

UNIVERSIDAD SAN PEDRO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
ESCUELA DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



**Eficacia del procedimiento sumarísimo en la solución  
de denuncias ante la oficina regional de INDECOPI  
en Ancash – sede Chimbote, periodo 2017-2018**

Tesis para obtener el Grado Académico de Maestro en Derecho con  
mención en Derecho Constitucional y Administrativo

**Autor: Ojeda Chú, Mariana Lucia**  
Asesor: Matos Quesada, Julio Cesar

**Chimbote – Perú**  
**2019**

## INDICE

TÍTULO	i
PALABRAS CLAVE	ii
<i>KEYWORDS</i>	ii
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	ii
RESUMEN	iii
ABSTRACT	v
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1.1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN CIENTÍFICA	1-4
<b>II. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>5</b>
2.1. JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA	5
2.4. JUSTIFICACIÓN SOCIAL	5
2.5. JUSTIFICACIÓN LEGAL	5-6
<b>III. EL PROBLEMA</b>	<b>7</b>
3.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA	7-10
3.2. ANTECEDENTES TEÓRICOS	10-11
3.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
3.3.1. Delimitación espacial	11
3.3.2. Delimitación temporal	11
3.3.3. Delimitación social	11
3.4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	11
<b>IV.- MARCO REFERENCIAL</b>	<b>11</b>
4.1. MARCO HISTÓRICO	11-13
4.2. MARCO CONCEPTUAL	13
4.2.1. Consumidor	13
4.2.2. Derecho del Consumidor	14
4.2.3. Derecho al Plazo Razonable	14
4.2.4. Eficacia	15
4.2.5. Eficacia del orden jurídico	15
4.2.6. Indecopi	15
4.2.7. Proveedor (es)	15
4.2.8. Protección al Consumidor	16

4.2.9. Proceso Sumarísimo	16
4.2.10. Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor	16
4.2.11. Relación de consumo	17
4.3. MARCO TEÓRICO	17
4.3.1. Naturaleza Jurídica del Derecho del Consumidor	17
4.3.1.1. Como parte del derecho constitucional	17-21
4.3.1.2. Como parte del derecho de la persona	21-24
4.3.1.3. Como parte del derecho multidisciplinario o interdisciplinario	24-25
4.3.1.4. Como parte de los intereses difusos	25-27
4.3.2. El derecho del Consumidor en los sistemas jurídicos extranjeros	27
4.3.2.1. Sistema jurídico de Argentina	27-30
4.3.2.2. Sistema jurídico de Estados Unidos de América	30-32
4.3.2.3. Sistema jurídico Mexicano	32-34
4.3.3. Plazo Razonable como Derecho	35
4.3.3.1. La legalidad del plazo razonable	35-36
4.3.2.1.1. El argumento del mandato expreso del orden jurídico Internacional	36-41
4.3.2.1.2. El argumento del mandato expreso del principio del Estado de Derecho	41-45
4.3.2.1.3. El argumento del principio nulla coactio sine lege	45-50
4.3.2.1.4. El argumento del principio de legalidad material	50-53
4.3.2.1.5. El argumento de la división de poderes	53-55
<b>V. HIPÓTESIS</b>	55
5.1. HIPÓTESIS GENERAL	55
5.2. VARIABLES	55
5.2.1. Variable independiente (X)	55
5.2.2. Variable dependiente (Y)	56
5.2.3. Operacionalización de las variables	56
<b>VI. OBJETIVOS</b>	56
6.1. OBJETIVO GENERAL	56
6.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	56
<b>VII. METODOLOGÍA DEL TRABAJO</b>	57
7.1. TIPO, DISEÑO Y MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN	57
7.2. POBLACIÓN Y MUESTRA	57

7.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	57
<b>VIII. RESULTADOS</b>	57-70
<b>IX. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN</b>	70-92
<b>CONCLUSIONES</b>	93
<b>RECOMENDACIONES</b>	94
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	95-98
<b>ANEXOS</b>	99

**TÍTULO:**

Eficacia del procedimiento sumarísimo en la solución de denuncias ante la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.

Efficiency of the summary procedure in the solution of complaints before the Regional Office of INDECOPI in Ancash - Sede Chimbote, period 2017-2018.

**PALABRA CLAVE:**

Sumarísimo. Denuncia. INDECOPI

**KEYWORDS:**

Summary. Complaints. INDECOPI

**LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN:**

**Área:** Ciencias Sociales

**Sub área:** Derecho

**Disciplina:** Derecho

**Línea de Investigación:** Instituciones del Derecho Constitucional

## RESUMEN

El Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N° 29571 del año 2010, incorpora la vigencia del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, cuyo propósito fue normar el medio a través del cual el consumidor pudiera recurrir a la instancia dispuesta por el Estado, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. Y de esa manera, los conflictos que surgen a partir de los efectos no queridos de las relaciones de consumo, se resuelvan ante un ente imparcial y en un plazo legal y sumario de 30 días hábiles.

En el ejercicio de este contexto legal, se pondera la existencia del derecho al plazo razonable como un atributo fundamental que se desprende del principio constitucional del debido proceso, y que opera como una garantía del consumidor en el desarrollo del actuar procedimental del Estado.

Al amparo de la normatividad vigente, la Oficina Regional del INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, tiene la responsabilidad administrativa de admitir y finiquitar las controversias que surgen por la contravención a las normas de protección al consumidor de acuerdo a lo prescrito para el procedimiento sumarísimo, es decir, en el término de 30 días hábiles; sin embargo, resulta evidente que la carga de trabajo en dicha Oficina Regional excede su capacidad operativa, lo que provoca que los plazos procesales indicados en el Código de Protección y Defensa del Consumidor no suelen respetarse, por lo que, la tramitación de las denuncias no concluye dentro de los plazos legales dispuestos en la normatividad de la materia.

En ese sentido, la efectividad del procedimiento sumarísimo no descansa sobre la modificación de plazos menores a los vigentes, sino en los mecanismos que garanticen la eficacia de un derecho adjetivo donde el consumidor vea satisfecho su interés legítimo.

De allí parte la importancia del presente trabajo de investigación que, a través del método descriptivo y análisis no experimental, ha permitido realizar un análisis de la legislación nacional y casuística, determinándose que el procedimiento sumarísimo como mecanismo de protección en la solución de denuncias ante la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018, no resulta efectivo para cautelar los derechos del consumidor, ya que no existe la certeza que serán atendidas en un plazo razonable.

## **ABSTRACT**

The Consumer Protection and Defense Code - Law No. 29571 of the year 2010, incorporates the validity of the Summarized Procedure of Consumer Protection, whose purpose was to regulate the means through which the consumer could resort to the instance provided by the State, the National Institute for the Defense of Competition and the Protection of Intellectual Property - INDECOPI. And in that way, the conflicts that arise from the unintended effects of consumer relations are resolved before an impartial entity and within a legal and summary period of 30 business days.

In the exercise of this legal context, the existence of the right to reasonable time is considered as a fundamental attribute that follows from the constitutional principle of due process, and that operates as a guarantee of the consumer in the development of the State's procedural action.

Under the current regulations, the INDECOPI Regional Office in Ancash - Chimbote Headquarters, has the administrative responsibility to admit and settle disputes arising from the contravention of consumer protection standards in accordance with the provisions of the summary procedure, that is, within 30 business days; However, it is clear that the workload in said Regional Office exceeds its operational capacity, which means that the procedural deadlines indicated in the Consumer Protection and Defense Code are not usually respected, and therefore, the processing of complaints does not concludes within the legal deadlines provided in the regulations of the matter.

In that sense, the effectiveness of the summary procedure does not rest on the modification of terms shorter than those in force, but on the mechanisms that guarantee the effectiveness of an adjective right where the consumer sees his legitimate interest satisfied.

Hence the importance of the present research work that, through the descriptive method and non-experimental analysis, has allowed an analysis of the national

and casuistic legislation, determining that the very summary procedure as a protection mechanism in the solution of complaints before the INDECOPI Regional Office in Ancash - Chimbote Headquarters, 2017-2018 period, is not effective to protect consumer rights, since there is no certainty that they will be addressed within a reasonable time.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN CIENTÍFICA. -**

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, según el Artículo II del Título preliminar, prescribe que es derecho del consumidor el poder acceder a productos y servicios de cualidades óptimas que satisfagan lo requerido, a decir del legislador, bienes o servicios idóneos. Asimismo, reconoce, también, el derecho a medidas o mecanismos de protección que implique la garantía del ejercicio de los atributos dispuestos en la norma, de tal manera que la desigualdad en el desarrollo de la relación de consumo, se vea disminuida o, eventualmente, eliminada.

En el camino de arribar a una solución a la problemática de la asimetría de la información y otras desigualdades que surgieron de la práctica de vínculo de consumo, la legislación planteada, norma dos tipos de procedimientos administrativos a disposición del administrado: el Sumarísimo y el Ordinario. Ambos tramitados en sede administrativa ante el INDECOPI. Estos procedimientos regulados en la segunda parte del artículo 123°, tienen como finalidad garantizar la atención del consumidor que ha visto vulnerado su derecho, así como la reparación del daño ocasionado, es decir, la atención del interés legítimo del administrado.

Esta potestad y deber proteccionista y garantista del Estado, que se define como especial por la Constitución Política, en el marco de los derechos del consumidor, se ven materializados en los procedimientos antes mencionados seguidos ante INDECOPI, los cuales, se considera que están respaldados por una tesis o posición intermedia respecto de su naturaleza, tanto privada como pública. Ya que la relación de consumo, que es bilateral, se genera en la esfera privada, pero los efectos - no queridos de la misma – que han generado la vulneración del derecho, se tramitan y resuelven a través de un procedimiento ante el ente administrativo, donde el Estado, además, está investido de la potestad sancionadora, este último, considerado por la doctrina moderna como un procedimiento trilateral.

Gómez (2011) afirma que, aquellos procedimientos tramitados en INDECOPI sobre derechos del consumidor, aperturados a través de una denuncia, tienen una esencia

mixta, por ser trilateral y sancionadora. A decir de este autor, se observan una dualidad de vínculos jurídicos, una de carácter bilateral y otra trilateral, generados

entre las partes, como son: el denunciante - consumidor y el denunciado - proveedor (pág. 29).

Y así efectivamente, estuvo reconocido en la Directiva 004-2010/DIR-COD-INDECOPI, Reglas complementarias aplicables al procedimiento sumarísimo en materia de protección al consumidor, en su numeral 4.3.1, el cual establece que, el trámite se inicia de oficio por la autoridad competente, dando lugar así a la apertura del procedimiento sumarísimo; sin embargo, esta declaración de oficiosidad dispuesta en la norma, se prescribe acompañada por la denuncia de la parte perjudicada y, es precisamente por estos caracteres que, adopta el estatus de trilateral, sin que ello signifique la alteración de la esencia misma del procedimiento sancionador. Aunque en la norma interna del INDECOPI vigente a la fecha, Directiva N° 005-2017/DIR-COD-INDECOPI, no lo señala de manera expresa, como la antes mencionada, se entiende que esta se encuentra implícita en su contenido y que se ilustra a través del análisis de la doctrina, lo que permite señalar que, la naturaleza de los procedimientos ante el INDECOPI, tanto sumarísimo como ordinario, se mantienen con la misma esencia mixta (sancionadora-trilateral).

De esta manera, en el procedimiento sumarísimo – objeto de nuestra investigación-, se hallarán, tanto los intereses legítimos del vínculo de consumo como del atributo de la administración pública en el proceso sancionador, que actuará con el fin de asumir la defensa de los derechos vulnerados de los consumidores.

Considerando lo expuesto, para la presente investigación se han revisado las siguientes experiencias en el campo jurídico nacional:

- a) **El código de protección y defensa del consumidor, retos y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú** (DURAND CARRION, 2007), este autor se avoca a realizar un breve análisis del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado mediante la Ley N° 29571, destacando la importancia que le otorga el Estado al sujeto consumidor. Asimismo, desarrollo su estudio sobre la base de las conductas de los individuos en sociedad, las innumerables necesidades que requiere el hombre desde su nacimiento o incluso antes, generando así una serie de vínculos, entre ellos los

de consumo, que ameritan ser normas de conducta de consumo, en la adquisición de bienes y servicios

Por ello, destaca que el sistema jurídico debe incorporar y desarrollar una legislación que, evalúe las relaciones de consumo y ofrezcan la protección debida al consumidor para aquellos casos que lo amerite en atención a la evaluación de las relaciones de consumo que van modificándose en el mercado.

- b) **El control de barreras burocráticas por el INDECOPI y la tutela de derechos fundamentales económicos** (ULLOA CARDISH, 2013), el autor se desarrolla un análisis acerca de las barreras burocráticas en los organismo del Estado y del importante rol que cumple el INDECOPI para tutelar los derechos del administrado, quien afronta un aserie de situaciones que le impiden acceder de manera eficaz y oportuna a los servicios estales. La investigación analiza la labor realizada por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI a través del pronunciamiento y jurisprudencia administrativa evacuada por el colegiado de la Sala de Defensa de la Competencia. Asimismo, plantea la posibilidad de una reformar del cuerpo normativo más importante, la Constitución Política, a través del cual se pretende investir a los entes administrativos, del estatus de jurisdicción administrativa, tal es el caso de INDECOPI.
- c) **Corre INDECOPI, Corre, ¿Resulta eficaz el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor?** (PACHECO GOMEZ, 2017) en esta investigación, la autora realiza un análisis sobre la aplicación del Código de Protección y Defensa del Consumidor desde su vigencia (2010). Para ello, destaca entre otros aspectos, el examen al Procedimiento Sumarísimo y como esté a lo largo de los años ha sido ejecutado en ese continuo vaivén de la atención de los consumidores reclamantes, que plasman sus denuncias ante el INDECOPI como ente competente, y como este órgano ha admitido, tramitado y resuelto las pretensiones exteriorizadas. Es de destacar, el análisis de los plazos que realiza la autora, respecto

de la comparación entre los dos procesos administrativos, el sumarísimo y el ordinario; en el primero el legislador aprueba, a través de la norma, un

sumario de plazo de 30 días hábiles, en ventaja a un proceso ordinario cuyo trámite podía exceder, en el mejor de los casos, el doble de tiempo. Por lo tanto, destaca, ese interés del Estado en normar un mecanismo más sencillo y rápido para atenuar los efectos de los actos, eventualmente, lesivos y abusivos de los proveedores, infracción cuenta con una respuesta efectiva del ente competente.

- d) **Protección al consumidor y propuesta estatal en autorregulación privada y procedimientos administrativos: una aproximación inicial** (REJANOVINSCHI TALLEDO, 2017), en este artículo, el autor, analiza las posibilidades de resolución de las denuncias interpuestas por los consumidores, que se exteriorizan por medio de la autorregulación privada y los procedimientos administrativos para las relaciones de consumo, así como efectividad de los reclamos planteados a nivel de las redes sociales. Vale decir, se dirige al estudio sobre la efectividad de las estrategias que de manera voluntaria desarrollan los proveedores (empresas que distribuyen bienes o servicios de consumo directo) para solucionar las posibles diferencias con los consumidores. Obviamente, la autorregulación deberá sostenerse sobre principios y reglas que asumen de manera seria y voluntaria, con la finalidad de generar una mayor ventaja en los resultados a diferencia de los procedimientos regulares que ofrece el Estado. Sin duda, este trabajo plantea aspectos interesantes sobre la autorregulación privada, en virtud a los derechos protegidos de los usuarios consumidores, sin embargo, como el mismo autor lo reconoce, sería importante que además de las medidas correctivas, se incorporen, para una mayor y mejor efectividad, soluciones indemnizatorias que busque reparar el perjuicio ocasionado al consumidor.
- e) **Fundamentos para regular un mecanismo de reparación de daños en sede administrativa** (SOLES RODRIGUEZ, 2017), en esta tesis, la autora analiza los medios proteccionistas dispuestos en la ley para el consumidor, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 65°. Y es que, aunque los derechos del consumidor están protegidos por la norma de mayor jerarquía, el derecho adjetivo, tiene un particular punto de vista, ya que no se han

desarrollado acciones para la reparación de los daños en vía administrativa. La autora, expone la carencia normativa de los procedimientos que buscan

defender los derechos vulnerados del administrado y que implique una consecuencia legal, de tal manera que el proveedor remedie el daño ocasionado, mediante acciones efectivas. En ese sentido, la investigación tuvo como objetivo aportar al ordenamiento jurídico acciones legales para la reparación de daños en vía administrativa, pues consideró no es posible calificar la defensa del consumidor como una protección completa, si el administrado no ve resarcido la afectación d su derecho mediante una indemnización.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **2.1. Justificación Práctica. -**

El análisis del procedimiento sumarísimo, en su condición de medio para la defensa legal de los derechos de los consumidores que se tramitan en el INDECOPI, permitirá determinar la afectividad o no de este proceso administrativo para el amparo y reparación de los derechos afectados del consumidor, así como identificar las causas que respalden los hechos probados y, eventualmente, las oportunidades de mejora, si el procedimiento lo ameritara. En ese sentido, la justificación práctica de la presente investigación, se sostiene sobre necesidad de probar la efectividad de uno de los procedimientos más recurridos por el administrado, y que se crea normativamente y define como un mecanismo ágil y célere en el marco de la protección de los derechos elementales del consumidor.

### **2.2. Justificación Social. -**

Las relaciones jurídicas de contenido patrimonial, que vinculan a consumidores y proveedores, son tan diversas y extendidas numéricamente, que en determinado momento rebasaron la esfera privada, para empezar a regularse a demás por normas de orden público en atención a la naturaleza del derecho del consumidor o derecho de consumo. Es así que, el procedimiento sumarísimo surge para fijar una esfera de protección y reparación de los derechos vulnerados por el proveedor en perjuicio del consumidor, y se diferencia de los mecanismos hasta entonces vigentes, por las características der celeridad y agilidad, consagrados en el código de la materia. Por lo tanto, emerge como una alternativa para la descongestión del procedimiento regular, a efecto de que las denuncias iniciadas por el consumidor se atendieran con mayor celeridad, aliviando así el letargo del procedimiento que tenían que afrontar

los consumidores. En ese sentido, dicho procedimiento tuvo y tiene como finalidad la solución sumaria de las controversias, por lo tanto, es necesario determinar si efectivamente se viene cumpliendo con los fundamentos que determinaron la vigencia del proceso administrativo.

### **2.3. Justificación Legal. –**

La creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, significó un gran avance para el amparo de los atributos que asisten a los usuarios - consumidores en el Perú. Sin embargo, es preciso preguntarse cuan eficaz han sido la normatividad aprobada que ha definido su vigencia y actuación desde su creación y, aún más, que tan eficiente es la labor de esta institución pública frente a la asistencia de las reclamaciones o denuncias de los consumidores.

En el Anuario de Estadísticas Institucionales del INDECOPI, se visualizan una serie de cuadros estadísticos sobre las acciones del INDECOPI, tal es así que, en la página 30 (INDECOPI, Anuario de Estadísticas Institucionales, 2017) se muestran dos tablas de particular interés para esta investigación: cuadro de reclamos concluidos (1.36) y cuadro de reclamos concluidos según tipo de conclusión (1.37); en los cuales destaca que de los 5,894 reclamos atendidos, 1697 casos concluyeron por inasistencia del proveedor y 1385 por abandono del consumidor. Lo que quiere decir que, más de la mitad de los casos que informa el INDECOPI fueron concluidos sin éxito para el consumidor.

Las cifras antes mencionadas, entre otras que se analizarán más adelante, podrían ser las razones por las que se ha aprobado el Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020 que, como novedad frente al Código de Protección y Defensa del Consumidor busca incorporar medidas articuladas donde se evidencie y efectivice la participación de los distintos organismos del estado y de la sociedad civil, para garantizar las atribuciones de los administrados - derivados de la relación de consumo – y defender los mismo frente a comisión de infracciones.

Frente a ello, amerita determinar, entonces, la eficacia del procedimiento sumarísimo como mecanismo de defensa para la solución de las denuncias interpuestas ante el INDECOPI y, en ese marco, si el actuar de la gestión pública del Estado, en su

condición de órgano moderador de las relaciones jurídicas de consumo, es la más idónea por estar en el contexto de los alcances de la ley o si se cuenta con un marco normativo deficiente para satisfacer la demanda de consumidores insatisfechos.

El análisis del procedimiento sumarísimo como medio eficaz para proteger los derechos del consumidor, resulta ser trascendente en el quehacer jurídico, ya que permite observar el actuar de los administrados en el ejercicio del derecho procesal administrativo ante las autoridades competentes, así como evaluar el desarrollo de la gestión pública de las entidades del Estado, en el estatus de ente regulador de las relaciones de consumismo que surgen en el mercado.

### **3. EL PROBLEMA**

#### **3.1. Realidad Problemática. -**

El panorama sobre el cual se ubica el análisis que se realiza, no se debe exactamente a las actividades de consumo que cada día van en aumento y en modalidades tan diversas como las necesidades de los consumidores y la creatividad de los proveedores, sea que se traten de sujetos individuos y/o personas ficticias o jurídicas, sino a los efectos que generan las mismas y que recaen directamente en la vulneración de los derechos de la parte más débil del vínculo jurídico de consumo, es decir, el consumidor.

El consumidor, a través del acto de consumo, busca satisfacer necesidades, ya sea de bienes o servicios, y la problemática surge cuando las expectativas sobre los mencionados los antes mencionados - bienes y/o servicio - no se ven compensados, generando así la insatisfacción y perjuicio del consumidor, y que a lo largo de los años, desde la creación del INDECOPI se ha buscado proteger y, eventualmente, remediar.

Sin embargo, establecer normas de protección o normas que regulen criterios de calidad en el tránsito de bienes y servicios, no son suficientes si a la par no se establece un efectivo derecho adjetivo que le permita al consumidor, sin mayor demora, ver atendida su insatisfacción.

El artículo 65° de nuestra Constitución prescribe que el Estado tiene la responsabilidad de ejercer la salvaguarda de los atributos de los consumidores, estos

intereses no son otra cosa que los derechos concedidos y reconocidos en virtud de la relación de consumo, y que, entre otros, se deben materializar a través de vínculo horizontal e información simétrica sobre los bienes y servicios promovidos.

El Tribunal Constitucional, en torno a lo mencionado, ha señalado que, “el Estado tiene un deber especial de protección frente a los consumidores, correspondiéndole (...) crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores (...) 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 solo 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” (Tribunal Constitucional, 2004).

Por su parte, el (Código del Protección y Defensa del Consumidor, 2010) vigente a partir del año 2010, en el literal g) del artículo 1° prescribe que, los derechos de los cuales gozan los consumidores están salvaguardados, a través de procedimientos efectivos, rápidos y sencillos que los separen de causas tediosas, exigentes en requisitos y onerosas en el camino del trámite de los reclamos y denuncias tramitadas por los consumidores ante el INDECOPI.

