

# Defensa procesal del consumidor y del proveedor



**RAÚL AMAYA AYALA**

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
Magister en Economía y Derecho por la Universidad de Castilla – La Mancha.



## SUMARIO:

- I. Ideas preliminares.
- II. Los procesos contencioso-administrativos.
  1. Nulidad del acto administrativo.
  2. Revisión judicial.
- III. Procesos Civiles.
  1. Proceso de ejecución.
  2. Indemnización a favor del consumidor.
  3. Indemnización a favor del proveedor.
  4. Otras acciones personales.
  5. Defensa de intereses difusos.
- IV. Garantías Constitucionales.
- V. Ideas finales.

AUTORES NACIONALES

DERECHO PROCESAL

ADVOCATUS 132

## RESUMEN:

En el presente artículo, el autor realiza un análisis acerca de las posibles defensas procesales que pueden invocar un proveedor o consumidor cuando se ven envueltos en un conflicto con ocasión de la celebración de una relación de consumo. De esa forma, centra su análisis, principalmente, en las actuaciones que pueden realizar en un proceso contencioso administrativo o en un proceso civil de indemnización o de ejecución.

**Palabras clave:** Relación de consumo, proveedor, consumidor, indemnización y acto administrativo.

## ABSTRACT

In this article, the author makes an analysis of possible procedural defenses that can be invoked by a supplier or consumer when they are involved in a conflict, in the event of a consumer relationship. In this way, he focuses his analysis, mainly, on the actions that can be carried out in a contentious-administrative procedure or in a civil process of indemnification or execution.

**Keywords:** Consumer relation, supplier, consumer, indemnification and administrative act.

### I. IDEAS PRELIMINARES

El presente artículo tiene como objetivo sistematizar algunas vías procesales para las personas que participan en una relación de consumo, es decir, fundamentalmente, el consumidor y, sin ser menos relevante, el proveedor.

Al referirnos a vías procesales, nos enfocamos en los procesos judiciales que se tramitan en primera y segunda instancia ante algún órgano jurisdiccional que integra el Poder Judicial, es decir Juzgados y Salas civiles o contencioso administrativos, juzgados constitucionales, etc. En todos estos casos, como es obvio, nos encontramos en

vías alternas o posteriores, según sea el caso, de los procedimientos administrativos tramitados ante los órganos resolutivos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI –, o los Tribunales de los organismos regulados<sup>1</sup>, así como otros órganos administrativos<sup>2</sup>.

Asimismo, se debe precisar que los conceptos de relación de consumo, consumidor y proveedor, serán aquellos definidos por el Código de Protección y Defensa del Consumidor – Código de Protección y Defensa del Consumidor –<sup>3</sup> y la jurisprudencia del INDECOPI<sup>4</sup>, por lo cual sobre estos puntos no incidiremos en el presente trabajo.

1. Nos referimos al Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios – TRASU – del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPETEL –, la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios – JARU – del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN –, el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Servicios de Saneamiento – TRASS – de la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento – SUNASS –, el Tribunal de Solución de Controversias – TSC – del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN –.
2. Como por ejemplo, el Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud de la Superintendencia Nacional Salud – SUSALUD –, cuyo Reglamento interno ha sido aprobado por Resolución de Superintendencia N° 172-2015-SUSALUD/S, publicado el 06 de diciembre del 2015.
3. Véase los numerales 1, 2 y 5 del artículo IV del Título Preliminar del CPDC.
4. Sobre el particular, son relevantes la Resolución N° 42032014/SPC-INDECOPI – Luis Cristhian Chu Álvarez contra Google Inc. y Google Perú S.R.L. –, Resolución N° 1043-2013/SPC-INDECOPI – Lusmila Huamán Huamán contra Rimac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros –, Resolución N° 0951-2013/SPC-INDECOPI – Alex Sergio Raymundo Navarro contra Mibanco – Banco de la Microempresa –, Resolución N° 0641-2013/SPC-INDECOPI – Jorge Francisco Pinto Rossi contra BBVA Banco Continental S.A. y Consorcio Réditos S.A.C –, Resolución N° 2721-2012/SC2-INDECOPI – Guido Gelacio Sumarriva Valenzuela contra Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A. –, Resolución N° 1605-2011/SC2-INDECOPI – Fondo de Crédito para el Desarrollo Agroforestal contra Alabama S.A. –, Resolución N° 0675-2008/TDC-INDECOPI Francisca María Herminia Irigoyen Gomez Sánchez de Vidal contra Inversiones San Borja S.A. –, entre otras.

De esta manera, buscaremos responder la pregunta que algunas veces se plantean los consumidores y proveedores, pero sobre todo sus abogados, esto es: ¿qué vías legales a nivel de órganos jurisdiccionales existen para defender nuestros intereses o derechos por los actos de una persona<sup>5</sup> materializados en una relación de consumo? Atendiendo a dicha inquietud, expondremos todos aquellos procesos que pueden ser utilizados por quienes cuenten con interés y legitimidad para obrar.

