísimos, cuando la Comisión respectiva actúe como segunda instancia, procederá el ofrecimiento de medios probatorios en la apelación o en su absolución cuando estos se refieran a hechos nuevos, en aplicación del principio de preclusión probatoria. Lo anterior respondería a la propia naturaleza del procedimiento sumarísimo pues de lo contrario se dificultaría el cumplimiento de los

plazos inherentes al mismo, en tanto la segunda instancia tendría que asumir la labor de autoridad instructora.

16. Bajo tal premisa, esta Sala advierte que, en el caso de la tramitación de los procedimientos sumarísimos en materia de protección al consumidor existe un conflicto aparente entre el principio de preclusión probatoria contenido en los artículos 4.1., 4.4.2 y 4.4.3. de la Directiva y el principio de verdad material contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Por ello, se deberá efectuar una ponderación en la aplicación de los mismos, en el marco de una interpretación finalista de las normas citadas, que vaya más allá de una lectura literal.
17. Al respecto, este Colegiado reconoce la existencia del principio de preclusión probatoria en los procedimientos sumarísimos en materia de Protección al Consumidor, lo cual se condice con el carácter célere de estos últimos. No obstante, atendiendo a que las actuaciones administrativas deben estar dirigidas a la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos y a constatar la realidad, independientemente de como hayan sido alegadas, y, en su caso, probadas por los administrados, esta Sala considera necesario buscar un equilibrio entre el respeto del principio de verdad material y el principio de preclusión probatoria, el cual resulte acorde a la naturaleza célere de los procedimientos sumarísimos, conforme a lo señalado precedentemente.
18. En este punto, es importante tener en cuenta que el artículo 4.1. b) de la propia Directiva establece lo siguiente: “[...] La aplicación del principio de preclusión no impide la aplicación del principio de impulso de oficio y del principio de verdad material previstos por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”.
19. Bajo tal premisa, este Colegiado considera que la autoridad administrativa no solo debe permitir que el administrado pueda ofrecer medios probatorios documentales con la presentación de la denuncia y los descargos, según corresponda, sino también en el recurso de apelación o en su absolución, sin exigir que sea necesario que los nuevos medios probatorios aportados por las partes, se refieran a hechos nuevos.
20. En efecto, teniendo en consideración que las nuevas pruebas aportadas serían trasladadas a las partes a través del recurso de apelación o de la contestación de la apelación -los mismos que en el marco de un debido procedimiento siempre deben ser notificados a la otra parte- y que dichas pruebas únicamente pueden ser documentales -es decir, no necesitan ser actuadas- no se ocasionaría una afectación a la naturaleza célere del procedimiento sumarísimo.

21. Al respecto, cabe reiterar que la propia Directiva reconoce que la aplicación del principio de preclusión no impide la aplicación del principio de verdad material. En este punto, cabe resaltar que el criterio desarrollado en la presente resolución guarda coherencia con una interpretación sistemática de la Directiva, que va más allá de una lectura literal y aislada de determinado artículo.

En relación a este tema, consideramos que el criterio utilizado por la Sala Especializada en Protección al Consumidor en la Resolución antes citada resultó ser sumamente esclarecedora y los argumentos en ella utilizados fueron totalmente contundentes, desde nuestro punto de vista, por dos motivos fundamentales: el primero de ellos, porque la propia Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI señalaba expresamente que la aplicación del principio de Preclusión no impedía que la Administración aplicara los principios de impulso de oficio y verdad material. Y ello tiene sentido porque el Procedimiento Sumarísimo es, ante todo, un procedimiento administrativo y, como tal, se inspira también en el principio de informalismo al que también hemos hecho referencia en párrafos anteriores de la presente investigación, y que resulta ser uno de los principios más importantes si lo que se quiere es lograr la finalidad del Procedimiento Sumarísimo, esto es, dotar a los administrados de un mecanismo efectivo y célere. En ese sentido, ante la existencia de una prueba determinante en el expediente que permitirá la expedición de un pronunciamiento final acorde con la realidad y completamente objetivo, mal haría la Administración en “taparse los ojos” e ignorarla basándose exclusivamente en un principio en exceso formalista como es el de preclusión. Cabe indicar, también, que la rigidez de este último principio tiene sentido en un proceso judicial en el que necesariamente se requiere la participación de un abogado, mientras que el procedimiento administrativo se caracteriza principalmente por lo contrario, toda vez que es normal que los administrados realicen los trámites que se desarrollan bajo un procedimiento administrativo de manera directa.

El segundo motivo por el cual coincidimos con el criterio esgrimido en la Resolución de la Sala Especializada en Protección al Consumidor es que, efectivamente, la conclusión a la que se arriba deriva de una interpretación sistemática de la propia Directiva.

Por los argumentos anteriormente expuestos, consideramos que ante un conflicto entre los Principios de Preclusión y Verdad Material en un procedimiento administrativo siempre deberá primar el de Verdad Material, motivo por el cual consideramos que la modificación introducida por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI ha sido sumamente acertada pues ha permitido eliminar el conflicto y ha dejado en claro que los principios aplicables al

Procedimiento Sumarísimo son los que se aplican a todos los procedimientos administrativos.

Finalmente, en tanto los principios de verdad material y preclusión están relacionados con el derecho a probar, consideramos importante hacer referencia a algunas definiciones del mismo para que pueda ser debidamente entendido.

En relación a ello, Sánchez señala lo siguiente:

En el proceso, sea penal, civil u otro, una de las instituciones más importantes es la de la prueba, pues solo a partir de ella se logra llegar a un resultado final que determinará quién tiene razón: si el demandante, el demandado, el acusador o la defensa.

La prueba es el medio por el cual acreditamos las afirmaciones que realizamos dentro del proceso, de ahí su importancia capital, pues es una carga de quien afirma algo el probarlo; de no hacerlo, es muy probable que se deniegue el pedido o que se sufra consecuencias adversas.

En este contexto la prueba adquiere la relevancia de un derecho fundamental procesal, en tanto posibilita dentro del proceso liberarnos de su carga y lograr nuestras pretensiones. Para ello se requiere que su adquisición, admisión al proceso y práctica se garantice efectivamente (2012, pág. 24).

[...]

El derecho a la prueba ha sido reconocido por la doctrina. Al respecto, Picó I Junoy señala que el derecho a la prueba es aquel que posee el litigante, consistente en la utilización de los medios probatorios necesarios para formar la convicción del órgano jurisdiccional acerca de lo discutido en el proceso. Esto implica, además, el derecho a que: 1) se admita la prueba, 2) se practique la prueba con contradicción e incluso la prueba de oficio y 3) se valore la prueba.

Esto tiene que ver con lo que ya habíamos referido, la actividad probatoria.

Es decir, que el derecho a la prueba viene dado por la posibilidad de que los medios de prueba pasen con regularidad por los estadios de la actividad probatoria, para que así se cumpla la finalidad de llegar a la verdad de los hechos. Este derecho implicaría la posibilidad de llegar a conseguir la prueba que refuerce una de las posiciones (2012, pág. 27).

Por su parte, Bustamante define al derecho a probar de la siguiente manera:

En nuestra opinión, el derecho a probar es aquel derecho subjetivo, perteneciente al grupo de los llamados derechos fundamentales, que posee todo sujeto de derechos por el sólo

hecho de serlo, que le permite utilizar dentro de un proceso o procedimiento, conforme a los principios que lo delimitan y le dan contenido, todos los medios probatorios pertinentes que resulten necesarios para acreditar los hechos que sirven de fundamento a su pretensión o a su defensa.