Al respecto, cabe recordar que el plazo razonable tiene el estatus de derecho fundamental para el administrado frente a los procedimientos del Estado, reconocido de manera implícita en el derecho al debido proceso normado en la Constitución Política y, de manera explícita, como elemento del principio del debido procedimiento consagrado en la Ley N° 27444. Y se debe recordar que, este derecho se materializa con el periodo de tiempo necesario y suficiente para la actuación procesal que le permita a la autoridad competente resolver definitivamente y con ellos la definición de los derechos y obligaciones de los individuos en controversia.

La vigencia el Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, como medio procedimental para que el consumidor pudiera recurrir ante el Instituto Nacional de

Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, significo la solución normativa resultante de esa garantía ofrecida por el

Estado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, es así que emerge la herramienta que otorgaba la posibilidad, al consumidor, de obtener una resolución al cuestionamiento presentado, de manera imparcial y en un plazo sumario..

Siendo esto así, en el marco del desenvolvimiento del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor, en la Oficina Regional del INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, se arrogan por disposición legal, la responsabilidad de solucionar las denuncias en el sumario plazo legal de 30 días hábiles. De esto modo, no sólo se apertura la posibilidad de cubrir las expectativas de los administrados – consumidores -, sino además que se consolide la naturaleza oportuna y efectiva de esta vía procesal. Sin embargo, desde su vigencia, dicho procedimiento ha afrontado una serie de cambios en aras de la mejora de los efectos, buscando investirlo de etapas y actos sencillos que aminore la insatisfacción del consumidor.

Por consiguiente, resulta evidente que la carga de trabajo de la Oficina Regional del INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, excede la capacidad operativa del recurso humano que lo compone, lo que provoca que los plazos procedimentales normados en el Código de Protección y Defensa del Consumidor no suelen respetarse. Consecuentemente, muchas denuncias terminan en plazos superiores al legal o, incluso, algunos procedimientos nunca concluyen con la resolución respectiva.

Por tanto, queda claro que regular un procedimiento con plazos más cortos, no se considera es lo bastante idóneo para garantizar, en primer orden, la satisfacción de las atribuciones del consumidor, si a la par no se establece un derecho adjetivo que sea efectivo y le permita al consumidor, ver atendida su pretensión legítima. En tal sentido, la aplicación irrestricta del derecho al plazo razonable, se constituye en una impostergable expresión y aplicación del derecho al debido proceso, y por el este debe realizarse en el plazo necesario y suficiente, de tal manera que permita la determinación de los derechos subjetivos materia de la litis.

Asimismo, debemos advertir que los mecanismos procesales deben guardar consonancia con la garantía y salvaguarda de los intereses de la sociedad expresados en la afección colectiva y la reparación de los derechos afectados en el plazo más breve

posible, ya se trate de derechos individuales o colectivos de los consumidores, los mecanismos efectivos son los únicos medios de satisfacer los derechos.

Por último, vale decir que el escenario de nuestra problemática gira en torno a la eficacia del procedimiento sumarísimo para garantizar el amparo y reparación de los derechos del consumidor, sosteniéndose en la observancia del derecho al plazo razonable en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, según lo establecido en la Ley 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor.

### **3.2. Antecedentes Teóricos. -**

En el ámbito del análisis doctrinario sobre las relaciones de consumo, las atribuciones de los consumidores y la tutela al consumidor, se pueden destacar cuatro autores que, desde su propia perspectiva realizan un análisis teórico de la materia:

Durand en su obra “Tratado de derecho del Consumidor en el Perú” (DURAND CARRION, 2007) realiza un análisis doctrinario del tema vinculándolo al marco normativo partiendo de la explicación de la naturaleza jurídica del consumidor, la evolución y explicación histórica del derecho del consumidor, así como los alcances del sistema jurídico nacional en la Constitución Política, el Decreto legislativo N° 716 y la legislación civil en lo que respecta a las contrataciones; para finalmente realizar una revisión de la protección del consumidor en los sistemas jurídicos internacionales.

Juan Espinoza en el libro “Ley de la Protección al Consumidor” (ESPINOZA ESPINOZA, Ley de Protección al Consumidor, 2004) recoge la opinión analítica de distintos autores con experiencia en el tema y que pueden dar perspectivas distintas ya que realizan labores en diversas esferas del sistema jurídico nacional. Y es precisamente en este aspecto, que se encuentra el aporte utilitario de esta obra ya que ofrece los comentarios de las normas jurídicas y precedentes jurisprudenciales sobre la materia, y que clarifican su mejor entendimiento.

El autor Guido Alpa en “El Derecho del Consumidor” (ALPA, 2004) analiza aspectos doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales en el sistema jurídico italiano y europeo y, debido a la falta de un análisis jurídico nacional, esta obra cuyo nombre original es “Il Diritto dei Consumatori” fue traducida y editada en el Perú.

Guido Alpa centra su análisis en el consumidor y el derecho que le asiste como tal, y no en la actividad de consumo, aunque desarrolla su trabajo vinculándolo con la actividad comercial y contractual.

El autor argentino Lorenzetti a través de su obra “Consumidores” (LORENZETTI, 2009), realiza un interesante recorrido por la doctrina y la legislación argentina sobre la defensa del consumidor o usuario (como, también, lo denomina), resaltando que se trata de una regulación de una clase de sujetos y no exactamente de la actividad de mercado (vale decir, de consumo). Asimismo, hace mención de la ciencia consumerista, para referirse a esta área del derecho, ya que en Argentina tomo su tiempo la regulación normativa del derecho y protección de los consumidores.

### **3.3. Delimitación del Problema de Investigación. -**

#### **3.3.1. Delimitación espacial:**

La investigación tiene como ámbito de espacio, la sede de la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, órgano descentralizado y competente para tramitar los procedimientos de protección al consumidor de la Provincia del Santa.

#### **3.3.2. Delimitación temporal:**

Los procedimientos sumarísimos tramitados por la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote durante los ejercicios 2017 y 2018.

#### **3.3.3. Delimitación social:**

Son los consumidores de la Provincia del Santa, quienes tramitan sus procedimientos sumarísimos ante la Oficina Regional de INDECOPI, sede Chimbote.

### **3.4. Formulación del Problema. -**

¿El procedimiento sumarísimo protege eficazmente los derechos del consumidor en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018?

## **4. MARCO REFERENCIAL**

### **4.1. Marco Histórico. -**

El escenario previo a la existencia del Instituto Nacional de Defensa de la

Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI que surge en el año 1992, los vínculos privados entre consumidores y proveedores en el Perú, se regulaban por las normas comerciales o civiles, en el marco de las negociaciones mercantiles o contractuales.

Sin embargo, la extensión desmedida de las relaciones de intercambio de bienes y servicios, así como la premura del Estado de inyectar la económica nacional a través de la apertura de los mercados, se visualiza en implementación de la economía social de mercado que, entre otros aspectos importantes, incorpora la protección y defensa de los derechos del consumidor.

Santiago Rocca y Eva Cespedes, señalan que, la economía social de mercado ha sido incorporada en las dos últimas Constituciones Políticas en el Perú, en el artículo 110° de la Carta Magna de 1979 y en el artículo 65° de la norma vigente (año 1993), asimismo destaca que mediante esta política, el aparato estatal asume el compromiso de la promoción de la competencia, la iniciativa empresarial y la protección del consumidor (ROCCA & CÉSPEDES, 2011). Sin embargo, acotan que, previo al vigor de la Constitución de 1993, ya se había regulado la relación de consumo.

La primera de ellas fue a través del Decreto Legislativo N° 716 del 07 de noviembre de 1991, denominada la Ley del Consumidor, y que significaría la antesala de la creación del INDECOPI, pero más que ello, significaría el antecedente del Código de Protección y Defensa del Consumidor que entraría en vigencia muchos años después. Esta primera norma estuvo integrada por 50 artículos, y regulaba los derechos de los consumidores y obligaciones de los proveedores, además de las infracciones y sanciones que, entonces, se disponía su tramitación ante la Comisión de Protección al Consumidor o ante su Secretaría Técnica.

La creación del INDECOPI fue mediante el Decreto Ley N° 25868 de fecha 18 de noviembre de 1992, denominándola la “Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI”. Su norma se sistematizó en 50 artículos y en el artículo

18° inciso c), se determinada la creación de la Comisión de Protección al Consumidor; actualmente, el INDECOPI es un organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, se instituye como una persona jurídica de

derecho público y entre sus atributos está la autonomía en distintos ámbitos que le permiten un ejercicio independiente en sus decisiones. Posteriormente, en abril del año 1996, se aprobó mediante ley, sus facultades, organización y funcionamiento de las Comisiones y oficinas.

Mediante Ley N° 28671 de fecha 01 de setiembre del año 2010, se aprueba el Código de Protección y Defensa del Consumidor, en este, se regula toda relación de consumo entre consumidores y proveedores en el Perú. Esta norma está compuesta por un Título Preliminar y siete Títulos, y dentro de ellos por 159 artículos. La importancia de esta ley, es que por primera vez en el Perú se uniformiza y aprueban de manera más clara y ordenada la regulación para las relaciones de consumo, las cuales se sistematizan en un solo cuerpo normativo, normas sustantivas y procedimentales, así como mecanismos alternativos para la simplificación de los procedimientos.

Finalmente, el 14 de marzo del año 2017, mediante Decreto Supremo N° 024-2017-PCM entra en vigor el Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020 que, como lo señala la misma norma, se instituye como el elemento normativo que permitirá la ejecución de la política nacional de protección y defensa del consumidor, y cuya responsabilidad de seguimiento y evaluación de su cumplimiento recae en el INDECOPI.

## **4.2. Marco Conceptual. -**

### **4.2.1. Consumidor:**

El artículo V del Título Preliminar, numeral 1, del Código del Consumidor, prescribe: 1.1. Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios (...). 1.2. Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio. 1.3. En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta. (Código del Protección y Defensa del Consumidor, 2010).

Bermejo Vera (1978), señala que consumidor es una persona que actúa en la condición de comprador, arrendatario, usuario, derechohabiente, prestatario,

cuentacorrentista, turista, espectador, entre otros, por lo que a su criterio, puede ser cualquier individuo que es parte de una relación de negocio, es decir un vínculo de consumo.

Para Carranza, la palabra consumidor señala que ha sido arrojado por el derecho, a partir del estudio de las ciencias económicas, por lo que no sería propia del derecho, pero destaca la importancia de las relaciones mercantiles de compra y venta de bienes o servicios por la necesidad de las personas que buscan satisfacer sus necesidades individuales o del grupo familiar (CARANZA TORRES & ROSSI, 2009).

#### 4.2.2. **Derecho del consumidor:**

Durand Carrión, la concibe como una disciplina del derecho que tiene como objeto primordial salvaguardar los derechos del consumidor respecto de los efectos generados por las relaciones que celebre con los proveedores (DURAND CARRION, 2007).

#### 4.2.3. **Derecho al Plazo Razonable:**

Según, el artículo 8.1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe que todo individuo goza de las garantías y derechos para ser escuchado en respeto del plazo razonable.

En esta línea, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que el derecho al plazo razonable debe concebirse y concretarse como una “manifestación implícita” del derecho constitucional al debido proceso, así como en estricto respeto de la tutela jurisdiccional (Expediente N° 01014-2011-PHC/TC.).

Angulo Vania (2010) al referirse al derecho al plazo razonable, sostiene que este es parte de los elementos que definen el debido proceso, como garante de los derechos que se desprenden de un derecho adjetivo – sin duda alguna – por lo tanto, el plazo razonable implica que el proceso se desarrolle dentro de un plazo determinado en un periodo, también, determinado. Aunque se destaca la

definición de este autor, eventualmente, podría ser objeto de confusión con el plazo legal que, el cual debe estar determinado (pág. 23).

Como señala Grillo Ciocchini, (2003) el principio de bilateralidad debe estar en consonancia con los derechos en controversia, de tal manera que los plazos desarrollados durante los procesos resulten razonables a los derechos peticionados (pág. 177). En un sentido similar, Carnelutti (2002) señala que no es posible definir a la justicia como tal, en torno a la rapidez, ya que para él: “la justicia si es segura no es rápida y si es rápida no es segura (pág. 15).

#### 4.2.4. **Eficacia:**

Se define como la aptitud de alcanzar un efecto que se proyectó como deseo y, por ende, que se espera alcanzar (DICCIONARIO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2019).

#### 4.2.5. **Eficacia del orden jurídico:**

Ossorio define este concepto compuesto en dos sentidos, primero como resultado de haber alcanzado fórmula descrita en la norma, y que por supuesto este acorde entre lo querido y lo exteriorizado por lo individuos en la sociedad: y segundo, la eficacia del orden jurídico se determinará por la efectiva imposición de medidas a cargo de los órganos competentes (OSSORIO).

#### 4.2.6. **INDECOPI:**

Creado por la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, aprobado por Ley N° 25868.

De conformidad con el art. 1° del Decreto Legislativo N° 1033, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI – se define como un órgano de derecho público, depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, es autónomo en su gestión administrativa y especializada, también, económica, y técnica - funcional.

#### 4.2.7. **Proveedor (es):**

El artículo V del Título Preliminar, numeral 2, del Código del Consumidor, establece “Las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que de manera habitual fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan

servicios de cualquier naturaleza a los consumidores (...) se considera proveedores a: 1. Distribuidores o comerciantes.- (...). 2. Productores o fabricantes.- (...) 3. Importadores.- (...). 4. Prestadores.- (...)" (Código del Protección y Defensa del Consumidor, 2010).

Es considera proveedor a quien realiza actividad de producción, a quien realice actividad de importación, a quien distribuya o comercialice bienes o brinde servicios a los consumidores, ya sean profesionales o en actos eventuales (CARANZA TORRES & ROSSI, 2009).

#### 4.2.8. **Protección al consumidor:**

Se entiende por este concepto a la "especial protección" de la que gozan los consumidores, por mandato legal, en razón del desequilibrio informativo o asimetría de la información de la que padecen por razones de los actos del proveedores (PUELL ORTIZ & TITO MOLINA, 2009).

"... la protección del consumidor... apunta a un doble fin: asegurar la integridad del consentimiento y garantizar contra las ofertas y cláusulas abusivas...". Estos autores consideran una expresión dual de este concepto, el criterio de prevención y el criterio reparador (CARANZA TORRES & ROSSI, 2009).

#### 4.2.9. **Proceso Sumarísimo:**

Para el autor Hernández (1997) el tiempo sumario de los plazos que caracterizan a este proceso se sostiene sobre las restricciones impuestas para los trámites que se desarrollan y que tiene su fundamento en los controles impuestos respecto los montos para catalogar a los procesos, por lo tanto, estos procesos se caracterizan por ser cortos y de plazos perentorios (pág. 17).

Según Falcón (1989) define al proceso sumarísimo, como un acto de la administración de justicia que destaca por no ser complejo, al tener una sola pretensión, y por su brevedad en su desarrollo (pág. 164).

#### 4.2.10. **Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor:**

De conformidad con los artículos 124° y 126° del Código de Defensa y



Legislativo N° 1308, el procedimiento sumarísimo es definido como un procedimiento especial que tiene como objeto la salvaguarda de los derechos del consumidor, y que se caracteriza por ser rápido y sencillo en su tramitación. Para ello, la norma señala algunas reglas:

- a. “Se tramita y resuelve en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles en cada instancia dispuesta en el código (...).
- b. En este procedimiento, sólo puede ofrecerse pruebas documentales y estos deben acompañar el escrito de la denuncia o el documento de descargos, según fuera el caso, o junto con los recursos de impugnación”.

#### **4.2.11. Relación de consumo:**

La definición de estos autores, se plantea a través del cumplimiento de requisitos para determinar la calificación o estatus de relación de consumo, la existencia de los sujetos – consumidor y proveedor -, y los bienes o servicios objeto de la prestación que motivo la generación del vínculo (PUELL ORTIZ & TITO MOLINA, 2009).

### **4.3. Marco Teórico. -**

#### **4.3.1. Naturaleza Jurídica del Derecho del Consumidor:**

El autor Durand (DURAN CARRION, 2016) en su obra “Tratado de Derecho del Consumidor en el Perú” expone importantes teorías para ilustrar y justificar la naturaleza jurídica de este derecho. Estas permiten entender, claramente, la esencia misma del derecho del consumidor dentro del quehacer jurídico, por lo que se trasladan para una mejor ilustración:

##### **4.3.1.1. Como parte del Derecho Constitucional:**

El referido autor explica que en el Perú, el derecho del consumidor ha sido recogido y amparado en las dos últimas Constituciones. En la Constitución del 1979 se incorporan derechos dirigidos a promover el crecimiento económico, como también, en el aspecto social, a través de la producción y productividad. Asimismo, se expuso como base el uso racional de los recursos y la salvaguarda de los derechos de los consumidores. De igual modo, la Constitución

del año 1993 prescribe en su artículo 65° que el Estado ejerce la tutela de los consumidores, razón por la que se considera que estos derechos tienen el estatus de constitucionales y, por ende, fundamentales. Evidenciándose así que, la legislación peruana ha hecho consonancia con las corrientes modernas de los sistemas jurídicos extranjeros.

Es importante destacar que, pese a lo mencionado por el autor, no existe uniformidad en la doctrina moderna sobre el estatus constitucional del derecho del consumidor, y esto se debe en parte a su naturaleza misma, es por ello que mientras para algunos se considera como un principio, por lo tanto, disposición rectora, para otros es un derecho inherente basado en la naturaleza misma de los individuos, y finalmente otros lo consideran como *lege ferenda*; siendo este último, el camino seguido para que esta especialidad del derecho, en definitiva, se consagre en diversas constituciones. Tal es el caso, de la Constitución Española que, al igual que la peruana – de la que se ha recogido la inspiración – se traslada esta responsabilidad al Estado.

La experiencia española, recogida por el autor, se basa en la emisión de la Ley N° 26 de 1984, con motivo de una afección masiva por intoxicación. Frente a ello, el país ibérico, basado en las normas de la Unión Europea, decide legislar sobre la protección y defensa de los consumidores.

Siguiendo la línea de la revisión de las constituciones realizadas por el autor. Considera que Argentina, reúne una de las normas más completas al normar varios aspectos del derecho que cubren todos los alcances que derivan de la relación de consumo, como son el civil, administrativo, contractual. Regulando, también, aspectos relativos a la protección, medidas de control del ejercicio derivado de las relaciones del mercado, así como procedimientos eficientes y efectivos que tienda a generar medidas preventivas y de resolución

de controversias. De allí que se considere, a la carta magna argentina como de gran profundidad, pues realiza un enfoque completo del panorama de las relaciones jurídicas que surgen en el mercado, vinculadas a las relaciones de consumo, y que no se agotan en la sola promoción y protección de los derechos, sino que de manera muy acertada desarrolla figuras jurídicas propias del mercado y de las relaciones contractuales civiles, pero teniendo como base constante la categoría asignada al derecho de consumidor, es decir, de derecho fundamental o humano, el cual es, bajo este sistema, imposible de inobservar y postergar.

Sin duda alguna, bajo el análisis que realiza el autor sobre el rango constitucional del derecho del consumidor en la legislación argentina, es muy acertado decir que este se aleja de ser una simple aspiración, muy común de los derechos fundamentales consagrados en las constituciones, sobretodo latinoamericanas, para pasar a constituir una realidad factible de garantizar los derechos de la parte más débil en la relación de consumo.

En ese contexto, además de lo acotado, el sistema jurídico argentino tiene un vasta regulación sobre políticas educacionales dirigidas a garantizar los derechos de los consumidores individuales, pero, también colectivos, además de brindar una función destacable a los organismos de consumidores, de tal manera que la sociedad civil tenga una participación constante en el diseño y desarrollo de las políticas públicas sobre la materia.

Por otro lado, se menciona que el carácter o estatus constitucional del derecho del consumidor, ha evolucionado en el tiempo y en el ejercicio de las relaciones jurídicas, por lo tanto, significa un apartamiento del concepto clásico, para involucrarlo con una tendencia más moderna donde la constitucionalidad de los derechos

o la catalogación de derecho fundamental no se limita a la actuación del Estado y los particulares, sino que los criterios de democracia y

justicia social son trasladables a la esfera privada de los individuos.

En este aspecto es importante, acotar que, se debe recordar que la relación de consumo tiene su origen en el ejercicio privado de los derechos de los particulares, por lo tanto estamos frente a una relación jurídica de contenido patrimonial y de derecho privado, en ese sentido, su origen descansa sobre la voluntad de los sujetos que dirigen su autonomía libremente, dentro del marco de las limitaciones dispuestas en la ley. En ese sentido es bastante acertado lo señalado por Durand, sin embargo, esa relación de consumo – privada, en determinado momento, asume una naturaleza diferente, cuando por la producción de los efectos no queridos por el desequilibrio de la misma, amerita la intervención del Estado para resolver las controversias que surgen. De allí que, lo que expresa autor tiene un gran sentido, no sólo por la regulación directa del órgano estatal, sino además porque en las relaciones individuales tiene un efecto en la sociedad y ameritan que estén tengan correspondencia directa con el equilibrio que brinda el estatus constitucional.

Por ello, es que gran parte de los doctrinarios proponen, precisamente, el otorgamiento de estatus constitucional a esta materia del derecho, aunque, como lo expresa Durand, nuestra legislación vigente en la Carta Magna es muy escueta, y regula sólo lo necesario, cuando lo que amerita es contar con una regulación constitucional oportuna y suficiente que abarque todos los aspectos que involucren a los distintos sujetos del derecho del consumidor y no sólo a quienes son parte de la relación de consumo, es el caso de las personas jurídicas que promueven y ejercen la defensa de los derechos, así como de los entes rectores que garanticen la implementación de políticas y medidas necesarias. De tal manera que, estas no terminen siendo simples enunciados, como lo es hasta ahora, ya que el único organismo estatal con actuación preponderante es el INDECOPI.

Durand incide en la importancia de una norma constitucional mejor estructurada y sistematizada en lo que respecta al derecho del consumidor, aunque, con mucha razón, también, reconoce las falencias de las que adolece el Estado en este camino de mejorar la norma y sus alcances, así como su ejecución, las que se centran, entre otros, en aspectos de la no identificación del consumidor, por situaciones de informalidad de las relaciones comerciales. Estas sin duda alguna, más que responder a aspectos económicos tienen su vigencia en costumbres y arraigos culturales difíciles de erradicar. Desde este aspecto, se hace difícil establecer medidas efectivas consagradas en la ley, las actividades mercantiles se realizan al margen de la misma.