## II. LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

### 1. Nulidad del acto administrativo.

Conforme a lo previsto en el artículo 148° de nuestra Constitución y en el artículo 218° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

De esta manera las resoluciones emitidas en segunda y última instancia en el INDECOPI- las Resoluciones emitidas por la Comisión de Protección al Consumidor (CPC) o la, hoy denominada, Sala Especializada en Protección al Consumidor – SPC –<sup>6</sup> podrán ser impugnadas en dicha vía, así como, entre otras, las emitidas por

el TRASU del OSIPETEL, el JARU del OSINERGMIN, el TRASS de la SUNASS, el TSC del OSITRAN, o el novísimo Tribunal de SUSALUD.

Según lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo – TUO LRPC –, las resoluciones emitidas por los Tribunales administrativos antes referidos deben ser impugnadas ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo, debiendo ser interpuesta la demanda en el plazo de 3 – tres – meses de notificada la resolución final por el consumidor o proveedor que considera que dicha decisión afecta sus intereses.

El proceso contencioso administrativo resulta ser la vía regular y natural para poder cuestionar las decisiones de los órganos y tribunales administrativos que han resuelto en todas sus instancias un conflicto de consumo. Como se entenderá la activación de este proceso a través de una demanda corresponderá al consumidor o proveedor que se encuentre insatisfecho con la decisión adoptada en el respectivo procedimiento administrativo.

Sin embargo, el TUO LRPC prevé que el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, así como cualquier persona natural o jurídica, tienen legitimidad para obrar cuando la actuación impugnada vulnere o amenace un interés di-

5. Y en esta pregunta me refiero a "persona" y no solo a "consumidor", pues, como veremos más adelante, existen algunos casos en los cuales no solo el consumidor es quien se siente desprotegido, sino también el proveedor puede sufrir algún perjuicio provocado por el consumidor.
6. Como se sabe, aquellos procedimientos sumarísimos tramitados en primera instancia ante el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos (ORPS), tienen como segunda y última instancia la Comisión de Protección al Consumidor (CPC), siendo optativo la interposición del recurso de revisión ante la SPC, al ser este un recurso excepcional conforme a lo previsto en el artículo 125° del CPDC y desarrollado en la Resolución N° 0802-2011/SC2-INDECOPI (Amanda Baca Lovon contra Asociación de Fondos contra Accidentes de Tránsito Región Ica). Los casos, iniciados más bien ante la CPC competente, serán resueltos en segunda y última instancia por la SPC, no cabiendo ningún recurso adicional contra la decisión de esta última. La Ley de Organización y Funciones del INDECOPI (LOF), aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1033, en su artículo 18° prevé que en los asuntos de competencia de cualquiera de los órganos resolutivos del INDECOPI, no podrá recurrirse al Poder Judicial en tanto no se haya agotado previamente la vía administrativa, esto es cuando se obtiene la resolución final de la respectiva Sala del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Agrega además que la competencia territorial en los casos en que el INDECOPI, sus funcionarios o servidores públicos o alguno de sus órganos funcionales sea demandado o denunciado, se determinará en función al domicilio de la sede institucional ubicado en la ciudad de Lima.

fuso. Estos casos podrían ser aquellos iniciados de oficio o por pedido de una Asociación de consumidores contra un proveedor por afectación de intereses difusos – no colectivos – y que en segunda instancia – por ejemplo, la SPC del INDECOPI – se haya dictado una resolución que determine que dicho proveedor no es responsable o infractor.

## 2. Revisión judicial.

A nivel administrativo, en particular en los procedimientos tramitados ante el INDECOPI, se pueden imponer sanciones contra el proveedor e incluso, contra el consumidor<sup>7</sup>. Cuando las sanciones son pecuniarias, es decir cuando se imponen multas, las mismas serán cobradas por el Área de Ejecución Coactiva – AEC –, no pudiendo ser suspendido su cobro por la sola interposición de la demanda contencioso administrativa contra la resolución que la impuso, salvo que en el trámite de dicho proceso contencioso administrativo se dicte una medida cautelar que suspenda los efectos de la resolución administrativa.

Pero también se puede someter a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial, conforme a lo previsto en el artículo 23° del TUO de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Sin embargo, la interposición de esta demanda tampoco suspende la cobranza por parte del AEC. Para suspender la cobranza, conforme a la LOF del INDECOPI, ello se dará si la obligación es garantizada mediante carta fianza, la que deberá cumplir los requisitos previstos en el Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI.

## III. PROCESOS CIVILES

### 1. Proceso de ejecución.

De conformidad con lo previsto en el artículo 115 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el extremo de la resolución final que ordena el cumplimiento de una medida correctiva reparadora a favor del consumidor constituye título ejecutivo conforme con lo dispuesto en el artículo 688° del Código Procesal Civil – CPRC –, una vez que quedan consentidas o causan estado en la vía administrativa. La legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a los consumidores beneficiados con la medida correctiva reparadora.