Se trata de un derecho que no tiene por objeto o materia convencer al juzgador sobre la verdad de los hechos afirmados por los sujetos procesales, es decir, no es un derecho a que el juzgador se dé por convencido en presencia de dichos medios probatorios, sino a que se admitan y actúen los ofrecidos por los sujetos procesales distintos a él (...) y los valore debidamente, teniéndolos en cuenta en la sentencia o decisión, con prescindencia del resultado de su apreciación -es decir, independientemente de que quede convencido o no sobre los hechos afirmados (1997, pág. 172).

3.3. El tratamiento del desistimiento en el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor y su vinculación con el interés público.

Otro de los problemas prácticos que han surgido desde la implementación del Procedimiento Sumarísimo es el tema vinculado a si debe aceptarse el desistimiento durante la tramitación del mismo.

En primer lugar, resulta conveniente determinar qué se entiende por desistimiento. Al respecto, podríamos mencionar lo siguiente:

El desistimiento como acto jurídico procesal representa una manifestación de voluntad unilateral encaminada a dejar sin efecto algún acto procesal o el proceso o a renunciar a la pretensión.

[...]

El desistimiento implica el apartamiento voluntario y expreso (no hay desistimiento tácito) que uno de los sujetos procesales hace del proceso o también la renuncia a algún acto procesal o, inclusive, a la pretensión. Prácticamente se tiene por equivalentes los términos desistimiento y renuncia (División de Estudios Jurídicos de Gaceta Jurídica, 2015, pág. 639).

A su vez, Zumaeta manifiesta:

El desistimiento es una declaración de voluntad y un acto jurídico procesal, en virtud del cual se eliminan los efectos jurídicos de otro acto procesal.

[...]

El desistimiento puede ser de tres clases:

1. De la pretensión

2. Del proceso
3. De algún acto procesal (2014, pág. 183).

Por su parte, Falcón, al referirse al desistimiento, indica: *“Desistir es abdicar, renunciar, abandonar, El desistimiento es un acto procesal unilateral o bilateral por el cual ambas partes, o el actor, manifiestan el propósito de no continuar con el pleito o de abdicar definitivamente de la pretensión invocada”* (1989, pág. 67).

De otro lado, Ayvar define al desistimiento de la siguiente manera:

El desistimiento es un acto jurídico procesal por medio del cual la parte renuncia a una pretensión procesal, a un medio impugnatorio o a un recurso dentro del proceso, lo que trae consigo diferentes efectos en cada uno de ellos. Así, nuestros juzgadores han establecido que: *“El desistimiento es el apartamiento que hace el litigante de manera expresa de su petitorio o medio impugnatorio”* (Casatoria N° 1782-1996-Lima, 18 de mayo de 1998) (2009, pág. 89).

Finalmente, Morón define al desistimiento de la siguiente manera: *“Como sabemos, el desistimiento constituye la declaración de voluntad expresa y formal en virtud del cual el administrado en función de sus propios intereses pretende, en todo o en parte, retirar los efectos jurídicos de cualquiera de sus actos procesales anteriores o del procedimiento en curso instado por él, con alcance exclusivamente dentro del procedimiento en curso”* (2015, pág. 582).

Anteriormente, no constituía un inconveniente aceptar el desistimiento, independientemente de la etapa procedimental en la que éste se presentara, siempre que se ello se efectuara antes de la emisión de la resolución final correspondiente. Sin embargo, el problema surge a raíz de la entrada en vigencia del Código, toda vez que, como lo señalamos en el capítulo 2 de la presente investigación, es a partir de esta norma que se esclarece el panorama y se establece que el procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor es sancionador.

No obstante, resulta necesario señalar en este punto que no son pocos quienes consideran que el procedimiento por infracción a la normas de protección al consumidor que se desarrolla ante el INDECOPI, ya sea que se trate de uno ordinario o uno sumarísimo, constituye en realidad un procedimiento de naturaleza mixta, toda vez que tiene matices del procedimiento administrativo trilateral y otros del procedimiento administrativo sancionador.

Así por ejemplo, uno de los autores principales que propugna esta vertiente es Hugo Gómez, el cual en un artículo de opinión señala que los procedimientos administrativos de protección al consumidor que se siguen ante el INDECOPI tienen una naturaleza mixta “trilateral-sancionadora”, en la cual hay dos relaciones jurídicas: una bilateral de carácter sancionador, donde prima el interés público, y otra trilateral, que alberga los intereses privados, contrapuestos entre el denunciante y el denunciado (2011, pág. 29).

En relación al Procedimiento Sumarísimo, dicho autor ha señalado lo siguiente:

Por tanto, cuando decimos que el Procedimiento Ordinario de protección al consumidor (regulado en el Título V del DL 807 y en los artículos 107° y 109° del Código de Consumo) y el Procedimiento Sumarísimo de protección al consumidor (regulado en el subcapítulo III del capítulo III del título V del Código de Consumo y en la Directiva N° 004- 2010/DIR-COD-INDECOPI) son procedimientos trilaterales sancionadores lo que estamos afirmando es que en ellos existen dos relaciones jurídicas procedimentales: una bilateral, de carácter sancionador, donde prima el interés público; y la otra trilateral, donde se discuten intereses privados. El hecho de que en dichos procedimientos los denunciantes puedan solicitar el dictado de medidas correctivas reparadoras, de naturaleza eminentemente privada, resalta el carácter trilateral de dichos procedimientos. La tarea de la autoridad es aplicar de manera armónica y coherente los principios e instituciones del Procedimiento Sancionador con las instituciones propias del Procedimiento Trilateral (Gómez , 2011, pág. 29).

Al respecto, coincidimos plenamente con la opinión esgrimida por Hugo Gómez en la medida que, efectivamente, consideramos innegable que el Procedimiento Sumarísimo presenta características tanto del procedimiento administrativo trilateral como del procedimiento administrativo sancionador. Así por ejemplo, incluso luego de las modificaciones introducidas por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, las cuales inequívocamente se encontraron orientadas a reforzar la naturaleza sancionadora de este procedimiento (lo cual se aprecia principalmente por la inclusión de la etapa de evaluación previa), existen algunos elementos que permiten concluir que el Procedimiento Sumarísimo sigue ostentando esta naturaleza especial. Así por ejemplo, la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI establece en su artículo 4.3.9 lo siguiente:

4.3.9 Estando a lo dispuesto por el numeral 6 del artículo VI del Título Preliminar y del artículo 147° del Código de Protección al Consumidor promoverá la conciliación; para ello, dentro del plazo establecido en el numeral 4.3.1 anterior, se requerirá al administrado denunciado para que en un plazo máximo de siete (7) días hábiles cumpla con acreditar, mediante documento de fecha cierta, la existencia de un acuerdo conciliatorio, que incluya el

desistimiento de la denuncia, en cuyo caso se declarará que no amerita el inicio de procedimiento sancionador. Esta regla es de aplicación, incluso, luego de la imputación de cargos siempre que el acuerdo conciliatorio sea acreditado mediante documento de fecha cierta anterior al inicio del procedimiento.

De dicha disposición se aprecia, en nuestra opinión personal, la innegable influencia de las características del procedimiento trilateral en el Procedimiento Sumarísimo, puesto que si fuera exclusivamente de naturaleza puramente sancionadora, ¿por qué si la Administración ya tomó conocimiento de la existencia de una presunta infracción debería dar prevalencia a un desistimiento del interesado derivado de un acuerdo conciliatorio celebrado entre éste y el proveedor denunciado cuando, según las características del procedimiento administrativo sancionador, se encuentra en la obligación de ejercer la potestad sancionadora que le ha sido conferida y de perseguir la infracción? La respuesta, evidentemente, se cae de madura: porque en el Procedimiento Sumarísimo confluyen características del procedimiento trilateral y del procedimiento sancionador.