Frente a situaciones de esta naturaleza, no resulta suficiente, entonces, la modificación de la legislación constitucional, se requieren medidas que contribuyan a la formalización de las actividades comerciales y la promoción de los derechos de los consumidores, de tal manera que busquen generar relaciones de consumo con sujetos – proveedores – que encontrándose formalizados garanticen el cumplimiento de sus obligaciones y la reparación de los daños ocasionados por las infracciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor. Obviamente, como señala Durand, este no se constituye en un trabajo fácil debido a los principios consagrados en la Constitución sobre la libertad de mercado y empresa, y no sólo respecto de la formalidad, sino también, en cuanto al derecho de libre elección que tienen los consumidores, que eventualmente se ven influenciados por diversas causas, entre ellas, la falta de liquidez para la adquisición o la inestabilidad económica familiar.

#### **4.3.1.2. Como parte del Derecho de la Persona:**

Los derechos de la persona están regulados en el Código Civil y se sostienen sobre los derechos fundamentales consagrados en la

Constitución Política. Durand sostiene que el derecho del consumidor debe ser catalogado como un derecho personal, ya que su vulneración implica la afectación de la persona como tal, por lo tanto debe equipararse a todos los demás derechos inherentes a la ella misma.

Frente al perjuicio que deriva de la relación de consumo, en la que el consumidor ve disminuido sus derechos por el desequilibrio o asimetría de la información, termina posicionándose en una situación disímil, por lo difícil que se torna recuperar el estado de equilibrio y la reparación del daño ocasionado, ya que muchas veces, el consumidor, incluso desconoce los derechos que le asisten o la instancia donde recurrir.

Ciertamente, en esta parte, es oportuno comentar sobre las desventajas del consumidor cuando las relaciones de consumo no resultan eficaces, y cuando el entorno de protección es desconocido o conociéndolo, no logra alcanzar una solución acorde con el incumplimiento en la adquisición de bienes o servicios. Más adelante se realiza un análisis respecto del instrumento que resulta el mecanismo de asistencia o auxilio inmediato frente a los reclamos de los consumidores, es decir, el libro de reclamaciones, y cuan poco efectivo ha sido desde su vigencia. A la par de ello, el INDECOPI ha desarrollado, y mantiene en vigor, otros procedimientos mediante los cuales los consumidores pueden interponer sus reclamos y, que en aras de alcanzar una solución pacífica y efectiva se resuelve a través de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Es sabido que ninguno de los mencionados permite una reparación o resarcimiento del daño ocasionado con motivo del incumplimiento de la relación de consumo, en ese sentido, existe, sin lugar a dudas,

la necesidad de establecer mejoras a los mecanismos que regula el INDECOPI para el auxilio de los derechos de los consumidores.

Retomando el tema, es válido señalar que frente a esta indefensión de los consumidores – usuarios, amerita su calificación como derecho de la persona. Durand, además señala que, este criterio se ve reforzado porque si bien es cierto es un derecho personal que asiste al individuo, se justifica su calificación porque las relaciones de consumo no responden a vínculos aislados entre simples particulares. Debe reconocerse, la generalidad y difusión de ésta, a partir de la constante necesidad de las personas de buscar satisfacer sus necesidades, en consecuencia, resulta justo que este derecho se catalogue como uno más de los derechos de la persona. Posteriormente, el autor plantea, con acierto, que la protección no sólo debe concretarse en la fase contractual sino en tiempos anteriores a la generación de la relación de consumo, ello, porque existe una desventaja del consumidor respecto de la promoción y difusión que, masivamente, realiza el proveedor a través de los medios publicitarios. Sin duda alguna existe una constante y permanente exposición de consumidor y sus derechos frente a la fuerza que ejerce el mercado.

Otro aspecto de importancia que destaca el Durand, es el cúmulo de necesidades del consumidor en el quehacer de su vida, lo que obviamente, lo lleva a estar en constante necesidad de satisfacción. Por lo que, al ser esta necesidad un elemento intrínseco a su naturaleza misma, es responsabilidad del Estado el garantizar el entorno jurídico necesario para que estas se efectivicen en las relaciones de consumo, teniendo en cuenta a los sujetos que lo conforman en atención a los roles que desempeñan, dentro de lo que es la adquisición de bienes o servicios, así como la salvaguarda de sus derechos y las potestades que le asistente frente a la afectación de los mismos.

Durand citando a Juan M. Fariña, explica que el derecho del consumidor, no debe ser analizado como una institución, sino más bien como un derecho de los individuos, ya que finalmente, el

sistema jurídico reconoce a este derecho como parte del quehacer de todas las personas. Asimismo sostiene que, en determinado momento la doctrina ubicó al derecho del consumidor dentro del Derecho Comercial o Derecho de Empresa, por las características de la relación de consumo, sin embargo, esta debe considerarse como tal, por el sujeto que protagoniza el vínculo jurídico y no por el objeto y fin del mismo.

Es por ello que, al ser el consumidor el protagonista de las relaciones que se gestan en el mercado, es que las normas que regulan sus derechos, son mejoradas y ampliadas, de tal manera que respondan al desenvolvimiento de la relación de consumo, en el ámbito personal y, también, a nivel de los controles y prerrogativas aprobadas. De allí que, el Estado actúe normando, modificando, publicitando u otro, en esta materia, por el rol preponderante del personal y los efectos pueden emerger - y efectivamente lo hacen - en las relaciones de mercado.

#### **4.3.1.3. Como parte del Derecho Multidisciplinario o interdisciplinario:**

Rivas Belloti (1992) que es citado por Durand, expresa que la disciplina del derecho del consumidor se manifiesta en un contexto económico que podría denominarse dinámico, por lo tanto, confluyen una serie de disciplinas de alcance jurídico que no se limitan sólo a la esfera de la relación de consumo, razón por la que tiene una expresión interdisciplinaria que se justifica en el ejercicio del proceso económico. Y efectivamente, menciona algunos de estos elementos, sin los cuales sería imposible referirse a la relación de consumo o derecho del consumidor: producción, transporte, oferta, venta, postventa, entre otros. Por lo tanto, al ser interdisciplinario, la resolución o regulación de su proceso implica también, alcances normativos diversos que se acogerán según y conforme se desarrolle dicho proceso, dando lugar a sí a la invocación eventual de las leyes

civiles, mercantiles, administrativas, económicas, penales, procesales, y demás que se requiera.

Durand precisa que, por este estatus de disciplina interdisciplinaria, es que no será fácil la ubicación de la tutela del consumidor. Empero, tal como lo recalca, este es un hecho inevitable, ya que hoy en día, no es posible concebir la existencia de disciplinas que operen de manera aislada, por el contrario, el derecho como ciencia permite el dinamismo y, también, la interacción de cada una de ellas para arribar a la justicia, así como en determinado momento, confluyen para generar un conflicto.

Dicho así, el autor sostiene que, la multidisciplinariedad de este derecho, le permite vincularse con un gran número de disciplinas jurídicas, desde el análisis del derecho español se concibe a este con dos acepciones; el orden interno, se refiere a los elementos que comparte con otras disciplinas jurídicas, como son los principios, conceptos, institutos y otros, de ramas del derecho, como Civil, Mercantil, Administrativo, Penal, etcétera.

En cuanto al orden externo, se dice que el derecho del consumidor va tomar conocimientos de especialidades diferenciadas como las ciencias económicas, la psicología social, la sociología del consumo, del marketing, etcétera. Este aspecto explicaría, el por qué determinados conceptos, como: calidad, mercado, publicidad, etcétera, tienen su origen en otras disciplinas más distintas de la esfera jurídica.

Durand destaca que, este carácter de multidisciplinariedad, no mella en absoluto la autonomía de la que goza el derecho al consumidor, por el contrario como se ha mencionado antes, permite la movilidad de las relaciones económicas, así como la resolución de las controversias que podrían generarse.

#### **4.3.1.4. Como parte de los Intereses Difusos:**

En primer orden, Durand se centra en un análisis sobre la ubicación del derecho del consumidor, en la clásica división que data desde el

derecho romano: derecho público y derecho privado, y, también, se interroga sobre si ameritaría ubicarlo en una rama distinta de las dos mencionadas.

Y aunque inicialmente defendió el carácter personal del derecho del consumidor, señala, con bastante certeza que, esta inherencia personal no es suficiente para la calificación del mismo, ya que si bien es cierto el consumidor goza de derechos inherentes derivados de la relación de consumo, también, es cierto que, esta fuerza y alcance de los derechos del consumidor está determinado por la colectividad a la que está dirigido, vale decir, el conjunto de consumidores.

En ese mismo contexto, Durand señala que, tampoco, puede calificarse como una norma general, ya que sólo surte efecto sobre quienes están involucrados – relación de consumo – pues no siempre habrá consonancia entre el interés de la persona con el interés del consumidor. Ya que la vulneración a los derechos del consumidor son impersonales y señala que no generarán daños individuales, por lo menos no, en el ámbito tradicional que se concibe, pues el perjuicio va más allá del individuo, hasta la esfera de la comunidad.

Tiene un fundamento cierto, si la explicación del autor sólo permite validar el carácter difuso de los derechos de los consumidores, pero esta certeza no se considera absoluta, porque ha sido posible ubicar a esta disciplina en los tres ámbitos analizados hasta el momento; y aunque se considera válido el examen realizado, es difícil no discrepar de la ubicación extremista del autor. Y es que, aunque se entiende que los derechos del consumidor responden a un interés colectivo, derivado a su vez de la masificación de las actividades mercantiles; es errado no hallar en éste, un interés y valoración individual. Tal vez, esta posición cerrada es lo que finalmente, no ha permitido, en el caso del Perú, una mejoría de la legislación vigente, respecto de su efectividad, o de la valoración de los intereses

individuales del consumidor que se ven afectados. Pues a lo largo del tiempo, para la elaboración de las normas y su ejecución se ha visto en el actuar del Estado como el representante de la sociedad que ha evaluado y sancionado, priorizando la infracción a la norma sobre el perjuicio individual del consumidor, en otras palabras, se ha ponderado el interés social sobre el individual.

Retomando la posición de Durand, quien sostiene que este aspecto tiene su base en corrientes modernas que denominan la dimensión social como intereses colectivos o difusos, que van más allá del interés individual o particular. Y estos, normalmente, surgen a partir del consumo masivo, que conlleva a la suscripción de contratos por adhesión, en los cuales únicamente procede, a decir del autor que, estos tendrán que actuar en conjunto cuando se trate de productos defectuosos o publicidad engañosa.

Debe entenderse entonces que, los intereses difusos, son aquellos que permiten realizar una calificación de una pluralidad de individuos que son parte de una comunidad, cuyo objetivo es, la pretensión de disfrute, de cada individuo. Asimismo, estos se denominan intereses colectivos por su calificación, al encontrarse sectorizados, pero dentro de una colectividad.

No por ello, el interés protegido se modifica, al contrario sigue siendo el mismo, el derecho del consumidor – individual, pero proyectado a la comunidad en general. No se duda de la posición del autor, sobre la importancia de la fuerza colectiva para la efectividad del derecho al consumidor, sin embargo, es preciso, no desmerecer la necesidad de protección efectiva de los derechos individuales.

#### **4.3.2. El Derecho del Consumidor en los Sistemas jurídicos Extranjeros:**

El amparo de los derechos de los consumidores, así como la creación de un ente que ejerza la vigilancia de estos derechos y, los mecanismos que

garanticen la reparación efectiva frente a la vulneración, estos han sido normados por distintas legislaciones de América. Algunos de estos sistemas

jurídicos extranjeros los trasladamos de la obra del autor Durand (DURAN CARRION, 2016) y son:

#### 4.3.2.1. **Sistema Jurídico de Argentina:**

Durand realiza una interesante recopilación sobre la legislación argentina en materia de derecho del consumidor y señala que este país cuenta con la Ley de Defensa del Consumidor de fecha 15 de Octubre de 1993, y está estructurada en 66 artículos y destaca que no tuvo un camino corto para su vigencia, ya que esta fue publicada después de siete años de análisis. Asimismo, señala que inicialmente fue vetada por Menen, quien entonces ejercía la presidencia, observando de ella aspectos relacionados con el daño que, a su criterio ya se encontraban regulados en el Código Civil Argentino.

Sin embargo, la mencionada observación, constituida una clara protección a los derechos del consumidor en lo que respecta la responsabilidad objetiva, descartando la posibilidad de acogerse a la culpa a fin de evitar que el proveedor, en la calidad que tuviera, pudiera eximirse de responsabilidad.

En cuanto al ámbito constitucional, Durand, expresa que estos derechos se encuentran contemplados en el artículo 42 de la Constitución Nacional, pero también, en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En ambos, casos se regula la tutela del Estado a favor de los consumidores. Empero, destaca que, aunque el alcance de la protección se refiere tanto a las personas naturales como ficticias, la ley 24.240, de la especialidad en la materia, sólo incluye a las personas que se ubican en la parte final del proceso económico, vale decir consumidores finales, excluyendo así, a quienes sin ser consumidores finales, en determinado momento tiene la condición de consumidores, y que el autor los refiere como los revendedores.

Se entiende que Durand, realiza una breve crítica sobre la

exclusión de la norma, y la determinación de los caracteres que deben reunir las personas para ser consumidores, los cuales sólo se limitan a quienes sólo adquieren bienes o servicios para su uso o satisfacción personal, social o finalmente de su entorno familiar.

Otro aspecto que recoge Durand sobre la ley, es el carácter oneroso de la relación jurídica que se genera a través del contrato, el cual debe ser oneroso. Por lo tanto, se descarta toda relación jurídica a título gratuito, aun cuando se trate de la satisfacción personal o familiar del titular, necesariamente deberá mediar un pago de por medio para la adquisición de bienes o servicios, lo que se constituye un requisito necesario para los alcances de la protección. Y se entiende que, una vez cumplidos, corresponde al Estado, normar de tal manera que la protección alcance a todas las personas que son parte del proceso económico, garantizando para ello, ciertos aspectos relevantes que Durand menciona:

- Libertad de elegir: referida tanto a los bienes y servicios, como al costo de los mismos. Frente a esta garantía, la Ley N° 24.240 - Defensa del Consumidor, establece que el Estado debe ejercer el control para evitar la existencia de monopolios, concertación de precios, entre otro muy usados en el comercio.
- La igualdad o no discriminación: Que además Durand la denomina arbitraria; mediante está se garantiza la calidad de los bienes o servicios, la misma que debe llegar a todos los posibles consumidores. Asimismo, el autor sostiene que se evita que el mercado ofrezca productos según el nivel económico y que estos se elaboren en atención

a la calidad de los mismos.

- Equidad y dignidad en la accesibilidad: Esta referida al acceso a la interposición de quejas y reclamos, evitando disminuir la declaración y derecho del consumidor, así como generando los mecanismos necesarios que garanticen con efectividad la atención del mismo y evitando un desequilibrio a favor del proveedor

Durand, respecto del sistema jurídico argentino en esta materia, señala que, también, regulan el arbitraje como mecanismo privado para la resolución de controversias. Y finalmente, resalta algunos articulados de la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240:

- Artículo 1°.- Objeto de la ley: la que recae en los consumidores o usuarios, que pueden ser personas individuales o ficticias, pero que adquieran a título oneroso y consumo final, ya sea en beneficio personal o familiar o social.
- Artículo 2°.- regula sobre los proveedores de bienes o servicios. Y estas, también, puede ser personas naturales o ficticias, de derecho público o privado, y que realicen acciones de producción, distribución, comercialización o prestación de servicios.
- Artículo 4°.- Sobre el equilibrio de la información, la cual debe llegar de manera cierta y objetivamente al consumidor, además que esa debe ser verdadera, precisa, suficiente y eficaz acerca de las condiciones o caracteres de los bienes o servicios.

- Artículo 7º.- Regula la oferta de bienes y servicios, los mismo que deben reunir ciertas condiciones para garantizar que esta llegue de manera cierta al consumidor.

#### **4.3.2.1.1. Sistema Jurídico de Estados Unidos de América:**

Durand destaca en primer orden, la Tabla de Derechos de los Consumidores, que se aprueba en el año 1962, por el entonces presidente Jhon F. Kennedy. En este documento se estipularon derechos de los usuarios contratantes para ser informados y tener la libertad de poder elegir libremente y contar con el derecho a la seguridad en este proceso de mercado o consumo.

En vista de la creación de la tabla, emerge la Unión de Consumidores, organismo que se funda con el objeto de garantizar la observancia de los derechos y ejercer la salvaguarda de los usuarios - consumidores.

Este se constituye en el primer antecedente de la Organización Internacional de Consumidores y Usuarios (IOCU) The Consumer Privacy Protection Act of 2002, que se crea con el aporte e interés de varios países con la finalidad de mantener la protección del consumidor en el ámbito comercial, constituyéndose así en el primer organismo de alcance internacional en esta materia.

Otra institución que recoge Durand, es la The Consumer's Resource Handbook, cuyo ámbito es gubernamental o estatal y se avoca establecer una política de salvaguarda del consumidor, de allí es que surge la creación de una oficina en la casa de gobierno norteamericano, la Casa Blanca, a través de la cual se ejerce un monitoreo de las políticas sobre la materia. En ese marco, se publica el “Consumer's Resource Handbook”, documento

que reúne información sobre la forma de tramitarse las denuncia,  
así como las instancias u autoridades competentes para atender

dichos trámites.

En complemento a estas acciones, se aprobó e implementó la política *Consumer Education Project*, mediante la cual se busca educar a los consumidores desde muy temprana edad, introducción la educación sobre consumo en los centros educativos, a fin que desde muy chicos, en etapas de formación, puedan asumir la importancia del rol que tiene el consumidor dentro del proceso económico.

Uno de los mecanismos establecidos en Estados Unidos es la “Class Action”, la cual se basa en la teoría de los derechos difusos y que permite encausar las denuncias interpuestas por los consumidores. Siendo así, una persona no sólo puede actuar por sí, sino, también, para un grupo de consumidores que se hubieran visto vulnerados en la adquisición de un bien o servicio, es decir, intereses difusos.

La Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission), es la responsable de la protección del consumidor, aunque su función está limitada únicamente al control de las actividades comerciales o las limitaciones a prácticas desleales. Sin embargo, como lo señala Durand, el aspecto destacable de la vigencia de estas, descansa sobre la identificación e individualización del consumidor y la regulación de un derecho especial que permita su atención y protección.

#### **4.3.2.1.2. Sistema Jurídico Mexicano:**

Respecto a la legislación de este país, Durand, señala que cuentan con la Ley Federal de Protección al Consumidor, la misma que define los derechos y regula el sistema sobre la materia.

Esta norma fue aprobada en el año de 1975, bastante temprano en comparación a otros países, e ingreso en vigor al siguiente

año. En esta se regulan aspectos de la responsabilidad frente a la infracción de la norma, sobre los bienes y servicios y otros de importancia. Destaca la regulación de la Procuraduría Federal de Consumidores, a cargo de ejercer la representación de los consumidores afectados en sus derechos, ante los entes competentes; esta representación no sólo es individual sino también de intereses difusos o colectivos, y no se limita a la defensa, sino también, es responsable de proponer políticas dirigidas a la protección del consumidor.

Durand señala, además, la efectividad de la labor de la procuraduría ha sido extendida o descentralizada a distintas ciudades, y les ha permitido alcanzar resultados exitosos a través de la conciliación, llegando resolver el ochenta por ciento de casos a favor de los consumidores.

Sobre este aspecto, Durand, recalca la labor de la procuraduría en el ejercicio de la defensa de los derechos de los consumidores, a través del uso de uno de los mecanismos de resolución de conflictos que, resulta ser uno de los más conocidos y de efectividad comprobada, ya que como lo señala el autor, es amigable, pues permite un acercamiento entre el consumidor y el proveedor, brindando al primero la alternativa de asistencia y auxilio frente a la vulneración de su derechos y al segundo, la posibilidad de corregir su conducta y reparar voluntariamente el perjuicio ocasionado al consumidor. La procuraduría, actúa como un tercero que propicia dicho acercamiento, garantizando absoluta imparcialidad y capacidad de dirigir el proceso en términos amigables y bajo la seguridad jurídica requerida.

Pero, las potestades o funciones de la procuraduría, como se mencionara antes, no se limita a la representación, sino que además promueve las atribuciones de la gozan los

consumidores; destacando que la defensa más efectiva es la que asume el propio consumidor, al conocer sus derechos y ser partícipe de un proceso económico formal que le permita acceder a la protección y garantías dispuestas en la ley. Se recordará que, una de las dificultades del ámbito de protección es el desenvolvimiento del consumidor en la esfera informal del comercio. Dicho esto, es oportuno trasladar lo expresado por Durand, quien señala que esta función de promoción se manifiesta a través de acciones de orientación y asesoría, con la finalidad de brindar educación a la comunidad; con el objeto de sustraer al consumidor de actos comerciales abusivos, establecer mejores hábitos en el consumo y promover un entorno más consciente.

Como se ha podido ver, el sistema jurídico mexicano en esta materia, goza de grandes avances, y además de la Ley Federal de Protección al Consumidor, también, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reúne importantes derechos fundamentales, asimismo el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, entre otros de importancia que permiten la adecuada protección y defensa del consumidor.

Algunos de los derechos recogidos por Durand, que destacan en la legislación mexicana, Ley Federal de Protección al Consumidor, son:

- Que la información sea verídica y suficiente, de tal manera que favorezca a la elección del producto o servicios (artículos 32º, 33º y 34º).
- Las garantías ofrecidas por el proveedor deben ser redactadas con términos entendibles (artículo 78º).

- En cuanto a riesgos y peligros de los bienes ofrecidos, deben contar con la información necesaria sobre los mismos (artículo 41°).
- La libertad de elegir (y cierta forma exigir) la adquisición de bienes o servicios ofrecidos (artículo 43°).
- Derecho de acceder a las promociones y demás beneficios ofertados (artículos 46°, 47°, 48°, 49° y 50°).
- Acceder a la información sobre las condiciones, periodos de pago y créditos (artículo 66°).
- Derecho a que los intereses sean legales y justos cuando se trata de adquisiciones a crédito a plazo (artículo 69°).

#### 4.3.3. **El Plazo Razonable como Derecho:**

El autor Pastor Daniel R. (2004) en su obra *“Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del Proceso Penal”* se avoca al análisis del plazo razonable y el por qué amerita que este derecho se encuentre normado en la ley. A continuación se traslada el desarrollo analítico de importantes principios que recoge el autor:

##### 4.3.3.1. **La legalidad del plazo razonable**

Para Carrara (CARRARA) que es citado por Pastor *“sería burlarse del pueblo el dictar preceptos de procedimiento dejando su observancia a gusto del juez [...] Si el legislador dicta un procedimiento que pueda ser violado al arbitrio de los jueces, no hace una ley, sino que se limita a dar un consejo”*. El autor se refiere a esta posición como una absoluta oposición a la interpretación dominante que puede significar el dejar al libre albedrío de la

autoridades jurisdiccionales decisiones sobre derechos no contemplados en la norma *“ni la determinación de la duración*

*razonable del proceso ni la de las consecuencias por su infracción, pueden quedar libradas abiertamente a la voluntad de los tribunales, como lo pretende tal interpretación dominante. Muy por lo contrario, la primera conclusión que se puede extraer dogmáticamente de la garantía de todo imputado a ser juzgado con celeridad, es la necesidad de que los ordenamientos jurídicos secundarios (reglamentarios de los derechos fundamentales) establezcan con precisión el plazo máximo de duración del proceso penal y las consecuencias jurídicas que resultarán de su incumplimiento. Sólo en caso de ausencia de esa regulación legal obligatoria tendrán los jueces que asumir un papel activo, con el fin de que la ausencia de norma secundaria no obstaculice la efectividad del derecho (...)" (PASTOR, 2004).*

No hay duda sobre la certeza de lo expresado por Pastor, sin embargo, deben ponderarse algunos aspectos además de la legalidad expresa contenida en la ley, tal es el caso de los atributos y deberes de los jueces en el ejercicio de su función, como es el deber de corregir el derecho y el de no dejar de resolver por no haber sido amparado.