Así por ejemplo, si la resolución final ordena que dentro de un plazo determinado se repare un producto, se cambie productos por otros de idénticas o similares características, se ejecute algún servicio, se pague alguna suma de dinero, entre otros tantos mandatos, y ello no se cumple, el consumidor se encuentra legitimado para, así como a interponer una nueva denuncia administrativa ante el INDECOPI por incumplimiento de medida correctiva, sobre todo a interponer una demanda ante el Poder Judicial por la vía del proceso de ejecución para que se ordene la ejecución forzada de una obligación de dar o hacer. Lo anterior, por cuanto el INDECOPI, como ningún otro órgano administrativo, no tiene las facultades coercitivas de un órgano jurisdiccional, pudiendo solo imponer sanciones o multas a los administrados.

Por otro lado, según el artículo 144 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, también el laudo arbitral firme y el acta suscrita por las partes que contiene un acuerdo conciliatorio celebrado entre consumidor y proveedor constituyen títulos ejecutivos.

7. En aquellos casos que plantee una denuncia maliciosa. Asimismo, cuando el administrado proporcione información falsa u oculte, destruya o altere información o cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido durante la tramitación de un procedimiento o bien por negativa injustificada a cumplir un requerimiento de información efectuado.

En relación a los laudos arbitrales, si bien se han dictado las Directivas relacionadas a la implementación del arbitraje de consumo, aún se encuentra desarrollando su implementación en nuestro país. No obstante, nada obsta que un consumidor y un proveedor sometan su controversia privada a un arbitraje, conforme a las reglas de la Ley de Arbitraje – Decreto Legislativo N° 1071 – o de algún Centro de Arbitraje, aunque dicho proceso no releva la potestad sancionadora de la administración pública.

Por otro lado, el acta de conciliación puede corresponder a aquella que se celebra ante la administración pública, como es el caso de las plasmadas en las audiencias derivadas de reclamos atendidos por el Servicio de Atención al Ciudadano – SAC – del INDECOPI o ante los órganos resolutorios que las convoquen, conforme al artículo 29° del Decreto Legislativo N° 807, Ley de Facultades, normas y organización – LFNO – del INDECOPI. Asimismo, nada impide que un consumidor y un proveedor puedan llegar a un acuerdo relacionado a la controversia privada en un Centro de Conciliación Extrajudicial y en base a las normas de la Ley de Conciliación – Ley N° 26872 – y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2008-JUS.

Tanto en el caso del arbitraje común como en la conciliación extrajudicial, tal como lo señalan sus normativas, los Tribunales Arbitrales como los Centros de Conciliación no pueden conocer casos referidos a materias que no son de libre disposición entre las partes. Por ello, se deberá tomar en cuenta el tipo de controversias que se haya instaurado entre consumidor y proveedor, y si la misma puede ser materia de arbitraje o conciliación. Así por ejemplo, los casos de discriminación, daños a la vida o a la integridad física por productos o servicios defectuosos, etc., dependiendo del tipo de aspecto que quiera ser discutido en dichas vías hetero o auto-compositivas, encontrarían ciertos límites para ser resueltos o ser materia de algún acuerdo.

## 2. Indemnización a favor del consumidor.

Tal como estaba regulado en la hoy derogada Ley de Protección al Consumidor – LPC – y con-

forme a lo previsto en el artículo 100° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, concordado con el artículo 115.7° del mismo Código, el proveedor que ocasione daños y perjuicios al consumidor está obligado a indemnizarlo de conformidad con las disposiciones del Código Civil en la vía jurisdiccional correspondiente – judicial o arbitral –, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Así pues, si bien en sede administrativa se pueden dictar medidas correctivas reparadoras, que tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior, las indemnizaciones corresponden ser otorgadas por los órganos jurisdiccionales, por ser los procesos civiles los adecuados para dilucidar pretensiones referidas a daño emergente, lucro cesante, daño moral o daño a la persona.

Pese a la distinción entre las medidas correctivas reparadoras y las indemnizaciones, el Código de Protección y Defensa del Consumidor en su artículo 115.7 ha previsto que se descuenta de la indemnización patrimonial aquella satisfacción patrimonial deducible que el consumidor haya recibido a consecuencia del dictado de una medida correctiva reparadora en sede administrativa.

En este punto es necesario señalar que la demanda indemnizatoria dependerá del tipo de responsabilidad que se pretenda, es decir si es de carácter extracontractual o contractual. Así pues, un reporte indebido ante la central de riesgos por una deuda inexistente o un caso de discriminación por impedimento de ingreso a un establecimiento comercial podría importar una pretensión resarcitoria, aunque no deriven de un contrato celebrado entre consumidor y proveedor. Esta distinción es importante en relación al plazo de prescripción: 2 años para la acción por responsabilidad extracontractual y 10 años para la acción por responsabilidad contractual, conforme al artículo 2001 incisos 1 y 4 del Código Civil.