Ahora bien, considerando esta naturaleza mixta del Procedimiento Sumarísimo y que en él, como ha señalado Hugo Gómez, también se dilucida un conflicto de intereses particulares suscitado entre el interesado y el proveedor denunciado respecto del cual la Administración debe actuar con neutralidad, consideramos que sería completamente viable que el desistimiento se acepte incluso en aquéllos casos en los que ya se emitió la resolución de imputación de cargos y ésta ha sido notificada al proveedor denunciado. Ello, en la medida que, en tanto existe este conflicto de intereses particular suscitado entre los administrados, mal haría la Administración en no aceptar la fórmula utilizada por éstos para arribar a una solución directa para su conflicto. Esta situación podría ser contraproducente por distintos motivos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Se estaría desincentivando la disposición que muestran los administrados para llegar por sus propios medios a una solución de la controversia surgida entre ambos, lo cual incluso podría terminar siendo más desfavorable para el consumidor a la larga puesto que el proveedor podría incluso otorgarle beneficios mayores al momento de llegar a un acuerdo conciliatorio pero si sabe que la Administración continuará con el procedimiento sumarísimo a pesar de la celebración del mismo, el interés que tendrá por conciliar será nulo, ya que el escenario más factible es que, además de haber llegado a un acuerdo conciliatorio con el consumidor interesado, tenga que pagar una multa impuesta por la comisión de la infracción, lo cual evidentemente le generaría un perjuicio.

- Al no aceptarse los desistimientos en cualquier etapa del procedimiento, se estaría evitando que la Administración se descargue de casos en los cuales es evidente que los particulares ya no requieren de la tutela especial que reconoce el Código, lo cual es perjudicial a un doble nivel, ya que contribuye con que la carga procedimental no se vea reducida, tornando en ineficiente su labor, y ocasiona que la Administración no oriente sus esfuerzos a solucionar aquellos casos en los que efectivamente es necesaria su actuación, en tanto los particulares no han logrado autocomponer su controversia. Es necesario recordar que uno de los fundamentos para que se continúe con el procedimiento luego de un acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes es que existan indicios de que se ha producido una afectación al interés general o a intereses de terceros pero, tal como lo señala el Código en su artículo 125°, el ORPS no es competente para conocer denuncias que involucren actos que afecten intereses colectivos y difusos.

En la misma línea de nuestros argumentos se ha pronunciado Rodrigo Peláez, quien ha señalado lo siguiente:

La potestad sancionadora de la Administración Pública puede reforzar la protección de los derechos de los consumidores. Pero si un consumidor comprende libremente que su derecho no se encuentra afectado, o habiéndolo estado, el denunciante ha conseguido la satisfacción de su pretensión en paralelo al procedimiento, pues lo más recomendable es que la participación del Estado deba concluir en ese preciso momento, ya que el mejor protector de sus intereses es el propio consumidor (2014, pág. 224).

Por los argumentos señalados anteriormente, consideramos que, dada la naturaleza mixta del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, en el que confluyen matices del procedimiento administrativo sancionador y el procedimiento administrativo trilateral, el desistimiento debería ser aceptado en cualquier etapa del procedimiento, independientemente de la instancia en la que éste se encuentre siendo tramitado.

Asimismo, consideramos que dicha aceptación debe hacerse extensiva a las transacciones y/o conciliaciones que puedan celebrar las partes inmersas en un procedimiento sumarísimo, toda vez que a través de dichos mecanismos las partes, a través de la autocomposición, dan por satisfechas sus pretensiones.

En relación a la conciliación, Zumaeta señala lo siguiente:

La conciliación es un acto jurídico procesal por medio del cual las partes pueden decidir su controversia ante un Juez, resolviendo el conflicto de intereses. La conciliación puede ser extrajudicial y judicial.

La conciliación extrajudicial [...] significa que se tiene que transitar obligatoriamente por la conciliación extrajudicial antes de recurrir al órgano jurisdiccional para la solución de un conflicto de intereses [...]. Esta conciliación extrajudicial se puede hacer ante un centro conciliatorio público o privado, quien invitará a las partes a solucionar su conflicto; de no asistir las partes invitadas o de haber conciliación, se expedirá copia certificada del acta para los fines legales.

La conciliación judicial, en cambio se hace frente al Juez del proceso, y en cualquier estado, siempre que no se haya expedido sentencia en segunda instancia. La conciliación puede ocurrir ante el Juez del proceso y en la audiencia respectiva o en la que el Juez de oficio o a petición de parte lo solicite para tal efecto (2014, págs. 177-178).

Por su parte, Payá indica:

[...] la conciliación, que a diferencia de la transacción, no supone mutuas concesiones sino el reconocimiento a su adversario de lo que tenga de justo su reclamo o de injusta su oposición.

En otros términos, una suerte de renuncia, unilateral o bilateral que muestra por su amplitud la máxima posibilidad de autocomposición del litigio ya que es susceptible de participar eventualmente, en cuanto a su contenido, de los caracteres propios de un desistimiento, un allanamiento o una transacción o bien un acto complejo que presente, al mismo tiempo, notas propias de aquellos actos (1989, pág. 85).

A su vez, en opinión de Falcón *“La conciliación es un avenimiento amigable entre las partes, que arreglando sus diferencias ante un magistrado, a instancia de éste, extinguen las pretensiones antagónicas, produciendo -la resolución que se dicte-el efecto de cosa juzgada en caso de homologación”* (1989, pág. 67).

Finalmente, Hinostroza señala en relación a la conciliación lo siguiente:

El nacimiento de un conflicto generalmente ocasiona emociones de percepciones negativas así como errores en el proceso de comunicación entre las personas que conducen a un ambiente de violencia o enfrentamiento. Estas alteraciones son normadas por medio de técnicas que evitan la reacción ante dichos conflictos o, en todo caso, llegar a la violencia. Es

decir, que a través de tales técnicas se procura iniciar un proceso de comprensión entre los justiciables.

En ese sentido y con el afán de propiciar un acercamiento entre esas posiciones diversas y antagónicas, surge la figura de la conciliación, que es un acto realizado por las partes mediante el cual, y ante la presencia de un tercero (conciliador), deciden poner fin a sus diferencias y llegar a un acuerdo entre ellas (2002, pág. 50).

De otro lado, en relación a la transacción, podemos definirla de la siguiente manera, parafraseando a Zumaeta:

Por la transacción, las partes -haciéndose concesiones recíprocas- deciden sobre algún asunto dudoso o litigioso, evitando el pleito que podría promover o finalizando el que está iniciado. Con las concesiones recíprocas también se pueden crear, regular, modificar o extinguir relaciones diversas de aquellas que han constituido objeto de controversia entre las partes. La Transacción tiene valor de cosa Juzgada (art. 1302 del Código Civil).

[...]

La transacción puede ser extrajudicial y judicial. La primera sirve para evitar el pleito que pudiera promoverse. La transacción extrajudicial se ejecuta por la vía ejecutiva. La transacción judicial se realiza dentro del proceso para ponerle fin y puede hacerse en cualquier estado del litigio, inclusive durante el trámite del recurso de casación y aun cuando la causa esté al voto o en discordia. La transacción debe ser realizada únicamente por las partes o por sus representantes que tengan facultada para ello [...] Se puede transar fuera del proceso, pero tendrá que ser presentado el documento con previa legalización de las firmas respectivas. La transacción por escritura pública no necesita de legalización de firmas (2014, pág. 182).