A continuación se trasladan algunas importantes razones, en el marco del desarrollo del proceso penal, por las que el autor Pastor considera que el derecho al plazo razonable debe estar normado expresamente en la legislación:

#### ***4.3.3.1.1. El argumento del mandato expreso del orden jurídico internacional:***

*Los tratados internacionales que establecen derechos fundamentales deben ser vistos como modelos para las regulaciones del derecho interno de los EE.MM., pues el derecho internacional de los derechos fundamentales ha dejado de lado la práctica tradicional de delegar en la voluntad soberana de los Estados el reconocimiento, a*

*través del derecho constitucional, de los derechos convencionales, para establecer su respeto obligatorio y restrictivo de los márgenes de decisión de los Estados (PINTO, 1997, pág. 63). Así, la nómina de derechos procesales de los distintos tratados debe servir de marco para la redacción de normas procesales, claras y precisas, que den vida y protección (efectividad) a los derechos consagrados abstractamente en ellos. Los catálogos de derechos fundamentales sólo pueden contener principios cuyo desarrollo específico (reformulación adecuada) corresponde a la legislación. Por consiguiente, no se puede esperar que un tratado internacional de derechos humanos (o la constitución del Estado) vaya más allá del reconocimiento abstracto y general de un derecho determinado y lo regule en todos sus detalles. Esa tarea constituye el contenido de la obligación de los Estados que forman parte de los convenios. En el plano internacional, la función de los órganos de control de los tratados será confrontar las regulaciones nacionales de los derechos convencionales para determinar si satisfacen las pretensiones de un derecho fundamental (control de razonabilidad) o si son insuficientes para asegurar su vigencia plena (función de garantía de los derechos fundamentales).*

*Es por ello que usualmente los EE.MM. de los tratados internacionales de derechos humanos se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en dichos convenios<sup>1</sup>. En nuestra materia, esto significa que los*

<sup>1</sup> Ejemplo de ello, se ubica en el artículo 2.2 - PIDCP y artículo 2 - CADH. La manifestación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia en específico, establece que ser parte de la Convención

*Estados están obligados a regular por ley los plazos de duración de los procesos penales para brindar efectividad al derecho de todo imputado a ser juzgado dentro de un plazo razonable.*

*Por tanto, los inventarios de derechos fundamentales, sean internacionales o nacionales, deben ser entendidos, en cuanto a la regulación del plazo razonable, como órdenes para la adecuación de la legislación y la práctica con el fin de lograr una efectiva protección de los derechos en cuestión. En torno a ello no hay discrecionalidad para que el Estado decida la forma de satisfacer esta exigencia, ya que si bien ello puede ser adecuado en general, no resulta así cuando se trata, precisamente, de limitar la potestad de los jueces, pues permitirle a ellos, y no al legislador, establecer los límites (también temporales) de sus poderes sería tan ingenuo como pedirle al lobo, y no al pastor, que cuide las ovejas.*

*Por ello, no bien fue establecido internacionalmente el derecho del imputado a que su proceso se realice dentro de un plazo razonable se vio en ello, ante todo, un mensaje claro destinado al legislador, fundado en lo antedicho y en la necesaria vaguedad de la norma en cuestión. Así fue que, en 1953, Hellmuth von WEBER, en sus comentarios al CEDH afirmaba que “el proceso debe ser rápido, esto es, debe ser realizado dentro de un plazo*

---

*conlleva la obligación de los distintos estados – que son parte – el organizar el sistema de gobierno y todas aquellos sistemas estructurales que se requieran para la exteriorización del poder público, sólo de esta forma podrán tener la capacidad de garantizar jurídicamente la plenitud y libre ejercicio de los derechos humanos (Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29.7.1988). Respecto al caso Metzger, referido con anterioridad, en el cual el 31 de mayo del año 2001, el país de Alemania fue sancionada mediante condena por la vulneración al derecho al plazo razonable, el TEDH, en el FJ 42, señaló que los EE.MM. tienen la obligación de organizar la estructura del sistema de justicia, por medio de mecanismos que le permitan a los tribunales de las distintas*

*instancias, encontrarse habilitadas para acatar con todas las exigencias que se requieran para concluir con los procesos en observancia al plazo razonable.*

*razonable (within a reasonable time). Esta formulación deja un amplio campo de actuación a la discrecionalidad y, por ello, no será fácil, en el caso concreto, demostrar la lesión de esta obligación (...) La ratificación del Convenio tiene que ser, por ello, un estímulo, más bien dirigido al legislador, para la reforma del proceso penal y, no necesariamente en última instancia, también con referencia a la aceleración del proceso” (WEBER, 1953, pág. 339).*

*Este razonamiento conduce, de modo inexorable, a justificar la afirmación de que es obligación internacional de los Estados fijar legislativamente un plazo máximo de duración de los procesos penales y las consecuencias jurídicas de su violación. La ley debe individualizar las herramientas para el cumplimiento de esta obligación omnipresente que es la de asegurar del modo más eficaz posible el respeto de los derechos fundamentales. Así, la reglamentación por ley es la única forma de dar plena satisfacción al derecho en análisis, que persigue limitar la arbitrariedad del Estado en cuanto a la duración del procedimiento, que trata de evitar que las consecuencias negativas del proceso se extiendan indefinidamente y que intenta, en fin, impedir que el instrumental extremadamente cargoso del proceso penal sea utilizado contra los ciudadanos en infracción grave y prolongada del principio de inocencia.*

*El derecho internacional de los derechos fundamentales requiere que los Estados contratantes de sus pactos establezcan en sus legislaciones plazos máximos de duración del proceso penal con aplicación de consecuencias para el caso de violación, de forma tal que éstas aseguren la existencia de aquéllos. La ausencia de*

*una regulación específica de la duración del plazo razonable, cometida por un país signatario del tratado, debería conducir ya directamente a que él sea sancionado por la omisión de reglamentar —y con ello tornar ilusorio— el derecho analizado.*

*Llama la atención, por otra parte, que a pesar de que el TEDH ha desarrollado su doctrina del “no plazo” también para el plazo razonable de duración de la prisión provisional previsto con matices por el CEDH (igualmente por la CADH) los EE.MM. hayan entendido, sin embargo, que era necesario establecer por ley ese plazo, cosa que hicieron, y no así, todavía, el plazo razonable de duración del proceso<sup>2</sup>”.*

*La legislación de muchos EE.MM. de los distintos tratados (CEDH, PIDCP, CADH), por tanto, está en falta frente a esos instrumentos internacionales, por cuanto no han dictado las leyes necesarias para dar plena eficacia al derecho al juicio rápido.*

Nada más acertado que lo expresado por Pastor, sobre las normas internacionales o tratados que buscan incorporar mecanismos para no afectar los derechos fundamentales de las personas dentro de un proceso. Sin embargo, la sola voluntad de dichos organismos no son suficientes para la incorporación del plazo razonable como derecho que

---

<sup>2</sup> Debe indicarse que, tanto la legislación argentina a nivel de provincia, así como aquella que existe en algunos países latinoamericanos, han cumplido con normar plazos en sus legislaciones sobre la duración de los procesos; los resultados no han sido posibles determinarlos, por lo que no es posible saber si estas reglas normadas han tenido el efecto esperado, como tampoco se puede aseverar sobre la necesidad establecer mecanismos de normalización legal, por lo que mientras esta solides dogmática no se realice, existe el riesgo de la practicidad en el ejercicio de la labor de jueces y fiscales, a quienes se considera se les debe establecer plazos que regulen el poder del que gozan, aunque esto no debe confundirse con la limitación a sus potestades pues sólo se les vería como sencillos consejeros (doctrina de los plazos condenatorios), la propuesta es que se pierda el carácter destructivo de los plazos máximos para dar cabida a duraciones razonables del proceso penal.

deben observar y vincular a los estados parte de los tratados, se requiere de normas que de manera precisa y oportuna responda al clamor del sin número de casos donde se vulneran los derechos mediante largos e injustos procesos, resultando así procesos inquisitivos que someten, en muchos casos, a personas que resultan ser inocentes después de muchos años de proceso.

Por lo tanto, como señala Pastor, en lo que respecta a los procesos penales, estos no hallarán mejoría de sus plazos, si en el marco del ámbito internacional, no se establezcan acciones concretas y efectivas para incorporar el derecho al plazo razonable, a fin de detener procesos atentatorios a los derechos humanos y constitucionales de una persona que, como veremos más adelante en los resultados y discusión existen sendos casos y pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el Perú.

**4.3.3.1.2. *El argumento del mandato expreso del principio del Estado de derecho***

*El principio del Estado constitucional de derecho reclama que toda la actividad estatal esté regulada (autorizada, pero por ello también limitada) por la ley. El ejercicio del poder estatal, lo cual incluye muy especialmente a las decisiones de la Judicatura, siempre debe tener un fundamento legal que representa a la vez el respeto por la preeminencia del derecho pero también por el principio democrático (MAUNZ & ZIPPELIUS, pág. 95). La regla de derecho, como instrumento limitador del poder del Estado (ANDRÉS IBÁÑEZ, 2001, pág. 104), es ante todo un imperativo para lograr el mayor campo de libertad para las personas (seguridad), en tanto que les garantiza que sólo deberán omitir (o ejecutar) aquellas acciones*

*que están prohibidas (o mandadas)*<sup>3</sup>. La otra cara de la medalla de este principio es la prohibición para el Estado de realizar aquellas actividades que no le están expresamente autorizadas. En este sentido, una de esas actividades, sin duda la de mayor peligro para los derechos individuales, es el ejercicio del poder penal que monopólicamente ostenta el Estado, el cual no puede ser llevado a cabo sin previa autorización legal y dentro de los límites de esa autorización<sup>4</sup>.

*El proceso penal en su conjunto afecta derechos del imputado por su mera realización, aun cuando no se dispongan medidas concretas de coacción. Es sabido que al ciudadano sometido a investigación penal se le exige tolerar el proceso y cumplir ciertos deberes que le son atribuidos bajo la amenaza de ejecución coactiva. Esto constituye una clara intervención en los derechos o libertades del imputado y sobre los límites temporales de esa intervención también debe decidir el Parlamento, pues la Constitución ha delegado en el legislador y no en los jueces la determinación precisa de las medidas que limitan los derechos individuales. Se trata del principio de reserva legal regulado por el derecho público (KLEINKNECHT, 1997, pág. 8) pero de extraordinaria importancia para el orden jurídico-penal (MAIER, pág. 204).*

*A su vez, el sistema político del Estado de derecho exige que las reglas que restringen la actuación penal del Estado sean también establecidas por el legislador de*

---

<sup>3</sup> *Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, art. 5)*

<sup>4</sup> *Principio de reserva de ley*

*forma tal que los derechos fundamentales tengan una vida práctica y efectiva. “Todos los principios limitadores del poder penal del Estado que contiene la Constitución [...] son desarrollados y reglamentados en los códigos de procedimientos penales y leyes orgánicas judiciales. Al menos, así debe ser, por la supremacía constitucional que determina la vigencia de la ley” (MAIER, págs. 191,192). Los reaseguros de este principio son las prohibiciones de que la reglamentación legal menoscabe el derecho básico reglamentado<sup>5</sup> y la de dejar abierta (delegar) la posibilidad de restringir los derechos fundamentales. Si los derechos fundamentales deben ser reglamentados con más detalle y precisión, como “forma de traducir a la realidad cotidiana de la persecución penal la protección necesaria de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución del Estado para quien es perseguido penalmente” (MAIER, pág. 164)), es evidente que esta tarea corresponde al legislador.*

*En cuanto al problema de la excesiva duración del proceso penal, el esquema anteriormente expuesto determina que ni el límite máximo de prolongación de un proceso (plazo razonable) ni las consecuencias jurídicas de sobrepasarlo pueden ser definidos por la ley de un modo abierto ni dejados a la determinación de los jueces (teoría del concepto jurídico indeterminado), sino que deben ser establecidos por el Parlamento para que realmente rija en toda su extensión el principio político según el cual toda la actividad del Estado, pero especialmente la que entraña el ejercicio de su violencia punitiva, tenga su legitimación en la ley y encuentre en ella también sus límites, incluso temporales.*

<sup>5</sup> *Es esencia del derecho fundamental, la intangibilidad que determina su inalterabilidad.*

*En el régimen procesal penal de un Estado de derecho la ley es la única fuente de sus normas (MAIER, págs. 120, 193). Así pues, el plazo razonable debe ser fijado por la ley y no por los tribunales, ya que para el orden jurídico-político de un Estado constitucional de derecho resulta inaceptable el derecho judicial e incluso penalmente desaprobado en el caso de decisiones contra legem (delito de prevaricación).*

No cabe duda que Pastor, expresa en estas líneas, lo que en estos últimos años ha acontecido en el Perú, en el ámbito de aplicación de la ley procesal penal. Si bien es cierto que este cuerpo normativo establece de manera clara la regulación de los plazos, por lo tanto están prescritos en la ley, estos han sido sujeto de serios, continuos y válidos cuestionamientos sobre lo extendido que estos suelen ser, aún más cuando se renuevan mediante pedidos al juzgador, por la falta de capacidad operativa del Ministerio Público para concluir la investigación.

En ese sentido, si se plantea una solución a través de la positivación del derecho al plazo razonable para mantener un estado de derecho y garantizar el respeto de los derechos fundamentales de una persona en proceso, cabe mencionar que, de la experiencia peruana se puede afirmar que los plazos no garantizan la protección de los derechos de las personas, ni con esto el mantenimiento de un orden jurídico justo.

Tampoco, se niega la categoría elemental de la observancia del plazo razonable para mantener un estado de

derecho a través del respeto a los derechos humanos de toda persona en proceso. Sin embargo, se requiere mucho

más que una regulación normativa que disponga la disposición de plazos fijos que aseguren el cumplimiento de etapas de un proceso. La consonancia de los derechos para garantizar el estado de derecho, puede ser muy utópico en los países latinoamericanos, ya que se puede establecer y vivir bajo un orden de estado de derecho, con la limitación disimulada del ejercicio de derechos fundamentales, como suele pasar, pues aunque el sistema jurídico se ajuste a un orden jurídico social, existe casos que le alejan del estricto e íntegro respeto de los derechos fundamentales, como la libertad menoscabada por los largos procesos o procedimientos, pese a estar normado en la legislación plazos específicos.

#### **4.3.3.1.3. *El argumento del principio nulla coactio sine lege***

*La coacción estatal punitiva, en tanto que intervención y menoscabo de derechos y libertades fundamentales reconocidos por el orden jurídico, se ejerce, principalmente, a través de la pena, pero también el proceso penal es, por definición, coerción estatal (MAIER, pág. 164). Los instrumentos particulares para el ejercicio de esta coacción procesal son diversos y bien conocidos. La característica común a todas estas intervenciones procesales en la esfera de derechos básicos de los individuos es la necesidad de que tales actividades procesales estén previamente establecidas y reguladas por la ley en toda su extensión y con toda precisión. Esta exigencia se conoce, para distinguirla del uso más extendido de la expresión legalidad procesal, como principio nulla coactio sine lege (EBERHARD, 1962, pág. 665). Esta coacción, que existe sólo por mandato legal, no se restringe a la prisión preventiva o a otros actos de idéntica energía de afectación de derechos.*

*Por lo contrario, ella está presente en todos los actos del procedimiento, con lo cual toda la ley procesal penal debe quedar bajo la vigencia del principio nulla coactio y sus repercusiones jurídicas. La libertad del imputado se ve ya afectada con la mera realización del proceso en virtud del cúmulo de obligaciones que ello representa para él y de la posibilidad de ejecución coactiva que pende sobre cada incumplimiento.<sup>6</sup>.*

*Carece de todo sentido suponer que las distintas medidas del procedimiento y cada una de ellas deben estar regidas por el principio nulla coactio y no extraer, también, la misma conclusión para el proceso en su conjunto, ya que la existencia del proceso es presupuesto de cada una de sus medidas y si éstas requieren la fijación por ley de sus alcances y requisitos, entonces también los alcances del proceso en su totalidad deben estar fijados legislativamente. Las medidas concretas de coerción suponen, como presupuesto de validez, el ser tomadas en un proceso dado, el cual, a su vez, debe estar íntegramente predeterminado por la ley, de ahí que se lo llame proceso legal o “debido proceso legal”. Esta legalidad, legismo o legitimidad del proceso (MAIER, págs. 91, 121) abarca también los límites temporales de su validez. De este modo se afirma una relación recíprocamente dialéctica entre pena, proceso y medida de coacción procesal, según la cual un término supone al siguiente y todos deben estar determinados legislativamente con los alcances propios de los principios nulla poena, nullum crimen y nulla coactio: no*

<sup>6</sup>*La afectación del proceso penal en los derechos del imputado o procesado, se han puesto de manifiesto en el pronunciamiento de la Corte Suprema en Argentina desde el año 1968, sobre la duración injustificada del mismo que atenta directamente sobre el derecho fundamental de libertad (CSJN, Fallos, t. 272, pp. 188 y ss.).*

*hay coerción sin proceso fijado por la ley y no hay proceso sin ley que predetermine el hecho como delito y establezca la pena. Cada paso del procedimiento carece de sentido si no es contemplado con la imagen o la amenaza de la coacción pública detrás de él. Por tanto, si el proceso en sí es un acto de coerción o bien un conjunto de actos de coacción o de actos cuya realización es asegurada por medidas de coerción, que siempre intervienen en los derechos fundamentales de las personas, entonces su duración misma debe estar establecida por la ley con precisión.*

*El poder penal del Estado se manifiesta en tres actividades distintas. La primera de ella consiste en la potestad de limitar de un modo vigoroso la libertad de las personas a través de las prohibiciones y mandatos penales. De esta forma, los individuos son constreñidos a no realizar determinadas acciones o a no omitir las acciones dispuestas como obligatorias. La legitimación democrática y constitucional de estas restricciones de la libertad proviene de la necesidad de que estén establecidas por el Parlamento y mediante leyes generales previas y claras. A su vez, en segundo lugar, también las penas que sufrirán compulsivamente los infractores son sólo admisibles, en tanto estén fijadas en la ley con toda precisión. En tercer término, la persona sospechosa de haber realizado una de esas conductas penalmente prohibidas es obligada a soportar el juicio previsto por la ley para determinar si realmente ha cometido alguna de esas conductas y, en ese caso, aplicarle alguna de las reacciones jurídicas predeterminadas por la*

*ley. En esto último, como contracara del principio de legalidad procesal*

*(obligatoriedad), corresponde al imputado la obligación de tolerar las investigaciones penales. Estas tres actividades del Estado, a saber, prohibir, juzgar y castigar, en tanto obligatorias para las personas que las sufren, esto es, restrictivas de la libertad individual, deben estar claramente previstas por la ley (principio de reserva).*

*No es necesaria una exposición detallada para explicar la forma en que el proceso menoscaba la libertad personal del imputado. Lo decisivo es, en primer lugar, la necesaria disposición del sospechoso a cumplir con los deberes que le genera el proceso, algo que ya muestra, como contrapartida, una severa restricción de la libertad, dado que esas obligaciones procesales no son, como es sabido, de cumplimiento voluntario. Además de esta restricción de libertad, de intensidad variable pero siempre existente, se debe considerar, en segundo término, a los restantes menoscabos que produce el proceso penal en los derechos fundamentales del imputado y que fundamentan la necesidad jurídica de que todo el proceso, incluidos sus límites temporales, esté fijado por la ley de modo tal que la autorización jurídica que recibe el Estado para usar su poder penal, quede perfectamente enmarcada, para que así se pueda distinguir con seguridad los momentos en que es legítimo o ilegítimo su ejercicio, siempre restrictivo de derechos fundamentales.*

*Es por ello, que la vigencia efectiva del principio constitucional del nulla coactio sine lege requiere que la duración máxima posible de la intervención del Estado en los derechos individuales a través del proceso penal (el plazo razonable) esté regulada por la ley previamente y con toda precisión.*

La articulación y análisis que realiza el autor, nos ilustra sobre lo abrumador que resulta una investigación y proceso penal para la persona involucrada. Empero, tal como se mencionara antes, es preciso establecer que, las tres afectaciones que menciona y recaen directamente sobre la libertad del imputado, no se realizan sin la previa regulación normativa, por lo tanto, si estos se encuentran normados, cuál sería la garantía de que normar el derecho al plazo razonable no implicaría otra afectación más.

Los procesos penales, civiles o administrativos del mundo, hoy en día, garantizan su ejercicio a través de la prescripción de su norma, como veremos más adelante, principio de legalidad. Sin embargo, eso no ha contribuido a tener procesos, de cualquier materia, más céleres donde se garantice una respuesta del colegiado en el tiempo necesario para la justicia, ya sea de parte de la víctima o perjudicado o del victimario o proveedor – en este caso-. Si bien es cierto, ha mejorado sobre el abuso de autoridad de los jueces para limitarse a resolver conforme a ley, no resulta ser menos abusivo el no resolver en atención al derecho a la libertad o la petición de la que goza el procesado o interesado. Es largamente conocido, la lentitud del poder de justicia y del ministerio público, sobretodo este último, quien constantemente requiere la ampliación del plazo de la investigación, cuando de proceso penal se trata, sin considerar la necesidad y violación a la libertad del imputado.

Son varios los factores que deben ser objeto de análisis tanto para la determinación de aspectos que requieren mejoría

dentro del proceso penal, como los mecanismos eficaces para la incorporación del plazo razonable en esta

materia. Asimismo, debe considerarse, los avances y modernización de los sistemas jurídicos del mundo occidental (capacitaciones, mejor infraestructura, logística, recursos humano, remuneraciones, entre otros), en comparación con las estadísticas sobre la efectividad de la función gubernamental en la justicia. En qué medida, se ha logrado disminuir el número de procesos a través de las condenas o absoluciones, en qué medida los plazos de investigación se viene cumpliendo. Estos aspectos, son de relevancia para validar la importancia del derecho al plazo razonable que, como veremos más adelante, no sólo es aplicable, como derecho reconocido, en procesos penales, sino también, en otros procesos, como civil, laboral y administrativo, este último que es materia de la presente investigación.