Sin embargo, se debe hacer la atinencia que la prescripción es flexible y se contará desde el

momento que se pueda recurrir ante un Tribunal peruano, conforme a lo previsto en el artículo 1993 del Código Civil<sup>8</sup>. Este es el caso por ejemplo, de un consumidor que ha sido víctima de una mala praxis médica y no puede ejercitar por sí mismo la acción indemnizatoria hasta al menos obtener el alta médica correspondiente.

La elasticidad de la prescripción también puede ser invocada cuando la demanda indemnizatoria fuese interpuesta con posterioridad al trámite del procedimiento administrativo, en el cual se obtuvo un pronunciamiento definitivo que reconoció la vulneración del derecho o interés del consumidor. Así pues, tomando en cuenta que un procedimiento administrativo podría ser tramitado por más de 2 años en todas sus instancias, la posterior demanda indemnizatoria no deberá ser rechazada por el órgano jurisdiccional por algún supuesto de prescripción tomando en cuenta lo previsto en el citado artículo 1993 del Código Civil.

De la misma manera, se debe tomar en cuenta que si es posible tramitar simultáneamente una denuncia administrativa y un proceso indemnizatorio por los mismos hechos.

Debemos recordar que uno de los principales derechos del consumidor es obtener la reparación y la indemnización correspondientes, conforme al artículo 1º, numeral 1.1., inciso i del Código de Protección y Defensa del Consumidor, siendo este además uno de sus principales intereses a ser satisfecho. En efecto, más allá de la sanción que pueda ser impuesta al proveedor

por haber cometido una infracción administrativa, y siendo la multa de exclusiva asignación al INDECOPI, entonces el consumidor debe obtener la reparación necesaria por los daños y perjuicios que efectivamente haya sufrido, más allá de las medidas correctivas que el órgano administrativo disponga.

### 3. Indemnización a favor del proveedor.

Son conocidos los casos en los cuales algún mal consumidor plantea denuncias maliciosas contra un proveedor o bien realiza actos para generar reclamos infundados y así obtener un provecho indebido.<sup>9</sup>

Ante ello, la administración pública podrá sancionar al consumidor hasta con una multa de 50 UITs conforme al artículo 7º de la LFNO del INDECOPI, pero además el proveedor podrá exigir el pago de una indemnización de conformidad con el artículo 1982 del Código Civil, en cuanto dispone que corresponde exigir indemnización de daños y perjuicios contra quien, a sabiendas de la falsedad de la imputación o de la ausencia de motivo razonable, denuncia ante autoridad competente a alguna persona, atribuyéndole la comisión de un hecho punible.

Los proveedores deben ser conscientes de que pueden plantear esta pretensión indemnizatoria, sobre todo contra aquellas personas que indebidamente usan las vías creadas por el legislador para la tutela de los intereses de los consumidores mediante la interposición de reclamos o denuncias maliciosas o notoriamente infundadas.

8. Como lo señala Eugenia Ariano, "el plazo de prescripción, como todo plazo, tiene un momento inicial (*dies a quo*) y un momento final (*dies ad quem*). Sin embargo, una de las notas características del plazo prescriptorio es el de ser "elástico", en el sentido de que una vez que arranca a correr no está dicho que su *dies ad quem* sea fatalmente el del vencimiento de los plazos indicados en el artículo 2001, por cuanto, entre su *dies a quo* y el *dies ad quem* prefijado por la ley, pueden producirse determinadas circunstancias que comporten ya sea un nuevo *dies a quo* (interrupción) o una pausa en el decurso del plazo (suspensión) lo que comporta inevitablemente la postergación del *dies ad quem*. Esta "elasticidad" del plazo prescriptorio conduce a considerar que el momento del perfeccionamiento de la "fase preliminar" del fenómeno prescriptorio puede presentarse bastante complejo e incierto". Véase ARIANO DEHO, Eugenia. *Comentarios a los artículos 1994 y 1995 C.C.* En *Código Civil Comentado*, Tomo X, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 281.

9. Es el caso reportado por los medios de comunicación de personas que fueron descubiertas cuando introducían insectos en alimentos y luego extorsionaban a los proveedores, para así obtener sumas dinerarias a fin de desistirse de futuros reclamos o denuncias.

Este tipo de demandas son apropiadas precisamente cuando se afecta la imagen empresarial de un proveedor por la alegación de hechos falsos y más aún cuando se utilizan medios masivos de difusión pública, como son los medios de comunicación, así como las redes sociales y el internet<sup>10</sup>.