Payá define a la transacción de la siguiente manera:

La transacción se basa en un intercambio de sacrificios: si una sola de las partes sacrificara algún derecho, ello sería una renuncia y no una transacción que exige la existencia de "concesiones recíprocas". Muchas veces en un proceso las partes formulan lo que autodenominan "transacción" y, en realidad solo contiene un allanamiento del demandado o un desistimiento del actor, y por ello la jurisprudencia resolvió, reiteradamente, que frente a un acuerdo, el juez debe analizar si por su contenido y naturaleza cuando es concluido por las partes, puede ser calificado como transacción (1989, pág. 81).

De otro lado, Falcón esboza la siguiente definición: *“La transacción es un acto jurídico bilateral por el cual las partes, haciéndose concesiones recíprocas, extinguen obligaciones litigiosas o dudosas”* (1989, pág. 70).

Para finalizar este acápite, podríamos plantear la siguiente interrogante de orden práctico: considerando que la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI establece que el desistimiento sólo cabe durante la fase de evaluación previa, cuando se comunica al administrado denunciado la existencia de la denuncia en su contra y se le otorga un plazo de siete (7) días hábiles para acreditar la existencia de un acuerdo conciliatorio que contenga el desistimiento por parte del interesado, ¿qué sucedería en los casos en los que en primera instancia se ha dispuesto que corresponde archivar el procedimiento iniciado por el interesado y durante el trámite en segunda instancia éste comunica su desistimiento?

En virtud a lo señalado en los párrafos precedentes de este subcapítulo y a que consideramos que el procedimiento sumarísimo ostenta una naturaleza mixta al confluir en él elementos del procedimiento administrativo trilateral y del procedimiento administrativo sancionador, nuestra respuesta se orienta porque dicho desistimiento también debería ser aceptado.

3.4. Situaciones derivadas de la determinación de competencia por materia y cuantía, ¿resulta adecuada la clasificación actual?

Tal como se ha señalado en párrafos previos de la presente investigación, con la entrada en vigencia del Código se implementó el Procedimiento Sumarísimo, siendo que, a fin que se dé una adecuada ejecución de dicho procedimiento, el cual resultaba ser una de las principales novedades de la norma en cuestión, se dispuso también la creación de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos como los encargados de la aplicación de este nuevo procedimiento y la tramitación de las denuncias enmarcadas dentro del mismo.

En este punto hay que tener en cuenta que, hasta antes de la entrada en vigencia del Código, existía un único procedimiento de solución de controversias en materia de protección al Consumidor, el cual se tramitaba ante la Comisión de Protección al Consumidor. Posteriormente, y teniendo en cuenta que el Procedimiento Sumarísimo se creó específicamente con la finalidad de dotar a los administrados de una herramienta que les permitiera acceder a una vía mucho más expeditiva. Así, desde la entrada en vigencia de dicha norma coexisten ambos procedimientos.

En tal sentido, resultaba necesario que se establecieran reglas que determinaran cuándo una denuncia presentada por una presunta infracción a las normas de protección al consumidor debía ser tramitada en el marco de un procedimiento ordinario y cuándo debía ser tramitado en el marco de un procedimiento sumarísimo.

Así, el artículo 125° del Código ha establecido las reglas para la determinación de competencia de los procedimientos que se encontrarán a cargo de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos. La primera de ellas se encuentra vinculada a una competencia por cuantía, habiendo establecido dicho dispositivo que serán de competencia de los órganos resolutivos antes citados las denuncias cuya cuantía, determinada por el valor del producto o servicio materia de controversia, no superen las tres (3) Unidades Impositivas Tributarias.

Al respecto, cabe indicar que la fijación de este parámetro fue determinado de manera arbitraria por parte del legislador, no habiéndose establecido los motivos por los que, objetivamente, resultaba conveniente dicha cantidad para establecer una división en la cuantía de las denuncias que debían ser tramitadas por las Comisiones o por los ORPS. Es preciso recordar en este punto que el Procedimiento Sumarísimo, como ya se ha señalado en puntos previos de la presente investigación, está orientado a la tramitación de denuncias de una complejidad menor a las que se tramitan en el marco de un procedimiento ordinario, por lo que resulta comprensible que el valor del servicio o producto materia de controversia fuera considerado un parámetro para determinar la complejidad de la denuncia, entendiéndose que a menor valor, menor sería la complejidad de la misma.

Un segundo criterio a tener en cuenta es el de la materia. Al respecto, el Código en su artículo 125° ya mencionado ha reservado de manera expresa las siguientes materias como aquellas que serán de competencia exclusiva de los ORPS, con independencia de su cuantía: requerimientos de información, métodos abusivos de cobranza, demora en la entrega del producto. Asimismo, los ORPS son competentes para conocer denuncias por incumplimiento de medida correctiva, incumplimiento de acuerdo conciliatorio e incumplimiento y liquidación de costas y costos.

Sobre el particular, consideramos que el legislador ha asignado la competencia exclusiva a los ORPS para conocer las denuncias que versan sobre las materias antes citadas en la medida que una presunta infracción vinculada a las mismas no requiere la actuación de mayores medios probatorios y, por tanto, su complejidad se ve reducida. Así, en los casos

de requerimientos de información, la infracción imputada al proveedor será no haber atendido el requerimiento de información efectuado por el consumidor, con lo cual bastará con determinar si éste efectivamente atendió dicho requerimiento o no, lo cual podrá demostrarse básicamente con el cargo de notificación de la comunicación que dio respuesta al mencionado requerimiento.

En lo que respecta a denuncias vinculadas a métodos abusivos de cobranza -los cuales se encuentran listados en el artículo 62° del Código²³-, la infracción imputada al proveedor será haber utilizado alguno de estos métodos para procurarse el cobro de alguna deuda que el consumidor mantenga a su favor. Para tal efecto, el consumidor deberá acreditar en primer lugar que el proveedor ha utilizado una de los métodos abusivos de cobranza a los que se hace referencia en el artículo 62° del Código antes citado, luego de lo cual el proveedor deberá demostrar que no utilizó ninguno de dichos métodos o que su utilización no provino de él, con lo cual, como se aprecia, el análisis probatorio que deberá realizar la autoridad tampoco reviste mayor complejidad la actividad probatoria se centra básicamente

Por su parte, en lo que respecta a las denuncias referidas a demora en la entrega de un producto, la actividad probatoria se centra básicamente en establecer cuál era la fecha de entrega ofrecida por el proveedor y/o acordada por las partes y si el proveedor cumplió con entregarlo en dicha fecha, con lo cual tampoco se debe realizar un análisis demasiado elaborado de los medios probatorios proporcionados por las partes.

De otro lado, el artículo 125° del Código hace referencia también a determinadas materias respecto de las cuales los ORPS no podrán asumir competencia para tramitar denuncias que se encuentren vinculadas a ellas y son: 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 las tres (3) UIT o son inapreciables en dinero.