#### **4.3.3.1.4. *El argumento del principio de legalidad material***

*La exigencia del orden jurídico de que deban ser regulados por la ley todos los alcances de la intervención en los derechos fundamentales que supone el proceso, se impone también por el reconocimiento del carácter similar a la pena del derecho material que éste tiene. En efecto, más allá de los fines, naturalmente formales, que la ley le atribuye al proceso penal, en los hechos él suele cumplir inevitablemente otros, de tipo material. Las reflexiones integrales más modernas que se han ocupado del funcionamiento del sistema penal y de precisar sus fundamentos axiológicos, han demostrado con lucidez que la persecución penal estatal representa ya, con prisión provisional o sin ella, una “pena” por la sospecha: la “pena de proceso”. En efecto, sobre todo en los procesos*

*prolongados la persecución implica, desde el comienzo, el sometimiento del imputado a condiciones de “semi-*

penalización”, que se manifiestan en ciertos padecimientos que encuadran en el llamado carácter idéntico a la pena que se atribuye ya al proceso: angustia, gastos, estigmatización, pérdida de tiempo y de trabajo, humillación, descrédito, etc. (KOHLMANN, 1988, pág. 205). La falta de una determinación aproximadamente precisa de la duración del proceso, coloca al enjuiciado en la llamada “situación de doble incertidumbre”: no sabe cómo terminará su proceso y tampoco sabe cuándo. A estas cargas hay que sumar, cuando el imputado está en prisión provisional, la directa anticipación de la pena de encierro, sin juicio y sin prueba públicos que certifiquen con certeza su culpabilidad y la necesidad de sufrir una pena privativa de libertad. Su situación de hecho es la de “ya-estar-penado” (Schon-bestraft-Sein) de la literatura alemana.

Pues bien, si resulta así innegable que el proceso como tal constituye, desde un punto de vista no sólo jurídico, sino también psicológico, sociológico y hasta ontológico, una especie de pena, entonces es también indiscutible que su medida, esto es, su duración, debe estar predeterminada con certeza por la ley, igual que cualquier otra pena (principio de legalidad). Tanto como nadie —bajo el imperio de un verdadero Estado de derecho— aceptaría, por su flagrante choque con los principios constitucionales, que una pena tuviera una duración indeterminada, tampoco debe ser tolerada una pena de proceso de duración indefinida.

Por lo tanto, la duración precisa del proceso, en cuanto “pena”, debe ser determinada por la ley como cualquier otra pena (principio nulla poena sine lege).

El principio de legalidad, garantiza que toda autoridad resuelva conforme a la Constitución y a la ley o leyes vigentes. Por lo tanto, es acertado lo expuesto por Pastor, sin embargo, aunque resulta necesario, la legalización del plazo razonable, este no puede ni debe imponerse a través de plazos perentorios que determinen la vigencia de un proceso, ya sea penal o administrativo. La legalidad y fuerza de este derecho, debe ser entendida como la observancia impostergable e observable de los órganos de justicia o administrativos durante el desarrollo de todo proceso o procedimiento.

Por lo que, no se concibe como una solución a la problemática de letargo del proceso y con ello la afectación de los derechos del procesado, el establecer plazos determinados para cada una de las etapas, desde la investigación. Antes nos hemos referido al caso del vigente Código Procesal Penal, cuya implementación se inicia progresivamente a partir del 2010-2011, y que, por supuesto, incorpora plazos ciertos para las fases del proceso, incluso antes del mismo, en fase de investigación. Y a lo largo del tiempo, desde su vigor, ha sido dura y justamente cuestionado, por establecer plazos irrazonables e incompatibles con los derechos humanos.

Bajo lo prescrito en la legislación nacional, el juzgador resuelve en atención a la ley, por lo tanto, existe un estricto respeto del principio de legalidad. No se plantea que sea así en todos los casos, sencillamente estamos tratando de ilustrar que no existe equivalencia entre la fijación de plazos y la prescripción del plazo razonable, al menos no, desde el punto de vista del autor Pastor. Eso quiere decir

que, aunque se aplique el principio de legalidad existe un latente menoscabo del plazo razonable,

porque este último, no es sinónimo de plazos fijos, sino de observancia del plazo necesario y suficiente para arribar a la justicia, mediante un pronunciamiento oportuno.

#### **4.3.3.1.5. *El argumento de la división de poderes***

*La opinión dominante en materia de plazo razonable, en cuanto delega en los jueces la determinación de su extensión y consecuencias, viola también el principio de la división de poderes de modo evidente y según ya se ha insinuado precedentemente, toda vez que las reglas del procedimiento deben ser fijadas por el legislador y no por el Poder Judicial. Aquí está en juego el principio democrático mismo, perjudicado irremediablemente en tanto se permita que una decisión trascendente sobre la afectación de los derechos más importantes de los individuos, cual es el límite temporal de la persecución penal, sea tomada por autoridades estatales que no representan tan intensamente como el Parlamento al conjunto de los ciudadanos. La reserva en el Poder Legislativo de la facultad de dictar estas limitaciones de los derechos básicos, en nuestro caso los alcances del deber de los habitantes de estar sometidos a las “molestias y tormentos” del proceso penal, asegura que esas limitaciones serán discutidas y decididas a través de un proceso más transparente que la deliberación judicial, con participación de la oposición y también con amplias posibilidades de intervención de los afectados (MAUNZ & ZIPPELIUS, pág. 95). Ello se debe a que, en el sistema constitucional de derecho, los actos de los poderes no parlamentarios (Administración y Judicatura) sólo pueden encontrar en la ley su legitimación democrática.*

*Según el sistema jurídico, las reglas creadas formalmente por el legislador (parlamento representativo), de*

*conformidad con las leyes fundamentales del Estado (constitución escrita), son las únicas que, en principio, permiten fundar correctamente tanto la actuación de los organismos predispuestos para la aplicación de la ley, en caso de conflicto, como la solución de esos conflictos, sean ellos materiales o formales (MAIER, pág. 193).*

*Por ello, se debe afirmar que también el principio de la división de poderes, cuya aparición histórica con el triunfo de la ilustración tuvo una importancia decisiva en la configuración del proceso penal actual (ROXIN, pág. 10), impone que la reglamentación del plazo razonable sea llevada a cabo por vía legislativa para que de ese modo rija eficazmente una verdadera reserva de la ley, de modo tal “que la intervención del Estado en la esfera de libertad del imputado sólo pueda ser llevada a cabo de acuerdo a la decisión de las leyes, las que deben establecer los presupuestos, contenidos y límites de aquélla del modo más preciso posible, para que, de esa forma, las medidas estatales sean previsibles para los ciudadanos.*

La posición del autor Pastor, en este aspecto, es que la falta de normalización del derecho al plazo razonable deja una puerta abierta para que los juzgadores interpreten y resuelvan conforme a su criterio, generando de cierta manera derecho. Que a decir de Pastor, esto significa una usurpación de las funciones y atribuciones que corresponde a otro poder del Estado.

Es relevante recordar que, aunque existen en el mundo tantos sistemas jurídicos como países, dos de ellos han inspirado a los distintos que existen, el *civil law* y el *common law*. En el primero, el juez está obligado a

resolver conforme a la ley, pues el derecho tiene su fuente principal en la misma. En el segundo, el juez hace el derecho, crea el derecho a través de la jurisprudencia. A lo largo del tiempo, los márgenes que separaban estos grandes sistemas, se han ido acortando, y en la aplicación de ambos se han resuelto en atención a excepciones, porque el derecho no es una ciencia estática, sino que responde a las relaciones interpersonales de los individuos, y en los últimos 30 años, estas han acelerado su marcha haciendo que el derecho normado se torne insuficiente.

En ese sentido, no es posible ser tan estricto en la determinación de los márgenes de separación de los sistemas jurídicos y los poderes y potestades del estado, ya que no es posible dejar de administrar justicia. Empero, en atención a lo señalado por Pastor, tampoco, puede dejarse a la total decisión de los jueces la determinación del plazo razonable, ya que la subjetividad, sobretodo en países latinoamericanos donde hay sendos casos de corrupción, podría determinar injustas decisiones, por lo que amerita que el derecho al plazo razonable este normado en su esencia a través de condiciones mínimas que deben observar los juzgadores para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

## **5. HIPÓTESIS**

### **5.1. Hipótesis General. -**

El procedimiento sumarísimo no protege eficazmente los derechos del consumidor; toda vez, que viene vulnerando el plazo razonable descrito en la Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.

### **5.2. Variables. -**

### 5.2.1. **Variable independiente:**

El procedimiento sumarísimo.

### 5.2.2. Variable dependiente:

Los derechos del consumidor

### 5.2.3. Operacionalización de las variables:

VARIABLE	TIPO DE VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	INSTRUMENTO
El procedimiento sumarísimo.	Independiente	Es un mecanismo de protección, a través del cual se provee seguridad jurídica frente a los efectos de las relaciones de consumo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Canales de atención.</li> <li>▪ Cantidad de denuncias ingresadas.</li> <li>▪ Cantidad de denuncias concluidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ficha análisis de contenido.</li> </ul>
Los derechos del consumidor.	Dependiente	Es el conjunto de derechos que surgen a partir del vínculo o relación jurídica de consumo entre consumidor y proveedor con el objeto de adquirir bienes y/o servicio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazos establecidos para atención de reclamos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ficha de texto.</li> </ul>

## 6. OBJETIVOS

### 6.1. Objetivo General. -

Determinar si el procedimiento sumarísimo protege eficazmente los derechos del consumidor en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.

### 6.2. Objetivos Específicos. -

6.2.1. Analizar el procedimiento sumarísimo como mecanismo de protección del

consumidor en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.

6.2.2. Explicar acerca de la protección eficaz de los derechos del consumidor en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – sede Chimbote, periodo 2017-2018.

## **7. METODOLOGÍA DEL TRABAJO**

### **7.1. Tipo y Diseño de Investigación. -**

El método utilizado en la presente investigación jurídica, es el básico, dogmático, descriptivo y no experimental.

### **7.2. Población Muestra. -**

Para la presente investigación no se contó con el análisis de población muestra.

### **7.3. Técnicas de Instrumentos de Investigación. -**

Esta investigación jurídica utilizó las técnicas de análisis documental y de bibliografía. Cuyos instrumentos de recolección se detallan a continuación:

- a) Ficha de análisis de contenido – sentencia (ANEXO N° 2).
- b) Estructura de entrevista (ANEXO N° 3).
- c) Ficha de texto (ANEXO N° 4).

## **8. RESULTADOS**

### **8.1. Análisis de la jurisprudencia. -**

Atendiendo al tema de investigación, fue necesaria la búsqueda de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución Política. En virtud de ello, se han recolectado cuatro sentencias, en las que este órgano emite sendos pronunciamientos sobre controversias suscitadas entorno al derecho al plazo razonable.

<i>SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</i>	
<i>EXPEDIENTE</i>	<i>N° 00465-2009-PHC/TC</i>
<i>ASUNTO</i>	<i>Recurso de agravio constitucional</i>
<i>FECHA</i>	<i>Lima, 02 de Junio de 2009</i>

<b>SUMILLA</b>	<i>En esta sentencia el TC declara infundada la demanda interpuesta por la recurrente en materia de hábeas corpus, respecto de la alegación de</i>
----------------	--

	<p><i>afectación al derecho de plazo razonable dentro del proceso.</i></p> <p><i>Asimismo, decide declarando la improcedencia la demanda respecto de garantía constitucional de hábeas corpus.</i></p>
<b>ANÁLISIS DE FONDO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>El TC reconoce que, aunque el derecho al plazo razonable no se prescrito literalmente en la Constitucional, esta si está normado expresamente en el artículo 8, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que: "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (. . )."</i></li> <li>▪ <i>Para el TC es factible la invocación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55° de la Constitución, y conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, así como, también, el artículo V del TP del Código Procesal Constitucional, los que establecen que, los derechos constitucionales se interpretan en atención a los prescrito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tratados sobre derechos humanos, y los pronunciamientos de los tribunales internacionales respecto de los derechos humanos.</i></li> <li>▪ <i>Es finalidad de este derecho, evitar que los procesados asuman largo tiempo como consecuencia de la acusación y, por ende, está destinado a garantizar una tramitación acorde a los plazos y celeridad requerida. Es por ello, que recoge y otorga la importancia debida a los criterios para determinar esa razonabilidad, la que ha sido expuesta por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales.</i></li> </ul> <p>(...)</p>

<b>SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	
<b>EXPEDIENTE</b>	<i>N° 00295-2012-PHC/TC</i>
<b>ASUNTO</b>	<i>Recurso de agravio constitucional</i>
<b>FECHA</b>	<i>Lima, 14 de Mayo de 2015</i>
<b>SUMILLA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>En el presente caso, el TC decide acoge el pedido respecto la vulneración al derecho al plazo razonable, para ello determina la declaración de fundada la demanda.</i></li> <li>2. <i>Asimismo, dispone mediante orden que, se proceda a emisión del fallo en el término de 15 días, y se proceda a la notificación de la misma.</i></li> </ol>

	<p>3. Como consecuencia dispone se oficie a la Oficina de Control de la Magistratura, y se proceda a la evaluación de la conducta del juez del Segundo Juzgado Penal Transitorio y de los magistrados de la Tercera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia del Callao.</p> <p>4. Finalmente, declara doctrina jurisprudencial a los fundamentos 6, 7, 9, 10, 11 y 12 de la sentencia.</p>
<p><b>ANÁLISIS DE FONDO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrolla el significado y, por ende, importancia del derecho al plazo razonable dentro de un proceso. Destacando que este se desprende del derecho al debido proceso, intrínseca o tácitamente, dispuesto en el artículo 139.3 de la Constitución Política. Y además, señala que este será razonable cuando, sólo toma el lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desenvolvimiento del proceso mediante actuaciones procesales necesarias y pertinentes, con la finalidad de alcanzar una resolución que determine derechos u obligaciones de las partes.</li> <li>▪ Asimismo, el TC establece algunas consideraciones respecto a la doctrina jurisprudencial, como el caso del cómputo del plazo razonable del proceso penal, el cual debe comenzar a partir de la apertura de la investigación preliminar (...).</li> <li>▪ De igual modo, se pronuncia sobre el término o la finalización del plazo, señalando que este se manifestará cuando el órgano jurisdiccional emite la sentencia que define la situación jurídica de la persona – en materia penal.</li> <li>▪ El TC considera de importancia, recalcar que la vulneración al derecho al plazo razonable, no puede significar el ningún caso, el archivo definitivo o la cualquiera fuera su materia (...) Por lo tanto, en un caso penal, no debe nunca disponerse, por vulneración del derecho en mención, la exclusión del procesado, el sobreseimiento del proceso o el archivo definitivo del mismo.</li> <li>▪ Finalmente, explica los alcances del plazo más breve posible para la emisión de la resolución que resuelva definitivamente el proceso; este debe ser fijado o establecido según las circunstancias concretas de cada caso (...).</li> </ul>

<b>SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	
<b>EXPEDIENTE</b>	01006-2016-PHC/TC
<b>ASUNTO</b>	Recurso de agravio constitucional

<b>FECHA</b>	<i>Lima, 24 de Enero de 2018</i>
<b>SUMILLA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>En este caso el TC declara fundada la demanda en el extremo de la vulneración al derecho al plazo razonable para ser juzgado.</i></li> <li>2. <i>Contrario al primer numeral dispone la improcedencia de la nulidad de la sentencia expedida por la Sala Penal de Apelaciones de Moyobamba.</i></li> <li>3. <i>De igual modo, dispone la nulidad la sentencia expedida por la Sala Penal de Apelaciones de Moyobamba, así como ordena que, en el plazo de 15 días, la Sala, proceda a emitir y notificar la sentencia que corresponda.</i></li> <li>4. <i>Y finalmente, dispone oficiar a la Oficina de Control de la Magistratura ara la consecución de la investigación de la conducta de los jueces del Primer y Segundo Juzgado Penal Unipersonal de Moyobamba y de los magistrados de la Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de San Martín.</i></li> </ol>
<b>ANÁLISIS DE FONDO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>El derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución [STC 02141-2012- PHC/TC fundamento 3, 3509-2009-PHC/TC fundamento 19].</i></li> <li>▪ <i>Para la determinación de eventuales violaciones del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, este Tribunal ha establecido que son tres los criterios que deben ser tomados en cuenta para tal fin: i) complejidad del asunto, en el que se consideran factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la pluralidad e agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil [STC 04144-2011- PHC/TC fundamento 13 y STC 00295-2012-PHC/TC fundamento 4]; ii) la actividad o conducta procesal del interesado, en el que se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el proceso, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, habrá que distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del interesado, la cual</i></li> </ul>

	<p><i>estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde al juez demostrar la conducta obstruccionista del interesado; [STC 00929-2012-PHC/TC] y, iii) a conducta de las autoridades judiciales donde se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u omisiones de los órganos judiciales en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión y/o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del órgano jurisdiccional de segundo grado respecto de las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado, etc., vienen a ser ejemplos de lo primero. La inobservancia injustificada de los horarios para la realización de las diligencias; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios, etc., vienen a ser ejemplos de lo segundo [STC N.º 03360-2011- PA/TC, fundamento 7]. Estos criterios permitirán apreciar si el retraso o dilación es indebido o no, y han de ser analizadas caso por caso: es decir, según las circunstancias de cada caso concreto [STC N.º 00295-2012-PHC/TC fundamento 4].</i></p>
--	--

<b>SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	
<b>EXPEDIENTE</b>	02736-2014-PHC/TC
<b>ASUNTO</b>	Recurso de agravio constitucional
<b>FECHA</b>	29 días del mes de setiembre de 2015

<b>SUMILLA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>En esta sentencia el TC declara la improcedencia de la demanda respecto de la afectación al derecho a la prueba y del principio de legalidad penal.</i></li><li>2. <i>En cuanto al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, el TC declara fundada la demanda.</i></li><li>3. <i>En virtud del numeral anterior, el TC dispone que en el plazo de 15 días el juez del Juzgado Penal Liquidador Provincial de Huarmey proceda a la emisión y notificación de la sentencia.</i></li><li>4. <i>Finalmente, también, dispone oficiar a la Oficina de Control de la Magistratura, a fin que investigue sobre la demora en el</i></li></ol>
----------------	--

	<i>proceso en cuestión.</i>
<b>ANÁLISIS DE FONDO</b>	(...) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>El derecho a ser juzgado en un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso establecida en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú. El Tribunal Constitucional ha dejado establecido que sólo se puede determinar la violación del contenido constitucionalmente protegido del mencionado derecho a partir del análisis de los siguientes criterios: a) la actividad procesal del interesado; b) la conducta de las autoridades judiciales; y, c) la complejidad del asunto. Estos elementos permitirán apreciar si el retraso o dilación es indebido, lo cual, como ya lo ha indicado el Tribunal Constitucional, es la segunda condición para que opere este derecho.</i></li> </ul>

## 8.2. Análisis de denuncias presentadas. -

A continuación, se presentan las tablas estadísticas, referentes al número de denuncias ingresadas y concluidas, que fueran tramitadas como procedimientos sumarísimos ante INDECOPI a nivel nacional y a través de la Oficina Regional Ancash, a efecto de conocer la eficacia de este procedimiento para atender las pretensiones de los consumidores en los años 2017 - 2018.

**TABLA 1**

**OPS – PERÚ: DENUNCIAS INGRESADAS, SEGÚN SEDE U OFICINA REGIONAL, ENERO – DICIEMBRE 2017**

<b>Sede u Oficina Regional</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
Oficinas Regionales	663	561	578	574	632	544	509	646	606	674	553	552	7092
Sede Central	611	536	607	520	559	441	442	549	571	567	515	539	6457
Sede Lima Norte	146	147	167	139	115	125	126	196	143	185	143	150	1782

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2017

Al observar la tabla, se puede apreciar que ante el INDECOPI – Sede Central se ingresaron un número significativo de denuncias mediante procedimiento

sumarísimo, haciendo un total de 6,457 en todo el año 2017; por otro lado, en las Oficinas Regionales, se ingresaron la mayoría de denuncias de este procedimiento, alrededor de 7092 en total. Y, por último, en Lima Norte se ingresaron 1,782 denuncias mediante el procedimiento sumarísimo.

**TABLA 2**

**OPS – PERÚ: DENUNCIAS CONCLUIDAS, SEGÚN SEDE U OFICINA REGIONAL, ENERO – DICIEMBRE 2017**

<b>Sede u Oficina Regional</b>	<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
Oficinas Regionales	632	542	620	541	711	631	701	739	658	612	607	657	4917
Sede Central	500	487	488	407	505	401	435	507	452	593	562	748	6085
Sede Lima Norte	165	143	164	125	141	161	119	122	142	190	186	165	1823

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2017

Asimismo, apreciando la Tabla 2 se observa que, ante el INDECOPI – Sede Central se concluyeron 6,085 denuncias en el año 2017; luego, en las Oficinas Regionales en total se concluyeron solo 4,917 denuncias, aunque la Tabla 1 nos mostrara que los casos ingresados fueron 7,092. Asimismo, en la sede Lima Norte se tramitaron 1,823 casos.

**TABLA 3**

**OPS – OFICINA REGIONAL ANCASH – CHIMBOTE: DENUNCIAS INGRESADAS, ENERO – DICIEMBRE 2017**

<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
31	31	27	24	31	37	31	29	44	26	23	29	363

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2017

Ahora bien, la tabla 3 referente a los datos obtenidos del INDECOPI - Oficina Regional de Ancash – Sede Chimbote, respecto a las denuncias tramitadas como procedimientos sumarísimos, fueron en total 363 expedientes para el año 2017.

**TABLA 4**

**OPS – OFICINA REGIONAL ANCASH – CHIMBOTE: DENUNCIAS CONCLUIDAS,  
ENERO – DICIEMBRE 2017**

Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
38	31	28	26	37	20	29	38	45	28	35	32	387

Fuente: INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2017

A continuación, en la Tabla 4, muestra el número de denuncias concluidas ante el INDECOPI - Oficina Regional de Ancash – Sede Chimbote durante el año 2017, haciendo un total de 387; no obstante, según Tabla 3 las denuncias presentadas ante dicha oficina solo fueron 363 en total.

**TABLA 5**

**OPS – PERÚ: PROCEDIMIENTOS INGRESADOS SEGÚN OPS U OFICINA REGIONAL, ENERO – DICIEMBRE 2018**

OPS u Oficina Regional	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Oficinas Regionales	730	767	700	845	758	630	766	724	652	709	690	632	8603
OPS N° 1	231	215	203	209	244	223	247	255	231	292	239	224	2813
OPS N° 2	239	238	245	165	216	211	276	271	214	261	137	284	2758
OPS N° 3	164	177	191	189	172	148	167	197	191	190	157	178	2121
ILN	128	185	157	134	184	142	170	184	163	186	161	156	1950

Fuente: INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2018

La presente tabla referente al ejercicio 2018, muestra que ante las Oficinas Regionales se presentaron 8,603 denuncias mediante el **procedimiento sumarísimo** en dicho año; por su parte, se tiene que el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 admitió 2,813 denuncias, ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N°2 se admitieron 2,758 casos, ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N°3 se admitieron 2,121, y ante la Intendencia de Lima Norte solo se ingresaron 1,950 denuncias en el mismo ejercicio 2018.