#### 4. Otras acciones personales.

Las relaciones de consumo y los contratos de consumo, en sus concepciones según el Código de Protección y Defensa del Consumidor – véase el inciso 5 del artículo IV y el artículo 45 respectivamente –, no dejan de ser relaciones contractuales o contratos – artículo 1351 del Código Civil –, con lo cual la mayoría de figuras del Derecho del Consumidor, no dejan de ser aspectos que se encuentran regulados por el ordenamiento civil.

En efecto, así como hablamos del derecho a la idoneidad de los productos y servicios, de conformidad con los artículos 18º y 19º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que duda cabe que la afectación de dicho derecho importa a su vez supuestos de incumplimiento de obligaciones, o bien cumplimiento parcial, defectuoso o tardío de los mismos.

De esta manera, si un proveedor entrega un producto defectuoso al consumidor, surge el interés de este de plantear una denuncia administrativa por infracción al derecho de idoneidad, como también aplicar las soluciones previstas en el artículo 1428 del Código Civil – concordado con el artículo 1219 del mismo Código, en cuanto establece que en los contratos con prestaciones recíprocas, cuando alguna de las partes falta al cumplimiento de su prestación, la otra parte puede solicitar el cumplimiento o la resolución

del contrato y, en uno u otro caso, la indemnización de daños y perjuicios.

Por ello, la vía administrativa no deja de ser opcional para el consumidor, quien, como sujeto privado, puede plantear la denuncia correspondiente ante el INDECOPI en el plazo de 2 años de acaecidos los hechos, así como activar la acción personal – que cuenta con un plazo de prescripción de 10 años – y con ello resolver el contrato o exigir su cumplimiento así como solicitar la indemnización correspondiente.

Sin embargo, las normas civiles no siempre serán las adecuadas, para su aplicación en el ámbito de las relaciones de consumo, puesto que las soluciones previstas por el legislador del Derecho Común no son igual de beneficiosas en comparación a las del Derecho del Consumidor.<sup>11</sup>

La posibilidad de alternar entre el fuero administrativo y los órganos jurisdiccionales, lo podemos encontrar por ejemplo en materia de cláusulas abusivas y cláusulas generales de contratación. Así pues, según lo previsto en el numeral 54.3 del artículo 54 del Código de Protección y Defensa del Consumidor la aprobación general de la cláusula general de contratación solo puede ser cuestionada en la vía judicial. Sin embargo, el consumidor directamente afectado respecto de la aplicación concreta de la referida cláusula puede recurrir ya sea ante la autoridad administrativa o ante la autoridad judicial competente para que emita pronunciamiento en el caso en concreto.

#### 5. Defensa de intereses difusos.

Según el artículo 82 del CPRC, interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un con-

10. Es relevante sobre este tema el caso de Amazon, la muy conocida empresa de comercialización en línea, la cual ha iniciado acciones legales contra personas que introducían comentarios falsos en su plataforma con el único fin de generar desprestigio en sus actividades.

11. Así por ejemplo, en caso de venta de bienes inmuebles ad corpus conforme al artículo 1577º del CC. Sobre el particular, la SPC ha resuelto un caso sobre este tema en la Resolución Nº 1233-2015/SPCINDECOPI (Expediente Nº 0198-2014/CC2 seguido por Miguel Gustavo Beguét urrizaga y Patricia Cecilia Cáceres Núñez contra Shamrock del Perú S.A.C.).

junto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.<sup>12</sup>

En sede administrativa las acciones colectivas pueden ser iniciadas por asociaciones de consumidores (conforme a los artículos IV numeral 6, 107, 129 y 153 del Código de Protección y Defensa del Consumidor – o de oficio por la propia administración pública en resguardo de los intereses difusos o colectivos de los consumidores. Sin embargo en sede judicial, hasta antes del Código de Protección y Defensa del Consumidor, únicamente los que pueden ser resguardados son los intereses difusos conforme a los términos literales del artículo 82 del CPRC.

Desarrollando dicha disposición, la hoy derogada LPC, en su artículo 51º ya contenía una previsión similar a la del actual Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual establece – artículo 130º – que el INDECOPI, previo acuerdo de su Consejo Directivo, así como las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas se encuentran legitimados para promover procesos judiciales en defensa de los intereses difusos de los consumidores – concordado con el artículo 153.3 del mismo Código –.

Pese a la previsión del CPRC, el Código de Protección y Defensa del Consumidor establece en

su artículo 131 que el INDECOPI, previo acuerdo de su Consejo Directivo, está facultado para promover procesos en defensa de intereses colectivos de los consumidores, los cuales se tramitan en la vía sumarísima, pudiendo delegar dicha facultad a aquellas asociaciones de consumidores que sean debidamente reconocidas y que cuenten con la adecuada representatividad y reconocida trayectoria.<sup>13</sup>

Según el mismo dispositivo, en los procesos en defensa de intereses colectivos se pueden acumular las pretensiones de indemnización por daños y perjuicios, reparación o sustitución de productos, reembolso de cantidades indebidamente pagadas y, en general, cualquier otra pretensión necesaria para proteger el interés y los derechos de los consumidores afectados, que guarde conexidad con aquellas.