²³ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo 62.- Métodos abusivos de cobranza
A efectos de la aplicación del artículo 61, se prohíbe:
a. Enviar al deudor, o a su garante, documentos que aparenten ser notificaciones o escritos judiciales.
b. Realizar visitas o llamadas telefónicas entre las 20:00 horas y las 07:00 horas o los días sábados, domingos y feriados.
c. Colocar o exhibir a vista del público carteles o escritos en el domicilio del deudor o del garante o en locales diferentes de estos, requiriéndole el pago de sus obligaciones.
d. Ubicar a personas con carteles alusivos a la deuda, con vestimenta inusual o medios similares, en las inmediaciones del domicilio o del centro de trabajo del deudor, requiriéndole el pago de una obligación.
e. Difundir a través de los medios de comunicación nóminas de deudores y requerimientos de pago sin mediar orden judicial. Lo anterior no comprende a la información que se proporcione a las centrales privadas de información de riesgos reguladas por ley especial, la información brindada a la Central de Riesgos de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ni la información que por norma legal se proporcione al Estado.
f. Enviar comunicaciones o realizar llamadas a terceros ajenos a la obligación informando sobre la morosidad del consumidor.
g. Enviar estados de cuenta, facturas por pagar y notificaciones de cobranza, sea cual fuera la naturaleza de estas últimas, al domicilio de un tercero ajeno a la relación de consumo, salvo que se trate de un domicilio contractualmente acordado o que el deudor haya señalado un nuevo domicilio válido.
h. Cualquier otra modalidad análoga a lo señalado anteriormente.

El sustento de esta última disposición recae principalmente en que todas las materias citadas involucran hechos respecto de los cuales la actividad probatoria a desplegar resultar ser más elaborada, pues se requieren actuaciones más allá de la mera prueba documental que ocasionan que el procedimiento se haga más complejo, tales como la realización de pericias técnicas o diligencias de inspección, en algunos casos con personal “incógnito”²⁴, que normalmente no se obtienen de manera inmediata, por lo que su actuación terminaría por desnaturalizar el procedimiento sumarísimo, el cual tiene por principal característica la celeridad.

En este punto, consideramos importante mencionar que la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI ha emitido, desde la implementación del Procedimiento Sumarísimo, pronunciamientos a través de los cuales ha establecido una metodología para delimitar la competencia de los ORPS y la Comisión, esto es, para determinar cuándo una denuncia debe ser tramitada en el marco de un Procedimiento Sumarísimo y cuándo bajo las reglas del Procedimiento Ordinario²⁵.

Al respecto, la Sala ha considerado que el artículo 125° del Código establece tres reglas de competencia para determinar la vía procedimental por la cual deberá tramitarse la denuncia formulada por el consumidor (procedimiento sumarísimo a cargo de los ORPS o procedimiento ordinario a cargo de las Comisiones de Protección al Consumidor), siendo que estas reglas no se aplican conjuntamente sino que se aplican como una suerte de filtro.

La primera de estas reglas hace referencia a la naturaleza de los intereses involucrados en la controversia, habiendo establecido el Código que el ORPS únicamente tendrá competencia para conocer aquellas denuncias que involucren intereses particulares, mientras que la Comisión de Protección al consumidor respectiva será competente para los supuestos en los que la denuncia involucre tanto intereses particulares como intereses colectivos y difusos.

En caso la denuncia verse sobre intereses particulares, se pasará a la segunda regla de competencia, la cual se refiere a la evaluación de la materia vinculada al hecho denunciado.

²⁴ Así por ejemplo en el Expediente 2072-2008/CPC, la Comisión de Protección al Consumidor actuó como medio probatorio esencial una diligencia de inspección con personal de incógnito a fin de acreditar la existencia de actos de discriminación por parte Huarinas S.A.C., en virtud al cual halló responsable a dicho proveedor y le impuso una multa de 15 UIT (Ver Resolución Final N° 571-2009/CPC)

²⁵ Ver, por ejemplo, la Resolución N° 1232-2012/SC2-INDECOPI emitida en el Expediente N° 137-2011/PS0-INDECOPI-LAL, bajo el cual se tramitó la denuncia presentada por el señor Alberto Ocas Cerquín contra el Banco Internacional del Perú S.A.A.

Mediante la aplicación de esta regla, se determinará si el hecho infractor denunciado se encuentra contemplado dentro de los supuestos reservados exclusivamente para el ORPS o la Comisión.

Luego de esta evaluación, si la denuncia está referida a un presunto hecho infractor que no corresponda a alguno de los supuestos reservados expresamente para el ORPS o la Comisión, deberá determinarse la competencia de acuerdo a la cuantía involucrada. Para ello deberá analizarse si el producto o servicio es apreciable en dinero; de no serlo, la competencia para conocer la denuncia la ostentará la Comisión siendo que, en caso pueda cuantificarse el valor del producto o servicio, si el mismo es menor a tres (3) UIT, el caso deberá ser conocido por el ORPS mientras que si es mayor a dicha cantidad, será la Comisión la encargada de conocer la denuncia.

A fin de resumir las reglas de determinación de competencia anteriormente citadas, en la Resolución N° 1232-2012/SC2-INDECOPI la Sala ha resumido las mismas en el siguiente esquema:

| | Procedimiento Ordinario Comisión | Procedimiento Sumarísimo ORPS |
|--|--|---|
| Primera Regla: <i>Por la naturaleza de los intereses en juicio</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Conductas que afectan intereses particulares - Conductas que afectan intereses difusos o colectivos | Conductas que afectan intereses particulares |
| Segunda Regla: <i>Por la materia involucrada</i> | Denuncias que versan sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Productos o sustancias peligrosas - Actos de discriminación o trato diferenciado - Servicios médicos | Denuncias que versan sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Requerimientos de información - Métodos abusivos de cobranza - Demora en la entrega del producto - Incumplimiento de medida correctiva - Incumplimiento de acuerdo conciliatorio - Incumplimiento de liquidación de costas y costos. - Liquidación de costas y costos |
| Tercera Regla: <i>Por razón de cuantía</i> | <ul style="list-style-type: none"> - No apreciables en dinero - Valor mayor a 3 UIT | Menor a 3 UIT |

Tal como se ha podido apreciar, el propio Código ha establecido una serie de criterios para la determinación de la competencia de los ORPS y las Comisiones de Protección al

Consumidor, siendo que la Sala Especializada en Protección al Consumidor, mediante un desarrollo jurisprudencial, ha perfeccionado la aplicación de dichos criterios, estableciendo un orden prelatorio de las reglas en ellos contenidos.

Al respecto, y desde un punto de vista estrictamente personal, nos encontramos de acuerdo con la división temática y por cuantía establecida por el Código, toda vez que las materias que se han reservado para competencia expresa tanto de las Comisiones como de los ORPS resultan adecuadas en relación a la naturaleza de los procedimientos ordinario y sumarísimo que, respectivamente, tienen a su cargo. En tal sentido, consideramos que pretender trasladar alguna de las competencias que actualmente ostentan las Comisiones en el marco de un procedimiento ordinario a los ORPS vaciaría de contenido la figura del Procedimiento Sumarísimo y atentaría contra la finalidad para la cual ésta fue creada.

De igual modo, retornar a las Comisiones las competencias que se trasladaron a los ORPS luego de la entrada en vigencia del Código supondría un sinsentido y, lejos de permitir una adecuada tramitación de las denuncias vinculadas a las misma, contribuiría a que las Comisiones vuelvan a experimentar un embalsamiento de expedientes y eleven nuevamente la carga procedimental a su cargo, habiendo sido justamente estas situaciones las que dieron pie a la implementación del Procedimiento Sumarísimo como un mecanismo que permita a los administrados obtener una tutela adecuada y efectiva.

En virtud a lo anteriormente expuesto, consideramos que debe mantenerse la determinación de competencias actualmente existente.