**TABLA 6**

**OPS – PERÚ: DENUNCIAS CONCLUIDAS SEGÚN OPS U OFICINA REGIONAL, ENERO – DICIEMBRE 2018**

OPS u Oficina Regional	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Oficinas Regionales	835	668	780	739	909	649	707	646	625	644	662	672	8536

OPS N° 1	196	271	304	420	572	419	362	259	277	310	316	965	4671
OPS N° 2	245	252	153	201	267	199	247	253	252	255	243	203	2770
OPS N° 3	185	161	196	196	222	194	235	177	207	212	218	189	2392
ILN	133	152	123	131	168	109	174	131	197	143	206	221	1888

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2018

Luego de observar la tabla de denuncias ingresadas en el 2018 a nivel nacional, corresponde revisar también, la tabla de denuncias concluidas mediante el procedimiento sumarísimo a nivel nacional en aquel año; consecuentemente, se tiene que, las Oficinas Regionales se concluyeron 8,536 expedientes, aunque las denuncias ingresadas fueron 8,803 según la tabla anterior. Asimismo, ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 se concluyeron 4,671 denuncias, ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N°2 se archivaron 2,770 casos, ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N°3 fueron 2,392; y por último, ante la Intendencia de Lima Norte solo se atendieron 1,888 denuncias en el ejercicio 2018.

#### **TABLA 7**

#### **OPS – OFICINA REGIONAL ANCASH – CHIMBOTE: DENUNCIAS INGRESADAS, ENERO – DICIEMBRE 2018**

<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
30	30	26	39	24	29	26	24	28	35	29	27	347

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2018

Apreciando el cuadro, se puede afirmar que para el ejercicio 2018 ante el INDECOPI de la Oficina Regional de Ancash – Sede Chimbote, se ingresaron 347 denuncias para su tramitación mediante el procedimiento sumarísimo.

#### **TABLA 8**

#### **OPS – OFICINA REGIONAL ANCASH – CHIMBOTE: DENUNCIAS CONCLUIDAS, ENERO – DICIEMBRE 2018**

<b>Ene.</b>	<b>Feb.</b>	<b>Mar.</b>	<b>Abr.</b>	<b>May.</b>	<b>Jun.</b>	<b>Jul.</b>	<b>Ago.</b>	<b>Sep.</b>	<b>Oct.</b>	<b>Nov.</b>	<b>Dic.</b>	<b>Total</b>
30	22	26	25	26	39	37	23	26	18	27	32	331

**Fuente:** INDECOPI. Anuario de Estadísticas Institucionales – 2018

No obstante, en la presente Tabla observamos que el INDECOPI de la Oficina

Regional de Ancash atendió a solo 331 denuncias, pese a que fueron 347 denuncias ingresadas en el mismo año ante dicha Oficina Regional, según Tabla 7.

### 8.3. Análisis de las entrevistas. -

En esta parte de la investigación, se presentan los resultados de las entrevistas aplicadas a los comisionados del INDECOPI, en su condición de funcionarios públicos. La selección de los funcionarios se realizó en atención a la función que desempeñan y el nivel de decisión y análisis dentro del ente rector. Siendo así, se entrevistó al Presidente del INDECOPI, al Jefe de la Oficina Regional de Ancash, y por último a la Encargada de la Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad.

El formato de preguntas aplicadas, fue previamente elaborado, incorporando aspectos importantes en relación al tema investigado y las competencias que corresponden al INDECOPI.

**TABLA 01:**  
**OPINIÓN ACERCA DE LA NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO**  
**SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

Opinión Entrevistados	PÚBLICA	MIXTA	TOTAL
<b>Presidente del INDECOPI</b>	X		
<b>Jefe de la Oficina Regional de Ancash</b>		X	
<b>Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad.</b>		X	
<b>SUB TOTAL</b>	1	2	3

Fuente: Elaboración propia. Entrevista, 2019

De conformidad con la opinión de los entrevistados, la mayoría entendió que el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor que fueran tramitados por INDECOPI tiene una naturaleza mixta (pública y privada).

No obstante, iniciamos con la respuesta del **Presidente de INDECOPI**, quien alude a la naturaleza pública de aquel procedimiento, señalando que:

*“...Como institución creada por el Estado, cumplimos una función*

*pública dentro del mercado, y aplicamos sanciones conforme a la facultad que tenemos, además el propio Código de Protección al consumidor ha señalado la naturaleza pública de los procedimientos administrativos de INDECOPI...”.*

Por su parte, el **Jefe de la Oficina Regional de Ancash** hace algunas precisiones en cuanto a los intereses que se protegen, pues afirma que:

*“...Para empezar, los procedimientos tramitados ante INDECOPI buscan la satisfacción de intereses particulares de los consumidores a través de sus denuncias, sin embargo, probada la responsabilidad del proveedor, estamos facultados para la imposición de una sanción legal...”.*

Asimismo, la encargada de la **Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad** enfatizó las características públicas y privadas que se cumplen dentro del procedimiento sumarísimo, manifestando que:

*“...es verdad, que la denuncia nace como iniciativa del consumidor afectado hacia sus intereses privados, pero también es verdad que busca hacerlo a través de un organismo que cumple funciones públicas dentro del Estado, realizando labores de fiscalización e imponiendo sanciones...”.*

**TABLA 02:**  
**OPINIÓN ACERCA DE LA EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO EN LA PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR**

<b>Opinión</b>	<b>ES EFICAZ</b>	<b>ES INEFICAZ</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Entrevistados</b>			
<b>Presidente del INDECOPI</b>	X		
<b>Jefe de la Oficina Regional de Ancash</b>	X		
<b>Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad.</b>	X		
<b>SUB TOTAL</b>	3	-	3

Fuente: Elaboración propia. Entrevista, 2019

De la tabla se advierte que, la respuesta de los entrevistados es categórica, el procedimiento sumarísimo resulta eficaz para la protección a los derechos del consumidor.

Respecto al particular el **Presidente del INDECOPI**, opinó lo siguiente:

*“...es muy eficaz, te explico: en el caso de las denuncias de parte contra los proveedores, una vez enterados de las acciones iniciadas por el consumidor, este proveedor puede reconocer, en el primer acto, que el afectado tiene razón y, por lo tanto, se allana lo expuesto en la denuncia. La eficacia radica no sólo en la acción sino además que se viene promoviendo espacios y etapas que les permita a los afectados concluir de manera más célere sus denuncias...”*

El **Jefe de la Oficina Regional de Ancash** resalta dicho beneficio respecto a la mayoría de denuncias tramitadas bajo este procedimiento, señalando que:

*“...Es eficaz, porque el INDECOPI tiene como objetivo promover buenas prácticas de parte de los proveedores, de tal manera que mejoren, a través de acciones concretas y efectivas, sus políticas de atención al cliente, dentro de ellas, la atención de los reclamos interpuestos directamente. Con ello, se busca además, disminuir el número de denuncias interpuestas...”*

Luego, la encargada de la **Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad** a manera de comentario, sostiene:

*“...Si es eficaz, atendiendo que la solución rápida de las denuncias presentadas en este procedimiento, incentiva a que los proveedores (denunciados), resuelvan por sí mismos la atención de los reclamos presentados por sus clientes...”*

**TABLA 03:**  
**OPINIÓN SI RESULTA RAZONABLE EL PLAZO DE 30 D/H PARA EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO**

Opinión	RAZONABLE	NO RAZONABLE	TOTAL
<b>Entrevistados</b>			
<b>Presidente del INDECOPI</b>	X		
<b>Jefe de la Oficina Regional de Ancash</b>	X		
<b>Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad.</b>		X	
<b>SUB TOTAL</b>	2	1	3

Fuente: Elaboración propia. Entrevista, 2019

Apreciando la tabla, podemos advertir que para dos de los entrevistados el plazo de 30 días hábiles resulta razonable, mientras que uno de los funcionarios, el plazo no lo sería.

Empezamos con la opinión vertida por el **Presidente del INDECOPI**, para quien el plazo de 30 días resulta conveniente, afirmando que:

*“...es razonable y además el procedimiento es efectivo, ya que en transcurso del plazo, el proveedor puede, si así lo considera, reconocer la infracción cometida contra el consumidor y como se señaló antes, allanarse a la denuncia, dando lugar, incluso, a que el trámite concluya antes del plazo normado en la ley...”*

Luego, el **Jefe de la Oficina Regional de Ancash**, sostuvo a favor del plazo razonable, lo siguiente:

*“...desde la vigencia del procedimiento hasta fecha, se han realizado algunas modificaciones con fines de alcanzar la mejora en su aplicación, ello ha conllevado a que las directivas también se actualicen y permita que las denuncias se tramiten en menos de 30 días útiles, lo que ha favorecido al sistema y a los usuarios que ven satisfechos sus pretensiones en menos tiempo. Ejemplo de esto es la disminución del tiempo promedio de resolución, hemos pasado de 74 días a un promedio de 29 días...”*

En oposición a lo señalado, la encargada de la **Unidad de Prevención y Fiscalización / CPC - La Libertad** indicó, lo siguiente:

*“...seguramente hay casos en que las denuncias tramitadas en este procedimiento sumarísimo, pueden resolverse incluso antes de los 30 días*

*hábiles, por ejemplo, la entrega de información, o la demora en la entrega de un producto; pero, en tal caso estaríamos dentro del plazo de los 30 días que dicta la ley administrativa...”.*

## **9. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

### **9.1. Análisis de la jurisprudencia. -**

De conformidad con las sentencias del Tribunal Constitucional que fueron revisadas, advertimos que, si bien es cierto, el derecho al plazo razonable no está normado literalmente en la Constitución Política; también lo es, que no existe duda alguna de su protección y reconocimiento constitucional, al ser una expresión implícita del derecho al debido proceso, normado en el artículo 139.3°. Empero, es preciso indicar que, a falta de norma constitucional expresa, el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General – N° 27444 establece de manera explícita que, el derecho al plazo razonable es uno de los elementos del principio del debido procedimiento que garantiza el correcto ejercicio del derecho adjetivo en esta materia.

A la par y, como resultado del análisis de las sentencias, los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional se sostienen válidamente en los tratados suscritos por el Estado, lo cuales se consideran parte del derecho nacional conforme lo prescribe el artículo 55° de la Constitución Política, por lo tanto el derecho al plazo razonable reconocido y normado en la Convención Americana de Derechos Humanos así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se constituyen en el respaldo normativo de la vigencia de este derecho fundamental.

De esta manera, tenemos que la sentencia recaída en el Expediente N° 00465-2009-PHC/TC el Tribunal Constitucional advierte que el derecho al plazo razonable, como derecho nacional, se sostiene en el reconocimiento prescrito en los “Tratados de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ratificados por el Perú y que tienen rango constitucional. Este derecho es propiamente una manifestación implícita del derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva reconocida en la Carta Fundamental (artículo 139° de la Constitución) y, en tal medida, se funda en el respeto a la dignidad de la persona humana”. En ese sentido, queda claro que, por

una parte, el atributo derivado del plazo razonable se instituye normativamente como un elemento tácito del principio al debido proceso consagrado en la Constitución, por

lo que, como bien lo sostiene el Tribunal Constitucional, este puede ser categóricamente “invocable” por los directores procesales en materias de distinta naturaleza, como civil, laboral o administrativa, etcétera, como es el caso de la materia administrativa, y aunque, el colegiado ilustra sobre la aplicación de este derecho por el desarrollo de investigaciones preliminares, específicamente, durante las fases de los procesos de materia penal, no deniega en absoluto, su invocación en otras manifestaciones del derecho adjetivos. Por lo que, aun cuando el análisis que desarrolla el Tribunal Constitucional está dentro del ámbito de la esfera del derecho penal y procesal penal, no se limita en ejercer su potestad interpretativa, y deja en claro que los alcances del derecho fundamental de plazo razonable puede y debe ser observado en distintas materias del derecho que implique una movilidad del derecho adjetivo, allí donde preexista una cuestión litigiosa o controversia que amerite un pronunciamiento de la autoridad competente para la determinación de los derechos de las partes en conflicto. Pero, además de la determinación implícita en la norma constitucional, no olvidemos que esta el reconocimiento explícito o expreso del derecho al plazo razonable contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General, y que sin lugar a dudas, significa una garantía del derecho en el desarrollo del proceso administrativo.

En la misma línea, mediante STC N° 295-2012-PH/TC se sostiene que el plazo razonable “*constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139°.3 de la Constitución*”, y, también, normado señala que este se halla “*expresamente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14°.3.c) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8°.1)*”. Retomamos lo expresado respecto de la posición constitucional que sentencia a los tratados en la misma categoría del derecho nacional, siempre que estos estén vigentes; en el caso de los tratados en mención el Perú es país adherente a los mismos razón por la que las disposiciones que contienen los tratados son vinculantes para el país. En ese sentido, dentro del marco del estado de derecho y orden jurídico, existe la obligación y ánimo de mantenerse dentro de la esfera de la legalidad de los compromisos internacionales asumidos.

La pregunta que surge, entonces, es ¿por qué un derecho fundamentalmente reconocido en el derecho nacional no es observado en el desarrollo de un proceso o

procedimiento? Sin duda alguna, las experiencias que surgen del ejercicio de la praxis en el desarrollo de los derechos subjetivos o adjetivos, está determinada en nuestro país, por una fuerte y arraigada prevalencia a la observancia del plazo legal. Es evidente que, frente a la trasgresión o afectación de los derechos subjetivos de los sujetos procesales por el letargo en la administración de justicia – en cualquier de ámbito del derecho – de parte de la actuación de los órganos judiciales o administrativos, implica para el justiciable una vulneración al plazo legal prescrito en la ley – principio de legalidad -, más no tiene una visión amplia sobre la afectación real de sus derechos vulnerados por la carencia de un pronunciamiento de la autoridad competente.

Es por ello, que no es sino a través del pronunciamiento del Tribunal Constitucional que se identifica la vigencia y contravención al derecho fundamental al plazo razonable. Lo cual significa que es necesaria una intervención del aparato estatal para promover y difundir este derecho que va a garantizar la efectiva atención de los derechos en controversia y, por ende, la reparación oportuna de los daños ocasionados. Hay que reconocer que, aunque el derecho al plazo razonable esta normado en el derecho nacional, este no va más allá de su prescripción como elemento del debido proceso y procedimiento lo que, probablemente, se manifiesta en la falta de invocación por parte de los justiciables o administrados. En ese sentido, ameritaría que este derecho sea desarrollado por el derecho adjetivo nacional con todos los requisitos y condiciones necesarias para invocación y amparo frente a una posible inobservancia.

Por otro lado, en relación a su contenido esencial, citando el artículo 8°.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional afirma que *“está fuera de toda duda que el contenido al plazo razonable del proceso despliega sus efectos jurídicos a todos tipo de proceso o procedimiento penal, civil, laboral, administrativo, corporativo, etc,”* entendiéndose como plazo razonable de un proceso o un procedimiento aquel que *“comprende un lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus interés, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determine los derechos u obligaciones de las partes”*. Las sentencias del

Tribunal Constitucional que son materia de análisis han sentado doctrina jurisprudencial, por lo que resulta obligatoria su observancia, sin embargo, aun cuando la jurisprudencia es reconocida como fuente del derecho en el sistema jurídico peruano, los pronunciamientos del colegiado nos permiten razonar que, es necesario que el derecho al plazo razonable se norme expresamente ya que no está siendo considerado por los órganos que administran justicia – para el caso concreto de la sentencia – como, tampoco, en el ámbito administrativo. Esta definición de plazo razonable, expuesta como el periodo necesario y suficiente para dilucidar la controversia, se constituye en un derecho altamente imperioso en el ejercicio del derecho adjetivo, ya sea porque afectan derechos fundamentales como la libertad que, en todos los casos, debe ser una medida excepcional y no extenderse en el tiempo sin límite alguno; o cuando se vulneran los derechos del consumidor, cuya temporalidad para la reparación del daño ocasionado, tampoco resulta indefinido en el tiempo. En todos los casos, amerita un pronunciamiento oportuno y que, por el contrario, no tienda a mantener el estado lesivo de los derechos afectados.

Por lo expuesto, sería insuficiente limitar el ejercicio de la defensa de los derechos dentro de un proceso o procedimiento, donde la vulneración de los plazos para determinar una controversia sólo se sostenga en el cumplimiento de los plazos legales prescritos. Bajo esta observación, es importante acotar, que el plazo razonable no es sinónimo de plazo legal; este último, es aquel periodo dispuesto en la ley para el ejercicio de una acción o desarrollo de un proceso, vale decir, ese límite que se le otorga a la autoridad competente para pronunciarse en observancia de lo dispuesto en la norma – derecho adjetivo -, a diferencia del plazo razonable que no cuenta con un periodo inicial o final cuantificado, es decir, el plazo razonable prescrito en la ley y analizado por el Tribunal Constitucional no se limita a un periodo de temporalidad expreso o expresamente establecido. El plazo razonable exige el respeto de un periodo que, a criterio de la autoridad, es el necesario y suficiente para pronunciarse finalmente sobre el fondo del asunto y con ello, poner fin al proceso y determinar los derechos de las partes.

De esta manera, atendiendo a las sentencias del Tribunal Constitucional anteriormente citadas, se advierte que el derecho al plazo razonable forma parte del derecho al debido proceso y por ser elemento de este, los alcances de su protección

alcanza a los sujetos intervinientes en el proceso, el Tribunal Constitucional concluye acertadamente que “la eventual constatación de la afectación del plazo razonable solo puede tener implicancias en el trámite del proceso y no sobre lo decidió en él, de manera tal que la tutela de dicho derecho consistirá en que se ordene al órgano administrativo o jurisdiccional que resuelva en el plazo más breve posible y de manera definitiva el asunto materia de controversia”. Vale decir que, la identificación de la vulneración del derecho al plazo razonable, no impone ni conlleva o un examen sobre el fondo del asunto, materia de la litis; por lo tanto, la protección y garantía que se desprende del reconocimiento de este derecho y, los que los justiciables deben invocar, es el derecho a la atención oportuna o tutela efectiva – eficaz – del sistema procesal, requiriendo entonces – como ha sucedido en cada uno de estos casos expuestos – el pronunciamiento de la autoridad judicial a fin de no mantener la limitación de la libertad sin justificación legal. Situación similar se observa en el ámbito que interesa a la presente investigación, cuando de la aplicación irrestricta del derecho al plazo razonable se trata; en virtud de ello, el INDECOPI está obligado, a través de sus funcionarios competentes, a resolver las denuncias tramitadas a través del procedimiento sumarísimo atendiendo el derecho al plazo razonable – particularmente en su expresión en el más breve plazo -, independientemente del resultado o decisión del órgano resolutorio. Y es que los actos realizados por los sujetos de la relación de consumo pueden ser tan variados como las controversias que se generan, y no todos tienen la complejidad imaginada por el legislador que determinó el plazo legal de 30 días hábiles; en ese sentido, es relevante en la observancia del plazo razonable, que se realice un análisis de cada denuncia en concreto, de tal manera que le permita al funcionario determinar su nivel de complejidad y, por ende, el plazo necesario y suficiente para resolver el caso. Por ello, es que, cuando nos referimos al plazo razonable, no se plantea una modificación que disminuya el plazo legal, porque la problemática que afecta la efectividad de los resultados del procedimiento sumarísimo no descansa en plazos cortos o largos, sino en la eficacia de todos los elementos que componen dicho procedimiento, entre ellos, la aplicación de un criterio o valoración cualitativa de cada denuncia, de tal manera que aquellas que no requieren mayor complejidad – como la falta de entrega de un producto o el cumplimiento de un servicio – la autoridad este

en la facultad de resolver la controversia en un plazo razonable dentro de los límites del plazo legal

prescrito. Aun cuando este procedimiento sumarísimo esté investido de un plazo legal corto, muchas veces la capacidad operativa del INDECOPI y la falta de uso de un criterio cualitativo han conllevado a alargar el periodo de conclusión de los procesos, incluso más allá del plazo legal.

Finalmente, en cuanto a lo que debe entenderse por el plazo más breve posible, el Tribunal Constitucional en la STC 01006-2016-PHC/TC, concluye que: “*el plazo para el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto no debe ser fijado una vez más y para siempre, de modo que sea aplicable en todos los casos, sino que este debe ser fijado de manera objetiva y razonable por el juez constitucional en atención a las circunstancias concretas de cada caso, sobre todo teniendo en cuenta el estado actual del proceso, por cuanto la fijación del mismo puede resultar un imposible en algunos casos y/o puede constituir un exceso en otros*”. El Tribunal Constitucional es claro en sentar posición sobre los márgenes de plazo razonable, sustentando firmemente que este no es posible cuantificar o temporalizar, ya que la observancia de este derecho tiene como vehículo de cumplimiento el plazo más breve posible, y este resulta del análisis de cada caso como efecto de la vulneración de derechos fundamentales. En ese contexto, el derecho del consumidor prescrito en la Constitución Política, es un derecho fundamental cuya protección y defensa ha sido delegada por el Estado al INDECOPI, quien a través de sus órganos tiene la obligación y facultad de recibir, admitir y resolver las denuncias frente a la vulneración de los derechos consagrados en el código de protección y defensa del consumidor, lo que implica que, aun cuando el código en mención y la norma interna establezcan un plazo legal de 30 días hábiles, el órgano resolutorio de procedimiento sumarísimo, debería observar el derecho al plazo razonable y mediante un análisis cualitativo de las denuncias determinar el plazo más breve posible para resolución. Por lo tanto, no se cuestiona la labor del INDECOPI en la estandarización de sus procedimientos administrativos, ya que finalmente son sumarios o cortos y buscan alcanzar los fines normados en el código de la materia, y tampoco, se pretende, que los plazos legales vigentes tiendan a disminución, ya que esta propuesta no garantiza la efectividad del procedimiento y, eventualmente, analizado desde el lado contrario

– la del proveedor – podría implicar la afectación del ejercicio de su derecho a la defensa. En ese sentido, la regulación de plazos más breves no necesariamente estaría

guardando consonancia con la protección de los derechos del administrado, lo que se propone es la valoración cualitativa de cada denuncia dentro de los límites que regulan el procedimiento sumarísimo, dando lugar a que aquellas que carecen de complejidad puedan resolverse antes del término de los 30 días hábiles, por ejemplo, por la demora en la entrega del producto, y no esperar el plazo máximo para satisfacer el interés del consumidor.