Todas estas normas del Código de Protección y Defensa del Consumidor deben ser concordadas con las del Decreto Supremo N° 030-2011-PCM que aprueba el Reglamento de Procesos Judiciales para la Defensa de Intereses Colectivos de los Consumidores y el Fondo Especial para Financiamiento y Difusión de Derechos de los Consumidores.

No obstante, dichas normas no han tenido hasta ahora ninguna aplicación práctica, pues no se sabe de la existencia de un solo proceso

12. Para Majello y Comporti, los intereses difusos se caracterizan "por ser común a todos los miembros de la colectividad, sin tener además como punto de referencia un bien susceptible de apropiación", mientras que los intereses colectivos son entendidos como "intereses de categoría tutelados ante todo como derechos subjetivos". Véase Ugo MAJELLO y Marco COMPORTI, *Situazioni giuridiche soggettive e rapporti giuridici*, en *Istituzioni di diritto privato*, al cuidado de Mario Besone, Edit. Giappichelli, Turin, 2001, págs. 73 y 74.

En sede nacional, Morales Godo distingue a los intereses difusos de los colectivos, de la siguiente manera: "es necesario distinguir los intereses llamados colectivos, como aquellos que no siendo estrictamente individuales, pertenecen a un grupo determinado de personas integrantes de una colectividad determinada organizada (...) A ello se suman los intereses difusos que también son colectivos, pero sin respaldo organizacional (...) cuya característica es que pertenece a un grupo de personas o clase de personas indeterminados, no precisadas en número". Véase MORALES GODO, Juan, *Instituciones de Derecho Procesal*, Lima, Palestra Editores, 2005, pág. 215.

13. Más allá de estas acciones colectivas en sede judicial, no se debe perder de vista que, conforme al párrafo 131.7 del artículo 131 del CPDC, el INDECOPI puede representar los intereses individuales de los consumidores ante cualquier autoridad pública o cualquier otra persona o entidad privada, bastando para ello la existencia de una simple carta poder suscrita por el consumidor afectado, lo cual implica una nueva forma de representación en sede judicial para actuar como demandante.



judicial iniciado por el Ministerio Público<sup>14</sup>, Gobierno Regional o Local, el INDECOPI o una Asociación de Consumidores para la defensa de intereses difusos o colectivos, según sea el caso. Sin embargo, no consideramos que exista algún desinterés de los principales involucrados en la materia – en especial el INDECOPI o las Asociaciones de Consumidores –, sino más bien que coadyuva a ello, por un lado la desconfianza en los procesos ante el Poder Judicial, y por otro lado el reconocimiento de un amplio ámbito de competencia del INDECOPI para resolver y sancionar aquellos casos que involucren los intereses difusos y colectivos de los consumidores.

#### IV. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Nuestro Tribunal Constitucional – TC – ha tenido intervenciones sobre conflictos de consumo, tanto en afectaciones materializadas por particulares como por instituciones públicas. Lo anterior debido a que, como lo señala la doctrina, “la Constitución ya no hace solamente referencia a la relación entre los poderes públicos y el ciudadano sino también a aquellas entre los ciudadanos. Los derechos son tutelados por la Constitución frente a los mismos particulares que pueden violarlos”.<sup>15</sup>

En efecto, el TC ha resuelto demandas de amparo vinculadas a los derechos de los consumidores – conforme al artículo 65 de la Constitución<sup>16</sup>–, es decir casos que pudieron ser tramitados ante el INDECOPI o en otras vías de acción.

Un ejemplo es el caso resuelto mediante la sentencia del 20 de julio del 2011, recaída en el Expediente N° 01865-2010-PA/TC, por la que el TC falló a favor de un consumidor frente a actos de una empresa privada y un organismo público. Este caso no es el único, pues desde hace un buen tiempo, el máximo intérprete de la Constitución ha venido conociendo procesos de amparo sobre materias referidas a servicios de telecomunicaciones<sup>17</sup>, servicios de energía eléctrica, métodos de cobranzas abusivos, etc.<sup>18</sup>

En la referida sentencia dictada en el Expediente N° 01865-2010-PA/TC, el TC ha reiterado que “cuando lo que se cuestione guarde directa relación con la protección de los derechos de los consumidores o usuarios, conforme a su constante doctrina jurisprudencial, no solo puede, sino que merece ser objeto de tutela a través de los procesos constitucionales como el amparo, puntualizándose además que cuando se trata de un reclamo efectuado por quien ostenta la calidad de consumidor, este tiene una posición preferente