CONCLUSIONES

1. Hasta el año 2010 existía un único procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor, el cual era tramitado ante la Comisión de Protección al Consumidor y contaba con un plazo de tramitación de 120 días hábiles desde la tramitación de la denuncia. No obstante, dado el incremento sostenido de las denuncias presentadas, la Comisión presentó una elevada carga procedimental que resultaba imposible de manejar, lo cual ocasionaba perjuicios a los administrados, quienes no obtenían un pronunciamiento en el plazo legal establecido.
2. El Procedimiento Sumarísimo constituye una de las principales novedades introducidas por el Código de Protección y Defensa del Consumidor luego de su entrada en vigencia en el año 2010. Su creación se sustentó en la necesidad de dotar de mayor celeridad al procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor que, para entonces, se tramitaba únicamente ante la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.
3. La principal característica del Procedimiento Sumarísimo es la celeridad, en tanto constituye un mecanismo más expeditivo para la tramitación de las denuncias respecto de las cuales los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos ostentan competencia. En virtud a ello, y con la finalidad de que dicho procedimiento sea, en efecto, célere, la actividad probatoria al interior del mismo es netamente documental, pues lo contrario -esto es, la valoración de medios probatorios cuya actuación demande mayor tiempo por parte de la Administración como, por ejemplo, una pericia técnica- ocasionaría que no se cumpla con el plazo de tramitación del procedimiento establecido por la norma.
4. La finalidad del Procedimiento Sumarísimo es dotar de celeridad a la tramitación de los procedimientos de infracción a las normas de protección al consumidor con el objetivo de que los administrados usuarios del servicio vean satisfechos sus

intereses de manera efectiva. Ello tiene una relación directa con las nociones de acceso a la justicia y recurso efectivo que han sido desarrolladas incluso en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos.

5. Los principios aplicables al Procedimiento Sumarísimo fueron inicialmente los de preclusión y celeridad, según lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI sobre Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor, los cuales se encontraban complementados con los principios generales del procedimiento administrativo recogidos en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sin embargo, ello fue posteriormente modificado por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, la misma que estableció que los principios aplicables a dicho procedimiento eran los contenidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y en el artículo 230° de dicho cuerpo normativo, siendo el fundamento de esta modificación que principios propios de un proceso civil no podían ser los más importantes al interior de un procedimiento administrativo.
6. La Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, que establece las reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor, modificó profundamente la estructura del Procedimiento Sumarísimo e incorporó en la misma la etapa de evaluación previa. Al respecto, mediante dicha modificación se otorgó un plazo adicional a la Administración para realizar las investigaciones que considere pertinentes a fin de determinar si corresponde iniciar o no un procedimiento sancionador en contra del proveedor denunciado, siendo que, en lo personal, consideramos que esta modificación resulta completamente acertada en la medida que responde a un plazo más real en relación a la evaluación de la denuncia que debe realizar el ORPS y, a la vez, permite que éste realice un análisis más desarrollado a fin de determinar si existen suficientes indicios para el inicio de dicho procedimiento sancionador. Esta figura –evaluación previa- tiene sus antecedentes más próximos en el procedimiento de identificación y sanción de conductas anticompetitivas y en el procedimiento sancionador de investigación y sanción de actos de competencia desleal, los mismos que se

encuentran a cargo de la Comisión de Libre Competencia y de la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal del INDECOPI, respectivamente, siendo que consideramos que esta modificación resultaba necesaria, en la medida que permitió dotar al Procedimiento Sumarísimo de una mejor estructura que le permite alcanzar la finalidad para la que fue creado.

7. Luego de la modificación de la estructura del Procedimiento Sumarísimo efectuada por la Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI, uno de los escenarios que puede presentarse durante la etapa de evaluación previa de la denuncia es que se declare el archivo de la misma porque no existen indicios suficientes de la comisión de una infracción por parte del proveedor denunciado, siendo que dicho pronunciamiento tiene carácter de inapelable. Al respecto, si bien en principio podría considerarse que la inapelabilidad de la resolución de archivo en la fase de evaluación previa podría afectar el derecho de defensa del interesado, ello en realidad no es así pues éste siempre tiene la posibilidad de volver a presentar la denuncia adjuntando toda la documentación que exige el Texto Único de Procedimientos Administrativos del INDECOPI.
8. En un escenario como el que se configuraba cuando se encontraba vigente la redacción inicial del artículo 4.1 de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI sobre Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor, esto es, cuando los principios principales que inspiraban al Procedimiento Sumarísimo eran el de preclusión y celeridad, en la aplicación del primero surgía un conflicto con el principio de verdad material cuando una prueba determinante era presentada fuera del estadio procedimental correspondiente para la presentación de la misma. Al respecto, si bien inicialmente pronunciamientos de algunos ORPS dieron preponderancia al principio de preclusión sobre el de verdad material, posteriormente la Sala Especializada en Protección al Consumidor en vía de revisión estableció que debía buscarse un equilibrio entre ambos principios, en aras de la identificación de los hechos reales producidos, con lo cual es posible concluir que el principio de verdad material primará sobre el de preclusión, toda vez que ello permitiría emitir un pronunciamiento con el debido sustento fáctico.
9. Desde nuestro punto de vista, el procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor, dentro del cual se enmarca el Procedimiento Sumarísimo, es de naturaleza mixta, es decir, presenta características tanto del procedimiento

administrativo trilateral como del procedimiento administrativo sancionador. En virtud a ello, consideramos que el desistimiento se debería aceptar incluso en aquéllos casos en los que ya se emitió la resolución de imputación de cargos y ésta ha sido notificada al proveedor denunciado. Ello, en la medida que, en tanto existe este conflicto de intereses particular suscitado entre los administrados, mal haría la Administración en no aceptar la fórmula utilizada por éstos para arribar a una solución directa para su conflicto. Asimismo, consideramos que lo anteriormente señalado debería hacerse extensivo también a las figuras de la conciliación y la transacción.

10. La determinación de la competencia de los ORPS y de las Comisiones de Protección al Consumidor se encuentra establecida en el artículo 125° del Código, habiéndose reservado para cada uno de ellos materias de competencia exclusiva y se ha dispuesto, además, un parámetro cuantitativo como criterio adicional para determinar cuál será el encargado de tramitar la denuncia presentada por un interesado. Asimismo, ha sido a través del desarrollo jurisprudencial que se ha afinado la metodología para la delimitación de dicha competencia, siendo que nos encontramos de acuerdo con la clasificación realizada por el dispositivo legal, en tanto permite que se otorgue a cada órgano resolutorio la competencia para conocer denuncias que van acorde con la naturaleza del procedimiento que cada uno de ellos tiene a su cargo, esto es, el Procedimiento Sumarísimo en el caso de los ORPS y el Procedimiento Ordinario en el caso de las Comisiones.
11. El Procedimiento Sumarísimo, tal cual se encuentra diseñado actualmente, sí resulta ser eficaz, en la medida que constituye un mecanismo a disposición de los consumidores que les permite, efectivamente, obtener un pronunciamiento más célere en comparación al procedimiento ordinario. Adicionalmente, la fase de evaluación previa permite también que esa eficacia se presente también en relación a la Administración, toda vez que permite realizar una adecuada investigación de las circunstancias en las que se produjeron los hechos denunciado y contempla la posibilidad de que se archive la denuncia en este estadio si se verifica que no existe mérito alguno para el inicio del procedimiento, lo cual impide que la Administración se sobrecargue con la tramitación de casos que, a todas luces, carecen del sustento fáctico necesario para conllevar a la imposición de una sanción al proveedor.
12. Sin perjuicio de que, en base a todos los elementos analizados en la presente investigación, hayamos validado la hipótesis principal de la presente investigación, al

haber arribado a la conclusión de que el Procedimiento Sumarísimo, bajo su estructura actual sí resulta eficaz, nos permitimos sugerir las siguientes mejoras que, de ser implementadas, coadyuvarían a dotar de una eficacia aún mayor a dicho procedimiento:

- Se debe reconocer de manera expresa que el Procedimiento Sumarísimo ostenta una naturaleza mixta, pues, tal como hemos señalado, presenta características tanto del procedimiento administrativo sancionador como del procedimiento administrativo trilateral. El reconocimiento de dicha situación lo convertiría en un mecanismo mucho más ágil debido a que, por ejemplo, permitiría que se acepten desistimientos, conciliaciones y transacciones judiciales en cualquier etapa del mismo, lo cual generaría beneficios tanto para los administrados inmersos en el procedimiento (al tener la certeza de que, ante la existencia de alguna de las figuras antes mencionadas, el procedimiento concluirá indefectiblemente, lo cual se traduce en ahorro de tiempo y dinero para ambos), para la Administración (en tanto la posibilidad de que el procedimiento pueda concluir de manera anticipada en cualquiera de sus etapas permitiría descargar a los Órganos Resolutivos a cargo de la tramitación del expediente y éstos podrían orientar sus esfuerzos para la resolución de aquellos casos en los cuales sí resulta necesario su pronunciamiento) y para el mercado (debido a que la aceptación del desistimiento, la conciliación y la transacción extrajudicial en cualquier fase del procedimiento sumarísimo y, por ende, la conclusión anticipada del procedimiento sin que exista un pronunciamiento sobre el fondo del asunto por parte de la Administración, generaría incentivos para que los administrados inmersos en el procedimiento busquen satisfacer sus intereses y solucionar sus conflictos a través de mecanismos de autocomposición).
- Dada la carga procesal existente, la cual presenta una tendencia permanentemente creciente a raíz de una mayor y mejor difusión de los beneficios del Procedimiento Sumarísimo, debería ampliarse, al menos ligeramente, el plazo para la tramitación del mismo. Como ya se ha señalado en el capítulo 2 de la presente investigación, la fase de evaluación previa tiene una duración máxima de veinte (20) días hábiles mientras que el procedimiento sumarísimo en sí tiene una duración de treinta (30) días hábiles, los cuales se computan desde la fecha de notificación al denunciado con la resolución de imputación de cargos. Al respecto, la mejora que

introduciríamos sería de ampliar este segundo plazo a cuarenta (40) días hábiles con la finalidad que el Órgano Resolutivo en cuestión cuente (aunque mínimamente) con un mayor plazo para emitir un pronunciamiento final y, de esta manera, evitar posibles vencimientos, los cuales van en detrimento tanto de los administrados como de la Administración. Además, teniendo como parámetro objetivo al procedimiento ordinario, el cual tiene una duración de ciento veinte (120) días hábiles, el procedimiento sumarísimo contaría, en total, con una duración de sesenta (60) días hábiles, es decir, la mitad de la duración de un procedimiento ordinario.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ARIANO, Eugenia
2001 “Prueba y preclusión. Reflexiones sobre la constitucionalidad del proceso civil peruano”. *Ius et Veritas*. Lima, año 12, número 23, p. 73.
- ARRARTE, Ana María
1990 “El derecho de acción”. *Advocatus*. Lima, Época 1, N° 1, p. 40.
- AYVAR, Karina.
2009 “El desistimiento en el proceso de interdicción”. *Actualidad Jurídica*. Lima, Tomo 192, p. 88-91.
- BACA, Víctor.
2013 *Protección al consumidor; análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos*. Lima: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI.
- BUSTAMANTE, Reynaldo.
1997 “El derecho fundamental a probar y su contenido esencial”. *Ius et Veritas*. Lima, Año 8, número 14, p. 171-185.
- CARBONELL, Esteban.
2010 *Análisis al código de protección y defensa del consumidor: Ley N° 29571*. Lima: Jurista.
- DÍAZ, Jorge

- 2007 “El derecho Administrativo Sancionador y los Principios que lo regulan”. *Revista Jurídica del Perú*. Lima, Tomo 78, p 63-64.
- DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS DE GACETA JURÍDICA
2015 *Manual del Proceso Civil* (Vol. I). Lima, Gaceta Jurídica.
 - ESPINOZA, Juan.
2012 *Derechos de los consumidores*. Lima, Rodas.
 - FALCÓN, Enrique
1989 *Gráfica Procesal. Tomo III. Conclusión de la Causa. Resoluciones. Recursos. Proceso Sumarísimo*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.
 - GACETA CONSTITUCIONAL
2012 *Informe Constitucional*. Lima, Gaceta Constitucional, número 60, pp. 13-15.
 - GÓMEZ, Hugo.
2011 “El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?” *Revista de Derecho Administrativo (CDA)*. Lima, volúmen II, número 10, p. 15-42.
 - GUZMÁN, Christian
2001 “El debido proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y la doctrina peruana: ¿Hoy en día todavía puede discutirse la pertinencia del mismo?”. *Ius et Veritas*. Lima, número 22, p. 339-347.

2009 “Los principios generales del derecho administrativo”. *Ius et Veritas*. Lima, número 38, p. 228-249.
 - HERNÁNDEZ, Carlos
1997 *Procesos Sumarísimos*. Lima, Ediciones Jurídicas.
 - HINOSTROZA, Alberto

- 2002 *Formas especiales de conclusión del proceso*. Lima, Gaceta Jurídica.
- 2010 *Derecho Procesal Civil. Tomo IX: Procesos Sumarísimos*. Lima, Jurista Editores.
- INDECOPI
2011 *Compendio Estadístico Institucional 2006-2010 del INDECOPI*. Lima, Indecopi.
 - IVANEGA, Miriam
2011 “El principio del informalismo en el procedimiento administrativo”. *Derecho PUCP. Lima, número 67*, p. 165.
 - JIMÉNEZ, Roberto.
2011 “Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo”. *Derecho PUCP. Lima, número 67*, p. 200.
 - JIMÉNEZ, Javier.
2007 “¿Qué es el Debido Procedimiento Administrativo?”. *Actualidad Jurídica. Lima, número 167*, pp. 166-170.
 - LESEM, Eliana y otros
2010 “Mesa Redonda. Protección al Consumidor: ¿Por qué tener un Código?”. *Derecho & Sociedad. Lima, número 34*, pp. 165-183
 - MONROY, Juan
1996 *Introducción al Proceso Civil (Vol. I)*. Santa Fe de Bogotá: Temis-De Belaunde & Monroy.

2009 *Teoría General del Proceso*. Lima: Communitas.
 - MORÓN, Juan Carlos
2015 *Comentarios a la Ley del Procedimientos Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.

- NUGENT, Ricardo.
1953 “El impulso y la preclusión”. *Derecho PUCP*. Lima, número 13, p. 85-86

- PAYÁ, Fernando
1989 *Extinción del proceso civil por voluntad de las partes: desistimiento, allanamiento, conciliación, transacción, caducidad de la instancia*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

- PELAEZ, Rodrigo
2014 “La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi”. *Ius et Praxis*. Lima, número 45, pp. 217-225.

- PEÑA, Fernando
1967 “La acción como derecho de instancia jurisdiccional”. *Themis*. Lima, número 4, p. 18.

- RODRÍGUEZ, Elvito
2003 *Manual de Derecho Procesal Civil*. Lima: Editora Jurídica Grijley.

- RODRÍGUEZ, Gustavo y otros
2010 “El procedimiento sumarísimo de protección al consumidor”. *Actualidad Jurídica*. Lima, número 205, pp. 15-36.

- ROJAS, Enrique.
2011 “El debido procedimiento administrativo”. *Derecho PUCP*. Lima, número 67, pp. 177-188.

- SÁNCHEZ, Juan
2012 “El derecho a la prueba”. *Gaceta Constitucional*. Lima, número 60, pp. 24-27.