## **9.2. Análisis de denuncias presentadas. -**

Referente al análisis de las tablas del periodo 2017, se ha constatado ante el INDECOPI – Sede Central se ingresaron un número significativo de denuncias, alrededor de 6,457 durante todo el año; no obstante, en las Oficinas Regionales se ingresaron la mayoría de denuncias mediante el procedimiento sumarísimo, haciendo un total de 7,092. En ese sentido, se evidencia un número significativo de casos que derivan de la supuesta vulneración de los derechos del consumidor derivados de la comisión de infracciones por parte de los proveedores.

Asimismo, ante el INDECOPI – Sede Central se concluyeron 6,085 denuncias en el año 2017 y en las Oficinas Regionales se concluyeron en total solo 4,917 denuncias; sin embargo, los casos ingresados fueron 7,092 en el año 2017, lo cual nos permite presumir que no se están cumpliendo los plazos señalados por ley, prioritariamente en el ámbito de las sedes regionales, donde el margen de diferencia es bastante revelador. De ese modo, se presume la carencia de operatividad o incapacidad de gestión del ente rector en esta materia, ya que nos permite concluir que los plazos legales contemplados – sumarios – no vienen irrespetando, lo que implica la vulneración de la obligación contenida en el artículo 131.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, la misma que establece que, “toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo”. Obviamente, a las causas como una posibilidad, ya que el INDECOPI no realiza un análisis o autoevalúa el desarrollo de sus procesos administrativos, lo que nos permitiría tener una visión más clara de las razones que arrojan números tan disímiles, sobretodo en el caso de las sedes regionales.

Por otro lado, respecto al INDECOPI - Oficina Regional de Ancash, en el año 2017 se ingresaron 363 denuncias, pero se concluyeron 387 en todo el año; ello significa,

que el número de denuncias atendidas no guarda relación con el número de denuncias ingresadas en el año, por lo que presumiblemente nos lleva a concluir, que para muchos no se estaría respetando el plazo de 30 días útiles, ya que el número mayor de denuncias concluidas implicaría que durante el ejercicio del año 2017 se atendieron denuncias de años anteriores a ese periodo. Sin duda alguna, este escenario nos coloca en uno de vulneración del derecho al plazo razonable – además de la inobservancia al plazo legal -, así como de indeterminación respecto del número de denuncias que pertenecen al periodo 2017 que efectivamente si fueron atendidas, retomamos el estado de desconocimiento por la carencia de información o análisis del INDECOPI en la publicación de sus estadísticas. Es importante recordar, frente a estos resultados que, la ausencia de una resolución final que determine la solución de una controversia como resultado de una denuncia, implica sin lugar a dudas, la inobservancia del derecho al plazo razonable, expuesto así por el Tribunal Constitucional en sendas resoluciones, como las sentencias recaídas en los Expedientes N° 00465-2009-PHC/TC y STC N° 295-2012-PH/TC, en ese estado, resultaría oportuno y necesario para administrados invocar la vulneración de este derecho y exigir un pronunciamiento del órgano resolutorio en el plazo más breve posible.

Ahora bien, para el ejercicio 2018 según los resultados, se tiene que en las Oficinas Regionales se ingresaron 8,603 denuncias; asimismo, el Órgano Resolutorio de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N°1 admitió 2,813 denuncias, y ante la Intendencia de Lima Norte solo ingresaron 1,950 denuncias. Empero, al revisar los datos advertimos que las Oficinas Regionales concluyeron 8,536 casos de denuncias, siendo superior al número de casos presentados. Siendo esto así, tampoco en estos datos, las denuncias ingresadas al INDECOPI en el año 2018 no guardan consonancia con el número de casos concluidos en el mismo año, presumiblemente porque muchos de estos, estarían resolviéndose fuera de plazo, lo que obliga a la entidad a considerarlo dentro de las estadísticas de dicho año. Es claro que, en este caso, las cifras varían y es menor el margen de diferencia, sin embargo, al igual que los otros casos, no es permisible la inobservancia del derecho al plazo razonable, aún más cuando no existe una certeza respecto del tiempo transcurrido ni de las causas que motivan la constante vulneración de este derecho.

Por último, respecto a INDECOPI de la Oficina Regional de Ancash – Sede Chimbote, periodo 2018, se ingresaron 347 denuncias para su tramitación mediante el procedimiento sumarísimo; sin embargo, dicha Oficina Regional ha concluido solo 331 denuncias, lo cual evidencia la ineficacia del procedimiento sumarísimo para atender todas las pretensiones de los consumidores denunciantes; lo cual trae consigo, la vulneración directa a su derecho fundamental al plazo razonable, y lo que es peor aún, la satisfacción tardía de su pretensión.

Los anuarios de estadísticas institucionales del INDECOPI, periodos 2017 y 2018, ilustran perfectamente – por lo menos de manera cuantitativa – la eficacia del procedimiento sumarísimo por el número de denuncias admitidas y concluidas, las cuales efectivamente no muy alentadoras, y que más adelante nos permitirá analizar y confrontar los resultados de las entrevistas realizadas a sus funcionarios. Asimismo, la información recogida de los anuarios, nos lleva a la conclusión de cuan insuficiente puede resultar ellos, si a la par no contienen una explicación sobre los resultados. Sin embargo, estos vacíos constituyen una oportunidad de reflexión sobre las posibles causas que han determinado la disimilitud entre las denuncias admitidas y las denuncias concluidas que, a criterio nuestro, se sostienen en una aparente – aunque presumible – falta de capacidad operativa de los recursos del INDECOPI para poder atender las denuncias en periodos oportunos que garanticen que las mismas se tramiten dentro del plazo legal de 30 días útiles. Obviamente, hemos sostenido que la efectividad del procedimiento sumarísimo no descansa sobre la observancia del plazo legal sino en la resolución del procedimiento atendiendo derecho al plazo razonable, pero consideramos, también, que INDECOPI no ha interiorizado este derecho como garantía de efectividad, sino más bien, se sostiene simplemente en margen sumario del plazo legal.

Es importante indicar, en esta parte del análisis que, tal vez una de las acciones resultantes del autoanálisis que realiza el INDECOPI y que no expone los anuarios, se evidencian en el diagnóstico que justifica el Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020. Cabe recordar que, el Código de Protección y Defensa del Consumidor en el numeral 11) del artículo VI del Título Preliminar, instituyó la política

pública transversal de la protección al consumidor, a través del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor que tendría como ente gestor de las

acciones al Consejo Nacional de Protección del Consumidor, prescrito en el artículo 133°. El plan en mención, es el documento de gestión con el que el Estado busca regular la labor del consejo, señalando la finalidad del mismo es efectivizar el accionar del aparato estatal en el marco de la protección y defensa de los derechos de los consumidores. En ese sentido, a dos años de su vigencia, ya es posible realizar un análisis de los avances alcanzados hasta el momento.

Este documento de gestión se encuentra estructurado en cinco partes expone algunos aspectos relevantes:

- a) Razones por las que se protegen y defienden los derechos de los consumidores: No cabe duda, y así lo plasma el documento, de que la respuesta tiene tres aspectos. Las dos primeras, que son bastante claras y justas con la realidad de la relación que se genera entre el consumidor y el proveedor, se refieren a la asimetría de la información y los altos costos de los acuerdos económicos; en ambos casos la balanza se torna del lado más fuerte de la relación de consumo, el proveedor, quien eventualmente goza de poder económico, ya sea porque se sostiene en la masificación de los productos o servicios o simplemente se respalda en los plazos y mecanismos dispuestos en la misma ley. A diferencia de las dos razones anteriores, la tercera razón está referida a la racionalidad limitada de los consumidores, la misma que no parece una justificación objetiva, sino más bien una razón casi ofensiva de las capacidades del consumidor para entender las descripciones del producto o servicios o de los demás elementos que se desprenden de la relación de consumo. Parecería que, con la mención *racionalidad limitada*, hace alusión una incapacidad de entendimiento y falta de juicio lógico del consumidor, y que por esa condición de limitación merecería la protección. Vale decir, ponemos al consumidor en una situación de menosprecio a fin de justificar el por qué protegerlo. Puede ser que no haya sido está la intención de los proyectistas del plan, empero, es importante destacar lo inapropiado y lesivo a la dignidad del consumidor que puede resultar la mencionada justificación para la protección de sus derechos.

b) Otro aspecto importante, es el contenido en la penúltima parte del mismo numeral 2.1.1.-, que se refiere a las políticas de protección necesarias y

propuestas, como son: la difusión de información, implementación de proyectos educativos, y la normativa sobre las condiciones de los bienes o servicios. No obstante, ninguna de estas políticas se ven reflejadas en acciones de parte de INDECOPI, por ejemplo, los canales de información no son distintos de lo que usualmente siempre han usado: página web y, hoy en día, redes sociales. Y en el caso de los programas de educación al consumidor, tampoco, se ha implementado acciones dirigidas a contribuir con una cultura de consumo, más responsable, eficiente y satisfactoria de los intereses. Por lo tanto, estas políticas expuestas por si solas sin un compromiso real por parte del ente rector – sobretodo -, no responden al análisis de la realidad sino más bien constituyen una aspiración del entorno que debería rodear a la relación de consumo.

De las categorías mencionadas, sólo es posible señalar que, el ente rector o responsable de estas políticas pueden seguir normando y proponiendo mecanismos, pero si estos no se ejecutan acompañados de una política implementación, fiscalización y sanciones de oficio, no habrá una mejoría en el panorama actual que afrontan los consumidores.

- c) Sobre la experiencia de consumo, recogida en parte del numeral 2.2.1. sobre el análisis de la protección a los derechos del consumidor, se recogen algunas causas que ilustran los motivos de incumplimiento – y por ende, infracciones - los proveedores frente a los derecho consagrados en el Código de Protección y Defensa del Consumidor:
  - a. La ausencia de fiscalización por un lado, que finalmente otorga cierta amplitud al proveedor en su quehacer que, a veces podría resultar abusivo.
  - b. Ignorancia de los derechos que corresponden al consumidor y, también, de aquellos actos del proveedor que constituyen infracciones.
  - c. La ausencia de fiscalizaciones de oficio, tal vez por la carencia de personal, les ha permitido a los proveedores aplicar criterios – no siempre objetivos – en las propuestas de los procedimientos internos para la atención de sus reclamos. Resultando estos ser tan lesivos como la infracción cometida, y que muchas veces tienen la finalidad de desanimar al consumidor para la interposición o consecución de un reclamo.

d. Finalmente, es este camino de la identificación de las causas de incumplimiento, los consumidores señalaron que, los servicios financieros, los de servicios básicos y los que expendan productos de consumo diario (mercados, bodegas, entre otros), son los que ameritan una mayor supervisión. A diferencia de las grandes empresas ya que consideran que, por el nivel de formalidad, estas probablemente cumplen con las normas exigidas. Obviamente, este último aspecto es bastante subjetivo, y tal vez se sostiene en la capacidad de las grandes industrias de publicitar una imagen fortalecida, que no dé lugar a dudas en la proyección mental del consumidor. Sin embargo, los últimos casos conocidos por la vulneración de los derechos del consumidor, ha recaído en grandes transnacionales como, el Grupo Leche Gloria por el producto “Pura Vida” o cobros indebidos en universidades.

Como se puede observar, las razones que manifiestan los consumidores no son situaciones complejas ni poco visibles para el aparato del Estado, de tal manera que se requiere de una acción más comprometida, que tienda a elevar los índices en la calidad de los productos y servicios y, por ende, la satisfacción de los consumidores. La regulación y ejecución de políticas aisladas, ha traído como consecuencia los resultados observados hasta el momento, ya que de nada vale educar al usuario sobre sus derechos, si no existe una exigencia mínima para los proveedores de productos y servicios, y si existiendo estas, no se aplican acciones de fiscalización para monitorear el respeto de los derechos y obligaciones dispuestas en la ley.

d) Finalmente, en el análisis estratégico, se incorporan los ejes estratégicos sobre los que se proyecta el Consejo Nacional de Protección al Consumidor: N° 1: Educación, orientación y difusión; N° 2: Protección de la salud y seguridad de los consumidores; N° 3: Mecanismos de prevención y solución de conflictos entre proveedores y consumidores; N° 4: Fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

Se debe destacar el trabajo organizado e interés del Estado para identificar y reconocer las falencias de todo el sistema que involucra las relaciones de consumo y

el ejercicio de los derechos de los consumidores, así como el compromiso articulado para abordar cada problemática de acuerdo al ente rector competente. Empero, los avances del Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020 aun no son materia de visualización por parte de los consumidores, por lo que habrá que esperar la evaluación oficial que realice el Consejo Nacional de Protección al Consumidor al finalizar el periodo propuesto para el cumplimiento de sus metas.

### **9.3. Análisis de las entrevistas. -**

#### **Opinión acerca de la naturaleza del Procedimiento Sumarísimo de Protección al Consumidor:**

Según la Tabla N° 01 la mayoría de los funcionarios entrevistados señalaron que el procedimiento sumarísimo de protección al consumidor tramitado por INDECOPI tiene una naturaleza mixta (pública y privada).

En puridad, el Estado mantiene con los consumidores o administrados un “deber especial de protección” que se encuentra señalado en el artículo 65° de la Constitución Política. Siendo esta la manera, mediante la cual el Estado a través del INDECOPI, busca ofrecer una tutela administrativa frente a la vulneración de los legítimos derechos que corresponden a los consumidores, como respuesta a las acciones lesivas del proveedor (infracción de las normas consagradas en el código), donde el organismo competente tiene la responsabilidad, además, de procesar y sancionar los actos derivados de los efectos no deseados de la inicial relación de consumo.

Cabe recordar, entonces, que la relación de consumo, tiene su origen en la manifestación de la voluntad concertada entre quienes, actuando como particulares, convienen la adquisición de bienes y servicios. Este vínculo jurídico, que analizado profundamente, ha pasado de considerarse un derecho subjetivo bilateral entre el consumidor y/o proveedor en el ámbito privado, para asumir un estatus complejo que involucra la intervención – justificada – del Estado; es decir, nos encontramos frente a una relación jurídica desarrollada que amerito y empujo al sistema jurídico nacional a diseñar y normar mecanismos y procedimientos jurídicos que se alejan del ámbito privado y de la libre posibilidad de resolver los conflictos entre los particulares, ya que la relación de consumo que, inicialmente nace en la esfera privada, puede verse

afectada de aspectos asimétricos (entre ellos la información) que ponen en desventaja al consumidor respecto del proveedor. Surgiendo así, la imperiosa necesidad que el poder estatal asuma el rol de ente reparador y sancionador de la vulneración de los derechos de consumo.

En este sentido, las disposiciones de derecho público sobre esta materia, son la manifestación firme del Estado frente a las consecuencias de la implantación de un sistema económico establecido a partir de la Constitución Política de 1993, y que, además, en el marco de la reforma económica, también, ampara la protección del consumidor, quedando así consagrado los derechos de estos individuos como derechos constitucionales, que surgen a partir de las relaciones privadas que se generan entre proveedores y consumidores, para pasar a ser supervigiladas por el ente estatal que regulará las reglas del vínculo generado, pero también los efectos que a partir de ella surjan.

Es por ello que, atendiendo a la doctrina clásica, el procedimiento administrativo suele clasificarse en dos: el procedimiento general y el procedimiento especial. Este último procedimiento, se subdivide en el procedimiento trilateral y el procedimiento sancionador, que se encuentran regulados en los artículos 219° al 237° de la Ley N° 27444 respectivamente.

El procedimiento sumarísimo tramitado por INDECOPI es, entonces, un procedimiento administrativo trilateral que otorga la potestad a la Administración Pública de tomar decisiones sobre las controversias o conflictos que se susciten entre los administrados – consumidores y proveedores -, por lo tanto, en este estado del vínculo, el Estado, carece de la condición de parte, ya que es totalmente ajeno a la relación jurídica que ha entrado en controversia. Es importante hacer, énfasis que por ningún motivo el Estado, representado por el INDECOPI, debe ser calificado como sujeto de la relación de consumo, porque sencillamente no lo es. La relación de consumo nace, se desarrolla y se regula en la esfera del derecho privado – patrimonial. Por la tanto al expresión tripartita del procedimiento administrativo, se sustenta en la presencia del aparato estatal, como ente competente para dilucidar la problemática surgida entre los particulares que

se van a convertir en administrados al someterse a la resolución del ente competente estatal.

A la par de la naturaleza tripartita del procedimiento sumarísimo, esta su condición o estatus sancionador del mencionado procedimiento, a través del cual el Estado ejerce el *ius puniendi*, para imponer sanciones dispuestas en la norma con la finalidad de regular, primariamente, el actuar de los individuos en las relaciones de consumo, pero también imponiendo sanciones frente a las infracciones cometidas. Es de consideración, recordar que el procedimiento sumarísimo, tal como lo señala la Directiva vigente N° 005-2017/DIR-COD-INDECOPI, se inicia de oficio por el órgano resolutorio, ya sea como resultado de una fiscalización – que no suele ocurrir en la praxis – o por la interposición de una denuncia del consumidor que considera han vulnerado sus derechos. En ese sentido, el actuar del Estado como juzgado y sancionador, operará a partir de la declaración realizado por el administrado.

**Opinión acerca de la eficacia del Procedimiento Sumarísimo en la Protección a los Derechos del Consumidor:**

De la Tabla N° 02, se puede advertir que, la opinión de los entrevistados es categórica, ellos aseveran que el procedimiento sumarísimo es eficaz para la protección a los derechos del consumidor.

Cabe recordar al autor Morón Urbina quien señala que, la eficacia debe ser entendida como la idoneidad de los actos jurídicos conducentes a generar efectos jurídicos queridos por las partes, con la finalidad de generar, regular, modificar o extinguir derechos subjetivos para los administrados. Visto desde el resultado de este análisis, es evidente que el procedimiento sumarísimo carece de eficacia, ya que la consecución de su desarrollo no responde a las expectativas de los consumidores o administrados que interpusieron una denuncia durante los periodos 2017 y 2018 y no alcanzaron a obtener – como se ha probado con los resultados recogidos del anuario de estadísticas – un pronunciamiento del INDECOPI, a través de la emisión de un acto administrativo definitivo.

Cabe recordar asimismo que, el artículo 16° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece que el acto administrativo será eficaz cuando se ha producido el acto de notificación legal del mismo o cuando, se realiza la emisión del acto administrativo

que otorga el beneficio administrativo, para ello, se tendrá en cuenta la fecha de emisión de la resolución que contiene el acto. En consecuencia, si

no se presentan cualquiera de estos escenarios, no es posible de referirnos a la generación de efectos jurídicos y, por ende, tampoco, a la eficacia del procedimiento, ya que las evidencias de las estadísticas ilustran la desigualdad numérica entre las denuncias presentadas y las denuncias concluidas.

Realmente, la eficacia del procedimiento a partir de la eficacia del acto administrativo, es sin duda, el fundamento más importante, no obstante, no es el único. El Código de Protección y Defensa del Consumidor, se constituye en la legislación nacional que regulan los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores frente a las infracciones cometidas por los proveedores de bienes o servicios, tal como se detalla en el artículo 106° sobre los procedimiento sancionadores que puede iniciar INDECOPI previa denuncia del consumidor – asimismo, se sostiene en la directiva interna -. Es decir, aun cuando INDECOPI es el ente rector y competente para conocer e intervenir frente a las posibles infracciones, su poder de autoridad administrativa (y, por ende, sancionadora) y tercero imparcial para ejercer los mecanismos de solución de conflictos, necesariamente tendrá que mediar un reclamo o denuncia de parte, este último para poner a operar el procedimiento sumarísimo.

Es importante destacar que, si bien es cierto, la materia de análisis de la presente investigación es la eficacia del procedimiento sumarísimo, se ha creído conveniente, ya que se ha mencionado la denuncia de parte, referirnos a aquellos mecanismos distintos y previos a los cuales se le conduce, previamente, al consumidor. A quien que puede elegir indistintamente o en su conjunto. Uno de ellos, y de inmediato acceso al consumidor, es el libro de reclamaciones y el otro, los mecanismos alternativos para solucionar conflictos; ambos gratuitos y previos – pero potestativos –al procedimiento sumarísimo que se alcanza a través de la denuncia.

El libro de reclamaciones, cobra vigencia a partir del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, y que posteriormente sería modificado mediante Decreto Supremo N° 006-2014-PCM. Este instrumento es definido en el artículo 3.1°, como aquel instrumento que puede obra en físico o digital en el establecimiento y que el proveedor tiene la

obligación de facilitar a los consumidores, de tal manera que, en la eventualidad que lo requieran, puedan dejar asentadas sus quejas o reclamos. La interpretación y

expectativa literal de este artículo, permite que el consumidor conciba este medio como de eficaz auxilio inmediato frente a la insatisfacción o menoscabo de los derechos que le asisten. Empero, el análisis del efecto práctico de este instrumento, no genera la misma sensación, por las siguientes cuestiones relevantes:

- a) Por el acceso al libro de reclamaciones: Si bien es cierto que las normas que regulan este instrumento establecen la obligatoriedad de que todo establecimiento abierto al público cuente con un libro de reclamaciones ya sea impreso o digital. Sólo es posible observarlo en comercios de reconocida responsabilidad o políticas de atención al cliente, es el caso de algunas tiendas por departamentos o entidades financieras, pero no en la mayoría de negocios donde no se exhiben ni constituye de fácil acceso. Y la razón es la ausencia de supervisión por parte del INDECOPI, es decir, una carencia de acciones de fiscalización de oficio.

La disposición legal establece que, al ingresar a los establecimientos se identifique el rótulo del libro de reclamaciones, sin embargo, en la mayoría casos, estos no son de fácil acceso al consumidor, ya que este sólo es facilitado previa insistencia del consumidor y después de haberse suscitado una situación que llevará al reclamo. Es válido decir, entonces, que la falencia inicial del libro de reclamaciones descansa sobre el acceso al mismo. Cabe recordar que, como veremos en líneas siguientes, si bien es cierto que el proveedor sólo informará del reclamo registrado cuando sea solicitado por el INDECOPI, existe un grupo de proveedores que si están en la obligación de informar a través del sistema de reportes de reclamaciones (SIREC), siempre que su ingreso anual supere las 3000 UIT, es decir, por encima de los 12 millones de soles. Lo que evidencia, por un lado el poco interés del INDECOPI de ejercer su poder fiscalizador sobre la totalidad de los establecimientos comerciales al que la mayoría de consumidores acceden, y por otro, la actitud maliciosa de los establecimientos comerciales de altos ingresos que cuentan con libro de reclamaciones pero no facilitan su acceso para omitir reportarlo en el SIREC.

b) Por la atención del reclamo registrado: El artículo 6° del Decreto Supremo N°

006-2014-PCM, establece la conducta obligatoria que debe observar el proveedor para dar respuesta al reclamo registrado en un plazo de 30 días útiles que, además, podría extenderse a un plazo igual por situaciones justificables. Es decir, pareciera que el legislador tuvo especial preocupación por normar un plazo por demás holgado y cómodo a favor del proveedor en lugar de sostenerse en las afectaciones del consumidor de bienes y servicios por los que, eventualmente, ha cancelado en su totalidad sin obtener el provecho esperado. A este plazo poco efectivo, se suma la responsabilidad unilateral no supervisada que tiene el proveedor de remitir el registro de reclamaciones sólo a pedido del INDECOPI. Esto quiere decir que, si el INDECOPI no solicita el registro, el proveedor no tiene la obligación de informar sobre las ocurrencias registradas en el libro de reclamaciones.