14. Un caso conocido en el cual el Ministerio Público inició acciones contra proveedores que lesionaban los derechos de los consumidores fue la demanda de nulidad de actos constitutivos de las asociaciones The Piano Social Club y The Edge Social Club en ejercicio de lo previsto en el artículo 96 del Código Civil. Este caso no significó el inicio de un proceso en defensa de intereses difusos conforme al artículo 82° del CPRC, sin embargo estuvo vinculado a las investigaciones de oficio que se tramitaron por el INDECOPI contra las discotecas The Piano y The Edge vinculadas a dichas personas jurídicas y en las cuales se practicaban actos de discriminación de índole racial contra sus clientes.
15. DI MAJO, Adolfo. *La tutela cívica dei diritti*, Giuffrè, cuarta edición, Milán, 2003, pág. 30.
16. Para Luis Sáenz: “el reconocimiento constitucional de la protección al consumidor, consigna objetivamente tres sectores o ámbitos de actuación: la información, la salud y la seguridad”. Véase SÁENZ DÁVALOS, Luis. *La defensa del consumidor en el Derecho Constitucional*, en *Revista Jurídica del Perú*, núm. 42, Lima, enero, 2008, pág. 120.
17. En especial, en el conocido caso resuelto en la Sentencia del 24 de enero del 2004, Expediente N° 0858-2003-AA/TC – Caso Eyler Torres del Águila contra Telefónica y OSIPTEL–).
18. Véase por ejemplo Sentencia del 17 de enero del 2005, Expediente N° 3315-2004-AA/TC – Caso Agua Rovic); Sentencia del 24 de enero del 2004, Expediente N° 0858-2003-AA/TC – Caso Eyler Torres del Águila; Sentencia del 10 de agosto del 2005, Expediente N° 3330-2004-AI/TC – Caso Ludesminio Loja Mori –; Sentencia del 24 de junio del 2006, Expediente N° 07339-2006-PA/TC – Caso Empresa de Transportes Megabus S.A.C.; Sentencia del 10 de febrero del 2008, Expediente N° 01535-2006-PA/TC – Caso Empresa de Transportes Turismo Imperial S.A. –y Sentencia del 07 de setiembre del 2009, Expediente N° 00185-2007-AA/TC – Caso Bolívar Moisés Escobedo Dejo, entre otros casos.

en el ordenamiento". Además, se agrega que "en supuestos en que las pruebas aportadas resulten suficientemente esclarecedoras, o la constatación en torno de la presunta vulneración requiera tan solo de un juicio de puro derecho o de simple contraste normativo, el amparo no solo resulta la vía idónea para dilucidar la pretensión reclamada sino que constituye el instrumento más adecuado para la tutela de los derechos constitucionales". Y finalmente cierra esta idea el TC señalando que "es el amparo, por excelencia, el mecanismo procesal pertinente para dilucidar la vulneración de derechos constitucionales de naturaleza económica como el descrito".

Visto lo anterior, un consumidor entendería que no solo las resoluciones emitidas por el INDECOPI – cuando sean definitivas es decir en segunda y última instancia – podrán ser cuestionadas a través del proceso contencioso administrativo, sino que –mejor aún para dicho consumidor– puede recurrir directamente al proceso de amparo para proteger sus derechos constitucionales y, en específico, sus derechos económicos – que son los más vulnerados en materia de protección al consumidor, sin dejar de considerar los derechos a la salud, integridad, etc. en casos de negligencia médica, de medicamentos, etc. –.

Así por ejemplo, una persona afectada por un acto de discriminación, por ejemplo cuando no se le permite el acceso a una discoteca, restaurante o cualquier otro establecimiento abierto al público, tendría la posibilidad de acceder a los procesos de garantías constitucionales para conseguir el objetivo pronto e inmediato de permitirle el ingreso al local comercial. Recuérdese que en el primer inciso del artículo 37 del Código Procesal Constitucional se prevé que el amparo procede en defensa del derecho a la igualdad y de no ser discriminado por razón de

origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.

Y esto es lo que ha sucedido con recientes sentencias emitidas por el TC en relación a demandas iniciadas por personas que sufren de algún tipo de discapacidad en particular de la visión – por no haber obtenido un trato igualitario o preferente al rendir examen en estudios de postgrado<sup>19</sup> o bien por limitarse su ingreso a un establecimiento comercial de venta de alimentos con sus perros guía<sup>20</sup>. Como se puede entender, estos casos pudieron ser resueltos en las instancias administrativas del INDECOPI, sin embargo se recurrió al fuero constitucional.

Como sabemos, el consumidor puede obtener del INDECOPI medidas correctivas, pero, por otro lado, en el proceso de amparo la sentencia favorable puede disponer la restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales, ordenándose que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación – artículo 55, inciso 3 del Código Procesal Constitucional–.