- ZUMAETA, Pedro

2014 *Temas de Derecho Procesal Civil. Teoría General del Proceso. Proceso de conocimiento. Proceso abreviado y proceso sumarísimo.* Lima: Jurista Editores.

NORMAS

- Congreso de la República
 - 1995 Ley N° 26506, que modifica decretos legislativos que aprobaron las normas sobre protección y publicidad en defensa del consumidor. Lima, 19 de Julio.

 - 1999 Ley N° 27049 que incorpora el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo, precisándose que la protección de sus intereses económicos mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial. Lima, 6 de Enero.

 - 2000 Ley N° 27311, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor. Lima, 18 de Julio.

 - 2000 Ley N° 27336, Ley de desarrollo de las funciones y facultades del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel. Lima, 05 de Agosto.

 - 2000 Ley N° 27251 que modifica algunos artículos del Decreto Legislativo N° 716. Lima, 7 de Enero.

 - 2001 Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 11 de Abril.

 - 2001 Ley N° 27598, que modifica el Decreto Legislativo N° 716, norma sobre protección al consumidor. Lima, 15 de Diciembre.

 - 2003 Ley N° 27917, Ley que modifica y precisa los alcances del artículo 42 del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI. Lima, 10 de Enero.

- 2004 Ley N° 28300, Ley que modifica el Artículo 7º-A del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Lima, 23 de Julio.
- 2010 Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Lima, 2 de Setiembre.
- Indecopi

2010 Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI sobre Reglas Complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor . Lima, Noviembre.

2013 Directiva N° 007-2013/DIR-COD-INDECOPI que modifica, incorpora y deroga diversos artículos de la Directiva N° 004-2010/DIR-COD-INDECOPI que establece las reglas complementarias aplicables al Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor. Lima, Diciembre.

2013 *Exposición de Motivos*. Texto Único Ordenado de la Directiva que aprueba el Procedimiento Sumarísimo en materia de Protección al Consumidor. Lima, Diciembre.
Consulta: 25 de Junio de 2016

http://www.indecopi.gob.pe/documents/36537/200871/Exposiciondemotivos2911_dir00713.pdf/3e384bba-c13d-4249-b000-2d69b952d80f
 - Ministerio de Salud

2015 Decreto Supremo N° 026-2015/SA, que aprueba Reglamento del Procedimiento de Transferencia de Funciones del INDECOPI a la Superintendencia Nacional de Salud-SUSALUD, en el marco del Decreto Legislativo N° 1158. Lima, 13 de Agosto.
 - Naciones Unidas

2015 Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor. Nueva York,

- Organización de los Estados Americanos (OEA)
 - 1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, 22 de Noviembre.

- Osinergmin
 - 2015 Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 269-2014-OS-CD, Directiva “Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural”. Lima, 23 de Enero.

- Osiptel
 - 2015 Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD-OSIPTEL, Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Lima, 14 de Mayo.

- Presidencia de la República
 - 1991 Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Lima, 11 de Setiembre.

 - 1996 Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del INDECOPI. Lima, 18 de Abril.

 - 2000 Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI mediante el cual se aprueban Textos Únicos Ordenados de las Leyes de Protección al Consumidor, de Represión de la Competencia Desleal y de Normas de Publicidad en Defensa del Consumidor. Lima, 11 de Diciembre.

 - 2001 Decreto Supremo N° 008-2011-PCM, Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel. Lima, 02 de Febrero.

 - 2008 Decreto Legislativo N° 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Lima, 26 de Junio.

- 2008 Decreto Legislativo N° 1044 que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal. Lima, 26 de Junio.
- 2008 Decreto Legislativo N° 1045, que aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor. Lima, 26 de Junio.
- Presidencia del Consejo de Ministros
 - 2009 Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor. Lima, 30 de Enero.
- Sunass
 - 2007 Resolución N° 066-2006-SUNASS-CD, Reglamento General de Reclamos de Usuarios de Servicios de Saneamiento y Documento de Análisis de Impacto Regulatorio. Lima, 14 de Enero.
 - 2009 Resolución de Consejo Directivo N° 064-2009-SUNASS-CD. Lima, 31 de Diciembre.

RESOLUCIONES

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
 - 1988 *Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras*. Sentencia: 29 de julio de 1988.
Consulta: 25 de junio de 2016

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
 - 1989 *Caso Godínez Cruz contra Honduras*. Sentencia: 20 de enero de 1989.
Consulta: 25 de junio de 2016

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf
- INDECOPI – COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR N° 2
 - 2009 *Expediente 2072-2008/CPC*. Resolución Final N° 571-2009/CPC: 25 de febrero de 2009.

- 2012 *Expediente N° 470-2011/PS2 (579-2011/CPC-Apelación).*
Resolución Final N° 1751-2012/CPC: 21 de mayo de 2012.
- 2015 *Expediente N° 439-2015/PS1 (392-2015/CC2-Apelación).*
Resolución Final N° 1915-2015/CC2: 5 de noviembre de 2015.
- 2015 *Expediente N° 78-2015/CC2-Queja (1342-2015/PS3).*
Resolución Final N° 2187-2015/CC2: 3 de diciembre de 2015.
- INDECOPI – ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS N° 1

2015 *Expediente N° 490-2015.* Carta N° 3498-2015/PS1-INDECOPI:
6 de octubre de 2015.

2015 *Expediente N° 397-2015/PS1.* Resolución Final N° 690-
2015/PS1. 16 de octubre de 2015.

2015 *Expediente N° 12-2015/PS1/IAC.* Resolución Final N° 705-
2015/PS1: 20 de octubre de 2015

2015 *Expediente N° 368-2014/PS1/IMC.* Resolución N° 917-
2015/PS1: 18 de diciembre de 2015

2016 *Expediente N° 91-2015/PS1/ILCC.* Resolución Final N° 2-
2016/PS1: 4 de enero de 2016
 - INDECOPI – ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS N° 2

2015 *Expediente N° 1982-2014/PS2.* Resolución Final N° 0052-
2015/PS2: 15 de enero de 2015.

2015 *Expediente N° 2079-2014/PS2.* Resolución Final N° 0046-
2015/PS2: 14 de enero de 2015.
 - INDECOPI – ÓRGANO RESOLUTIVO DE PROCEDIMIENTOS SUMARÍSIMOS N° 3

- 2015 *Expediente N° 1815-2014/PS3*. Resolución Final N° 316-2015/OPS3: 22 de abril de 2015.
- 2015 *Expediente N° 1546-2014/PS3*. Resolución Final N° 225-2015/OPS3: 23 de marzo de 2015.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- 2003 *Expediente N° 858-2003-AA-TC* Sentencia: 24 de marzo de 2003.
Consulta: 25 de junio de 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00858-2003-AA.html>
- 2005 *Expediente 3330-2004-AA/TC*. Sentencia: 11 de julio de 2005.
Consulta: 25 de junio de 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03330-2004-AA.html>
- 2005 *Expediente N° 4289-2004-AA/TC*. Sentencia: 17 de febrero de 2005.
Consulta: 25 de junio de 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04289-2004-AA.html>
- 2003 *Expediente N° 010-2001-AI/TC*. Sentencia: 26 de agosto de 2003.
Consulta: 25 de Junio de 2016

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>
- INDECOPI – SALA ESPECIALIZADA EN PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
- 2012 *Expediente N° 317-2011/PS-INDECOPI-PIU*. Resolución N° 3547-2012/SPC-INDECOPI: 5 de diciembre de 2012
- 2012 *Expediente N° 137-2011/PS0-INDECOPI-LAL*. Resolución N° 1232-2012/SC2-INDECOPI: 25 de abril de 2012.