La pregunta es, ¿cuán efectiva puede resultar la vigencia de medidas de protección de los derechos del consumidor dejadas a las acciones unilaterales del proveedor? En una sociedad donde destaca la informalidad en las actividades económicas, es muy difícil asumir que los proveedores observarán conductas responsables y consecuentes, sin un ente supervisor que monitoree su actuar.

Por lo tanto, en este aspecto, la carencia de un consumidor satisfecho o mínimamente atendido, se deberá no sólo al plazo dispuesto sino además a la falta de control del ente rector. Lo que implica que, este acto de reclamo – insatisfecho – derive en una denuncia que se tramitará como procedimiento sumarísimo; siempre que, el consumidor aun tenga el ánimo de exigir el respeto y reparo de sus derechos vulnerados.

Después de poco más de ocho años de vigencia, el libro de reclamaciones no se constituye en el medio efectivo y eficaz para prevenir o reportar acciones maliciosas de los proveedores ni para reparar la insatisfacción de los consumidores. El concepto inicial de la promoción de la solución directa e inmediata a través de este instrumento ha resultado insuficiente, ya que como hemos analizado, la falta de fiscalización y

acceso negado al libro de reclamaciones, así como del trámite poco efectivo no resulta congruente con las aspiraciones de la norma.

Otro medio de protección regulado en nuestra legislación, son los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como son el arbitraje, la conciliación y la mediación; de los cuales, los dos últimos son aplicados por el INDECOPI frente al registro de reclamos de los consumidores.

El arbitraje se regula en el artículo 145° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, y se concibe como una alternativa de solución a la que pueden arribar las partes en conflicto (consumidor – proveedor), pero con la exclusión de toda participación del INDECOPI, estableciéndose literalmente la prohibición a este organismo de iniciar un procedimiento administrativo por infracción. Eso quiere decir que, si las partes optarán por resolver el reclamo a través de este mecanismo, no existiría mayor registro sobre el destino del reclamo interpuesto, y deducimos que este podría ser reportado por INDECOPI como un reclamo abandonado. Es decir, el INDECOPI - que tiene la potestad de actuar de oficio frente a las infracciones – deja en libertad a las partes para solucionar, en la esfera privada, los supuestos actos de infracción de derechos fundamentales.

Diferente tratamiento han tenido la conciliación y la mediación, reguladas en los artículos 147° y 148 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, donde el INDECOPI si cumple un rol de tercero - objetivo, imparcial - en la relación de conflicto.

La mediación es definida por Montes de Oca como un proceso de negociación, donde las partes en conflictos se someten a la observación y buenos oficios de un tercero imparcial, obviamente este tercero carece de la facultad de intervenir o proponer fórmulas de solución, ya que su única función es facilitar el acercamiento para la solución del conflicto (Montes de Oca Vidal). El Código regula la posibilidad de que los consumidores (no lo dice, pero se entiende que en acuerdo con el proveedor) pueden someter a mediación la controversia suscitada, siempre que esta sea previa al inicio de un procedimiento administrativo, es decir, una vez iniciado el procedimiento sumarísimo, ninguno de los administrados podrán sustraerse del mismo mediante este mecanismo.

El actuar del INDECOPI, en cuanto toma conocimiento del reclamo, procede en un primer estadio a interrogar al consumidor sobre la posibilidad de entablar un diálogo

con el proveedor para que las partes lleguen a una solución directa. Para ello, el personal a cargo ofrece sus buenos oficios como tercero imparcial, sin embargo, son muy pocas las veces en que se concluye a través de este mecanismo. La experiencia en estos procedimientos, nos permite señalar dos causas:

- a) La intervención inicial de INDECOPI como tercero imparcial (futuro mediador) se realiza vía telefónica o por correo electrónico, es decir, no existe un acercamiento personal que le permita al funcionario o servidor público, recoger el estado emocional e intención final de las partes en conflicto, ni promover las bondades de una resolución directa del reclamo.
- b) En una relación de consumo, el reclamo es el último estadio de un proceso de adquisición frustrado. Eso quiere decir que, las partes en conflicto necesariamente deben de haber agotado el mecanismo de negociación directa, por lo tanto, en nuestra opinión no resulta oportuno aplicar un proceso de mediación de manera inmediata.

En ese sentido, si bien es cierto que, la mediación puede ser un mecanismo efectivo de resolución de conflictos, en el ámbito de los derechos de los consumidores en el Perú, no cuenta con un respaldo procedimental en el Código de Protección y Defensa del Consumidor que haga efectiva su promoción y aplicación.

El último mecanismo de resolución de conflictos que, también, está normado es la conciliación. En esta, a diferencia de los otros dos medios, el legislador tomó mayor tiempo para indicar la responsabilidad del funcionario a cargo para dirigir y proponer una fórmula conciliatoria, así como a su vez, eximirlo de responsabilidad por los efectos de la propuesta. Tal es así que, existe una norma interna que regula Procedimiento para realizar Audiencias de Conciliación en el Servicio de Atención al Ciudadano (INDECOPI, PE-SAC-03, 2018). Vale recalcar, también, que a diferencia de la mediación, este mecanismo se destaca por la fórmula conciliatoria que puede proponer el conciliador y que tiene la finalidad de evitar que las partes inicien un desgastante procedimiento administrativo.

Es importante señalar que, la norma que regula el procedimiento de conciliación no es de acceso público para los ciudadanos. Para acceder a ella, es necesario presentar una solicitud virtual a través del portal de transparencia de la página web, ¿la razón?

Según INDECOPI, es que se trata de una norma interna que se constituye en una guía de actuación de los funcionarios a cargo de dirigir el procedimiento de conciliación, lo cual es cierto, pero insuficiente. Ya que además de ello, contiene en el numeral 6.- que regula la descripción del procedimiento que, de conocerlo el consumidor, se aseguraría la transparencia de los actos que se desarrollen durante el procedimiento conciliatorio.

Sólo este aspecto de no publicitar una norma interna que transparente el actuar del INDECOPI en el procedimiento de conciliación, resulta cuestionable en el camino de análisis de la eficacia de los mecanismos de solución directa de reclamos.

En el Perú muchas instituciones públicas han optado por utilizar la conciliación como un mecanismo de resolver los conflictos existentes para evitar situaciones de mayor controversia, ya que se trata de un procedimiento no adversarial donde la solución debe satisfacer a ambas partes, evitando así someterse a largos, costosos y agotadores procesos o procedimientos. Estas instituciones, en el marco de la autonomía de la que gozan, regulan las reglas del procedimiento de conciliación que promueven, sin embargo, en el Perú existe normas que pueden servir de referencia para la reglamentación interna de cada institución pública, como son las que regulan la Conciliación Extrajudicial (Ley N° 27398 y su reglamento D.S. N° 014-2008-JUS; Ley de modificatoria N° 29876 y su reglamento D.S. N° 006-2010-JUS); y en el Procedimiento para realizar la Audiencia de Conciliación en el SAC se puede observar que ellas son parte de los lineamientos internos que la regulan.

Realizado este análisis, se puede indicar que no resultan suficientes los mecanismos alternativos de protección legal a favor del consumidor y que los vacíos identificados pueden constituirse, eventualmente, en instrumentos de perjuicio. Y lejos de contribuir al reparo de los derechos, podría significar un letargo de las acciones procedimentales que pudiera iniciar el consumidor a través de la denuncia.

En ese sentido, es válido contradecir lo expuesto por los entrevistados que, de manera subjetiva, consideran que el procedimiento sumarísimo es eficaz, cuando los casos no concluidos no respaldan su posición, y porque un procedimiento carente de una

resolución final, no puede tener el estatus de eficaz; aún más cuando con ello, se evidencia la inobservancia del plazo legal y el plazo razonable.

### **Opinión si resulta razonable el plazo de 30 d/h para el Trámite del Procedimiento Sumarísimo:**

Apreciando la Tabla N° 03, se advierte que para la mayoría de los funcionarios entrevistados resulta razonable el plazo de 30 días hábiles, mientras que para la minoría no sería razonable. Este último aspecto, se sostiene en la supuesta efectividad del procedimiento sumarísimo, que incluso lleva a la funcionaria a proponer que el plazo legal vigente ameritaría una disminución.

Sobre lo mencionado, cabe precisar que por la esencia del proceso sumarísimo, los actos que reúne se realizan, a diferencia de otros procesos, de manera más concentrada (o sumaria), es decir, las etapas procesales se realizan en un solo acto o audiencia (saneamiento, conciliación, fijación de puntos controvertidos, pruebas, alegatos y, en algunos casos, la sentencia, salvo reserva del juez), y lo mismo sucede en el caso de los plazos legales, como son para la admisión, calificación y traslado de la misma. Sin embargo, en la praxis, este proceso y sus caracteres se han visto alterados debido a los hechos que suelen suscitarse, como son las suspensiones o postergaciones de la audiencia, las reprogramaciones de oficio, que por lo general, no se ejecutan o no se retoman en cortos periodos sino más bien en meses, lo que constituye un actuar irregular derivadas de actos u omisión de la administración.

Por lo tanto, el efecto de la inobservancia del principio de celeridad, es causa de la vulneración al debido proceso, considerando que el retardo de la protección y reparación de los daños ocasionados por la infracción a los derechos del consumidor, constituyen una permanente afección de los mismos por la inoperancia del aparato estatal que carece de la capacidad suficiente para determinar la resolución de la controversia. Es por ello, que se ha mencionado que, el pronunciamiento tardío de la autoridad administrativa muchas veces carece de valor para el consumidor ya que el daño ocasionado resulta irremediable. En ese sentido, la inobservancia del principio del debido proceso, es evidencia, por una parte a través de la omisión continua del actuar del organismo competente que, probablemente carece de capacidad suficiente para atender las denuncias o, por otro lado, debido a la dilación de algunas etapas procesales, cuyos plazos no están definidos de manera expresa en la norma. En estos últimos, se encuentran aquellos que descansan sobre la voluntad y petición de los

administrados, que eventualmente podrían ser objeto de uso malicio con fines de letargo el procedimiento, lo que implica la vulneración al derecho al plazo razonable.

Sin embargo, como ya ha quedado sentado en este trabajo, por más breve que sea el plazo para resolver, ello no determina la eficacia del procedimiento en defensa de los consumidores. Cabe recordar que, las denuncias tienen su origen en relaciones jurídicas de índole privado y de contenido patrimonial – llamadas de consumo – que no logran alcanzar los fines para los cuales fueron generadas, es decir, las partes o sujetos de la relación no hallan la satisfacción de sus intereses; en este caso en concreto quien no logra la plenitud de sus intereses es el consumidor que, por las características propias de la relación de consumo, se encuentra en desventaja de su contraparte, el proveedor. En este nivel, el afectado – usuario o consumidor – busca el reparo o auxilio de los derechos no alcanzados y, como las necesidades que generan relaciones de consumo son tan variadas, no todas requerirán de las mismas soluciones para alcanzar su petición. De allí, que el reparo relaciones ju señalar que recordar; pues éste, deberá ser dispuesto mediante una posición objetiva como resultado del análisis de cada caso en concreto, de allí que la prescripción u observancia del plazo razonable no está determinada por la cuantificación de los plazos establecidos según la materia o fases del procedimiento.

Se considera que la efectividad de este derecho, descansa sobre las regulaciones cualitativas que deben ser valoradas por el legislador, de manera tal que puedan ser incorporadas en la legislación. Estas deben estar enfocadas al sentido crítico y analítico de quienes son responsables de dirigir el procedimiento, a través de normas que permitan regular la conducta de los funcionarios del INDECOPI, pero que también, les otorgue la potestad de definir la cuantificación de los plazos en atención a la naturaleza de las denuncias; sólo así, se podrán resolver las controversias en el plazo que la situación lo amerite y, por ende, de lugar a una oportuna reparación del derecho lesionado.

## CONCLUSIONES:

1. El procedimiento sumarísimo como mecanismo de protección, no resulta efectivo para cautelar los derechos del consumidor, pues al pretender resolver las denuncias en el plazo de 30 días hábiles, ha provocado la desatención de muchas más, las cuales deberán esperar un plazo mayor, sin la certeza que serán atendidas en un plazo razonable, en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.
2. Según el Código de Protección al Consumidor, el procedimiento sumarísimo prioriza la aplicación de los principios de celeridad y preclusión a efecto de que las denuncias sean tramitadas lo más ágil posible; no obstante, dicho procedimiento regulado por la Directiva de INDECOPI, y que no hace discriminación cualitativa de las denunciadas presentadas, ha provocado la conclusión fuera del plazo de las denuncias, no resultando para nada efectivas. En cambio, otras que por más simples y sencillas deben esperar el plazo máximo de 30 días hábiles para ser resueltas, para nada son razonables en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.
3. El Estado debe proteger eficientemente los derechos fundamentales de la persona, entre ellas, los consumidores, a través de la creación de mecanismos administrativos ante INDECOPI que fijen de medios idóneos para la protección eficaz de sus derechos y garantice el cumplimiento de las cláusulas constitucionales que reconoce sus derechos, en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash – Sede Chimbote, periodo 2017-2018.
4. Por último, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en señalar que, tanto en el ámbito jurisdiccional y administrativo, los elementos referidos al respeto y observancia del principio al debido proceso, se componen por derechos fundamentales como el derecho de defensa, el derecho a la presentación de pruebas, el derecho a la motivación de la resolución, el derecho a un plazo razonable, entre otros.

## **RECOMENDACIONES:**

1. Es innegable los progresos normativos en materia de protección al derecho del consumidor, como es el caso del procedimiento sumarísimo; sin embargo, por la ineficacia comprobada como mecanismo de defensa, amerita recomendar la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como de la directiva interna que lo regula, en los siguientes extremos:
  - a. Incorporar el derecho al plazo razonable, como manifestación expresa del principio del debido procedimiento.
  - b. Normar plazos para las etapas voluntarias del procedimiento, como son: la conciliación, actuación pericial e informe oral; a fin de evitar su utilización maliciosa con fines de letargo.
  - c. Establecer la observancia de la evaluación cualitativa de las denuncias, a fin de facultar al Órgano Resolutivo del Procedimientos Sumarísimos la conclusión anticipada al plazo legal de 30 días hábiles, cuando se trate de denuncias no complejas.
2. La responsabilidad constitucional del Estado con el consumidor, no se agota con la sola creación del INDECOPI y la regulación de un procedimiento ágil y sencillo; por ende, se recomienda elevar su capacidad operativa a través de recursos humanos suficientes que garanticen la atención oportuna de las denuncias presentadas en la Oficina Regional de INDECOPI en Ancash, sede Chimbote y otras a nivel nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ALPA, G. (2004). *Derecho del Consumidor*. Lima: Gaceta Jurídica.

ALVEAR TRELLEZ, J. (2016). f) Consumidor y empresario: ¿relaciones jurídicas conflictivas? hacia una concepción relacional del derecho del consumidor. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43 N° 3, 37.

ANDRÉS IBÁÑEZ, e. a. (2001). *Derecho y Razón*. Madrid.

BERMEJO VERA, J. (1978). Aspectos Jurídicos de la Protección al Consumidor. *Revista de Administración Pública*, 087-251.

CABANELLAS DE TORRES, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta SRL.

CABANELLAS, G. (1981). *Diccionario Enciclopédico de derecho Usual*. Argentina: Heliasta.

CANTUARIAS, F. (s.f.). Jurisprudencia Comentada. *Revista Thémis*,  
file:///C:/Users/DRA~1/MAR/AppData/Local/Temp/10697-42444-1-PB.pdf.

CARANZA TORRES, L., & ROSSI, J. O. (2009). *Derecho del Consumidor, Derechos y Acciones de Resguardo de los Consumidores y Usuarios*. Argentina: Alveroni Ediciones.

CARBONELL, M., & SÁNCHEZ GIL, R. (s.f.). ¿Qué es la Constitucionalización del Derecho? *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 23. CARNELUTTI,

F. (2002). *Cómo se hace un proceso*. Buenos Aires: El Foro SA.

CEA EGAÑA, J. L. (s.f.). Estado constitucional de derecho, nuevo paradigma jurídico. *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 14.

CELI AREVALO, M. A. (2010). *La Conciliación utilizada por la Comisión de Protección al Consumidor como medio alternativo eficaz en la resolución de contraversías entre proveedores y consumidores*. Trujillo: UNT.

Código del Protección y Defensa del Consumidor. (14 de Agosto de 2010). Perú.

*Constitución Política del Perú*. (01 de Enero de 1993). Recuperado el 16 de Noviembre de 2018, de Presidencia del Consejo de Ministros: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Decreto Supremo N° 011-2011-PCM. (s.f.). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Perú.

- DICCIONARIO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (29 de Enero de 2019). *Real Academia Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=EPQzi07>
- DURAN CARRION, J. (2016). El Código de Protección y Defensa del Consumidor, retos y desafíos para la promoción de una cultura de consumo responsable en el Perú. *Revista de Actualidad Mercantil*, 42.
- DURAND CARRION, J. B. (2007). *Tratado de Derecho del Consumidor en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.
- ESLAVA DANGOND, A. (2013). La responsabilidad del fabricante por producto defectuoso en el nuevo estatuto del consumidor Ley 1480 de 2011. *Revista de Derecho Privado* N° 49, 33.
- ESPINOZA ESPINOZA, J. (2004). *Ley de Protección al Consumidor*. Lima: Rodhas.
- ESPINOZA ESPINOZA, J. (2006). Derecho de los Consumidores. *Ius et Veritas*, 108-109.
- FALCÓN, E. (1989). *Gráfica Procesal. Tomo III. Conclusión de la Causa. Resoluciones. Recursos. Proceso Sumarísimo*. . Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- FERNANDEZ BACA, J. (1994). El rol del Estado en una economía de mercado: la labor del Indecopi. *Ius Et Veritas* N° 8, 5.
- FERNANDEZ REVOREDO, M. (2008). Análisis de la Intervención del INDECOPI en el caso de Publicidad Sexista de DIRECTV: ¿Soplan Nuevos Vientos? *Justicia de Género*, 08.
- GOMEZ, H. (2011). *El Procedimiento Trilateral: ¿Cuasijurisdiccional?* (Vol. II). Lima: Revista de Derecho Administrativo (CDA).
- GRILLO CIOCCHINI, P. (2003). *Debido proceso, plazo razonable y otras declamaciones*. Buenos Aires.
- HERNANDEZ, L. C. (1997). *Procesos Sumarísimos*. Lima: Ediciones Jurídicas.
- INDECOPI. (2006). *Resolución de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal de INDECOPI en el caso DIRECTV PERÚ S.R.L*. Lima.
- INDECOPI. (2017). *Anuario de Estadísticas Institucionales*.
- INDECOPI. (19 de octubre de 2018). PE-SAC-03. *Procedimiento para realizar audiencia de conciliación en el SAC*. Perú.
- KLEINKNECHT, T. (1997). *Strafprozeßordnung*. Múnich.
- KOHLMANN, G. (1988). *ÜberlangeStrafverfahren* —bekannt, bedenklich, aber nicht zu vermeiden?, en *FSPfeiffer*. Colonia.

- LORENZETTI, R. L. (2009). *Consumidores*. Buenos Aires: Rubinzol - Culzoni Editores.
- MAUNZ, T., & ZIPPELIUS, R. (1998). *Deutsches Staatsrecht*. Munich.
- MOMBERG U., R. (2015). Análisis de los Modelos de vinculación del Código Civil y la Legislación de protección al Consumidor, hacia un principio general de protección de la parte débil en el derecho privado. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43 N° 2, 21.
- MONTES DE OCA VIDAL, A. (s.f.). Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. *Lumen, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón*, 111-118.
- OSSORIO, M. (s.f.). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Guatemala: Datascan SA.
- PUELL ORTIZ, M., & TITO MOLINA, J. (2009). *Jurisprudencia sobre Protección al Consumidor - Apuntes Temáticos*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante SAC.
- REA. (7 de Noviembre de 2017). *Diccionario de la Real Academia Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=XlApmpe>
- REJANOVINSCHI TALLEDO, M. (2017). Protección al consumidor y propuesta Estatal en autorregulación privada y procedimientos administrativos: una aproximación inicial. *Revista Ius Et Veritas N° 54*, 22.
- RIVAS BELOTTI, R. L. (1992). Derechos del consumidor. *Tesis para optar el Grado de Bachiller en Derecho*. Lima: Universidad Particular de San Martín de Porres.
- ROCCA, S., & CÉSPEDES, E. (2011). La Ley y las Prácticas de Protección al Consumidor en el Perú. *Gestión y Política Pública*, 38.
- Sentencia, Exp. N° 00139-2013-PA/TC (Tribunal Constitucional 18 de Marzo de 2014).
- Sentencia, Exp. 06040-2015-PA/TC (Tribunal Constitucional 21 de Noviembre de 2015).
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Expediente N° 06040-2015-PA/TC (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 21 de Octubre de 2016).
- TABOADA CORDOVA, L. (s.f.). *Negocio Jurídico, Contrato y Responsabilidad Civil*. Lima Perú. Pág.271: Editorial Jurídica Grijley.
- TORRES VÁSQUEZ, A. (2001). *Acto Jurídico*. Lima: IDEMSA.
- TORRES, A. (2008). *Diccionario de Jurisprudencia Civil*. Lima: Grijley E.I.R.L.
- TORRES, G. C. (2010). *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina: Heliasta S.R.L.

Tribunal Constitucional. (2004). *Fundamento Jurídico 14*. Lima: .

VARIOS. (1997). *Diccionario Enciclopédico Lexus*. Barcelona: Ediciones Trébol, S.L.

VARIOS. (1997). *Diccionario Enciclopédico Lexus*. Barcelona: Trébol,S.L.

### **TESIS CONSULTADAS**

ANGULO TORRES, V. (2010). El Derecho a ser juzgado en un plazo razonable en el proceso penal. Chile: Universidad Austral de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Escuela de Derecho.

PACHECO GOMEZ, R. d. (2017). *CORRE INDECOPI, CORRE, ¿RESULTA EFICAZ EL PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

SOLES RODRIGUEZ, D. F. (2017). *Fundamentos para regular un mecanismo de reparación de daños en sede administrativa*. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego. Escuela de Derecho.