Sin embargo, no se debe olvidar que el proceso de amparo es una vía residual y ello conforme a los artículos 5 – inciso 2– y 45 del Código Procesal Constitucional, por lo que mal haría el Poder Judicial y el TC en acoger procesos de amparo iniciados por consumidores en defensa de sus derechos, cuando es más bien el INDECOPI u otro órgano administrativo la sede natural para resolver dichos conflictos de intereses.

En relación a lo anterior, se debe considerar que el Código Procesal Constitucional en su artículo 46 prevé que no será exigible el agotamiento de las vías previas si, entre otros aspectos, por ello la agresión pudiera convertirse en irreparable

19. Demanda interpuesta por Gisela Elsa Tejada Aguirre contra la Escuela de Postgrado de la Escuela de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y resuelta de manera favorable a la demandante por Sentencia del 26 de julio del 2013, Expediente N° 02362-2012-PA/TC.
20. Demanda interpuesta por Margarita Cósar Camacho, Marcos Antonio Sura Lozano y Juan Pérez Salas contra Supermercados Peruanos S.A. – Plaza Vea– y resuelta de manera favorable a los demandantes por Sentencia del 16 de abril del 2014, Expediente N° 02437-2013-PA/TC.

– inciso 2– o no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución – inciso 4–.

Como se podrá entender, solo será viable un proceso de amparo si se busca proteger la vulneración al derecho a la igualdad de un consumidor solo en aquellos casos que se generen futuras consecuencias irreparables<sup>21</sup>. Pero conforme a la misma norma, si los casos no se resuelven en INDECOPI dentro del plazo de 30 o 120 días hábiles – si se trata de procedimiento sumarísimo u ordinario ante el ORPS o la CPC–, entonces nuevamente se abre la puerta del proceso de amparo.<sup>22</sup>

## V. IDEAS FINALES

Más allá de los procesos judiciales antes citados, ponemos en relevancia que, conforme al artículo 105 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el INDECOPI es la autoridad con competencia primaria para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo.

Lo anterior quiere decir que cualquier caso que concierna los derechos del consumidor y que deba ser resuelto por alguna instancia administrativa, tendrá a los órganos resolutivos del INDECOPI como los encargados de resolver dichos conflictos, salvo que exista otro órgano al cual se le haya otorgado competencia: las empresas

reguladas de servicios públicos y los Tribunales de los órganos reguladores, SUSALUD en temas de servicios médicos, etc.

Son dichos órganos administrativos los encargados de tener procedimientos celeres para resolver las causas de los consumidores, pues de lo contrario se volverá ineficiente su actuación o bien sus usuarios – los consumidores y proveedores– descalificarán su trabajo.

Sin embargo, esta competencia primaria también debe ser tomada en cuenta por los órganos jurisdiccionales que se enfrentan ante causas relacionadas a conflictos de consumo. Como hemos visto anteriormente, particularmente el TC ha resuelto diferentes casos que pudieron y debieron ser tramitados ante las instancias administrativas como las del INDECOPI. Así pues, si bien en el presente trabajo se exponen las diferentes vías que puede recurrir fundamentalmente un consumidor, no se debe llegar a la judicialización o “amparización” de todos los casos que involucren a consumidores y proveedores.

Por ello, el Estado debe poner mucha atención en que los procedimientos creados para proteger al consumidor deben ser lo suficientemente eficientes y celeres para evitar que los administrados se sientan atraídos a otros fueros, en los cuales la demora es similar o peor, pero que se tornarán más lentos debido al incremento de la carga procesal.

21. Con lo cual, el caso de los invidentes que no pudieron ingresar a un establecimiento comercial de venta de alimentos no debió tramitarse en la vía del proceso de amparo, pues siempre existen alternativas para recurrir a otros establecimientos. Diferente sería el caso de la persona con discapacidad visual que no podía rendir un examen escrito, pues la desaprobación del mismo siempre lo iba a conducir a la pérdida del curso, carrera o grado.

Pero en base a este criterio, una denuncia de una persona con síndrome Down que no se le permite su afiliación a un seguro de salud sí sería viable, puesto que este rechazo conduce a un futuro peligro a su salud y a su vida. Por ello, un conocido caso como el seguido por Miguel Ángel Céliz Ocampo contra Rimac Internacional Compañía de Seguros y Reaseguros – Expediente N° 272-2011/CPC–, pudo tramitarse en la vía del proceso de amparo, sin embargo el consumidor optó por la vía administrativa y obtuvo una decisión favorable – véase la Resolución N° 3329-2011/CPC del 13 de diciembre de 2011 y la Resolución N° 2135-2012/5C2-INDECOPI del 11 de julio de 2012–.

22. En este punto también es importante traer a colación lo resuelto por el TC en un reciente caso – Sentencia del 12 de mayo del 2015, Expediente N° 02383-2013-PA/TC–, en el cual ha establecido como precedente que la vía ordinaria será igualmente satisfactoria a la del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos:

- Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho.
- Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada.
- Que no existe riesgo que se produzca la irreparabilidad; y,
- Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.