

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y USUARIO

A propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor

Javier JIMÉNEZ VIVAS^(*)

TEMA RELEVANTE

El autor analiza los efectos del Código de Protección y Defensa del Consumidor en la aplicación del proceso contencioso-administrativo como instrumento final de protección de los derechos de consumidores y usuarios, pues a su entender, este proceso habría sufrido algunas variantes con el Código, el cual contempla otra forma preferente de solución de los conflictos que enfrenten a los consumidores con sus proveedores. No obstante, las propias disposiciones del Código que formulan dicha primera opción, permiten que se instauren dos tipos de procedimiento administrativo que, por encerrar distintas actuaciones administrativas controlables judicialmente, serán capaces de generar dos clases de proceso contencioso-administrativo.

IDEAS PRELIMINARES

Por su rango, una Ley es aprobada y promulgada para regular las competencias y facultades de las entidades del Estado, para imponer un equilibrio en las relaciones de este con los particulares, para desarrollar ámbitos de protección o garantías a favor de estos últimos, y, en general, para abordar aspectos importantes del ordenamiento jurídico de un país. Conforme a ello, una Ley está destinada a introducir variantes dentro del ámbito jurídico en el cual es dictada, y a influir en la conducta de los sujetos que intervienen dentro de este.

La Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no es la excepción. Pensada como un instrumento renovador de la tutela jurídica que el Estado debe brindar a los particulares en sus relaciones de consumo dentro del mercado, dicho cuerpo legal define una nueva etapa en materia de declaración de principios a favor

de los consumidores, en la enunciación de sus derechos, en la definición de ámbitos especializados de protección, en las formas de solución a los conflictos que surjan, entre otros aspectos.

El presente trabajo, se propone estudiar –genéricamente–, el impacto del nuevo Código sobre una de dichas formas de afrontar conflictos. Definido como un área de intervención subsidiaria del Estado, el mercado reúne a consumidores y usuarios –en busca de satisfacción para sus necesidades– con proveedores que intentan atraer la atención de estos con los productos y servicios que ofertan. Se concretan así un sinnúmero de relaciones jurídicas, cuyas diferencias y conflictos encontraban solución en sede administrativa, concretamente ante el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi), una de cuyas Comisiones asumía competencia en primera instancia, siendo sus resoluciones impugnables ante el Tribunal del mismo organismo. Lo anterior, habilitaba

(*) Abogado y Magister en Derecho Civil por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor en la Unidad de Posgrado de la misma universidad. Autor de los libros *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo* (Ediciones Legales, Lima, 2010) y *Jurisprudencia contencioso-administrativa comentada* (Jurista Editores, Lima, 2011).

el derecho previsto en el artículo 148 de la Constitución, consistente en la demanda de un control judicial sobre la actuación administrativa producida, es decir, posibilitaba interponer una demanda contencioso-administrativa⁽¹⁾.

Esto último, sin embargo, ha sufrido algunas variantes con el nuevo Código. Conforme a la nueva norma, es otra la forma preferente de solución de los conflictos que enfrentan a los consumidores con sus proveedores. No obstante, las propias disposiciones del Código que formulan dicha primera opción, dejan abierta la posibilidad de que la Administración, oficiosamente, instaure un procedimiento administrativo, y de que los particulares, a pedido de parte, inicien otro. Nos referimos a la posibilidad de dos tipos de procedimiento administrativo, que por encerrar distintas actuaciones administrativas controlables judicialmente, serán capaces de generar dos clases de proceso contencioso-administrativo.

El objetivo específico del presente artículo que usted empieza a leer, es el estudio de los efectos del nuevo Código en la aplicación del proceso contencioso-administrativo como instrumento final de protección de los derechos de consumidores y usuarios.

I. LA RELACIÓN JURÍDICA DE CONSUMO Y/O SERVICIO

Pero la temática que vamos a desarrollar, perteneciente al Derecho, es una en la que participan personas que se desenvuelven dentro de la sociedad. Dicha participación simultánea, genera relaciones jurídicas. Aquí, trataremos sobre una de estas relaciones, que surge entre las personas que adquieren un bien o utilizan un servicio en el mercado, con aquellas que los ofertan dentro del mismo. Hablaremos de la relación jurídica de consumo y/o servicio, que se presenta entre los consumidores o usuarios y los proveedores.

El **consumidor o usuario**, es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. Se trata de una persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta determinados productos (como consumidor) o servicios (como usuario) que previamente han sido ofrecidos al mercado. El **proveedor**, por su parte, es aquella persona natural o jurídica que, habitual o periódicamente, interviene en el mercado ofreciendo,

distribuyendo, vendiendo, arrendando o concediendo el uso o disfrute de bienes, productos o servicios⁽²⁾.

La persona que se constituye en consumidor o usuario, asume dicha condición a través de la relación que este entabla con un agente proveedor —independientemente del carácter público o privado de este—; sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio; relación que se produce dentro del mercado, cuyo correcto desenvolvimiento garantiza el Estado. La relación jurídica que surge a consecuencia del consumo de un bien o del uso de un servicio es compleja, tanto subjetiva como objetivamente.

Desde el punto de vista subjetivo, se trata de una relación compleja por cuanto participa una pluralidad de sujetos, normalmente más de dos. Si bien aparentemente solo participan el proveedor y el consumidor o usuario, detrás siempre está el Estado, que bajo el precepto de intervención subsidiaria en la economía, toma parte en la relación cuando el consumidor acude ante este para el respeto de un derecho por parte del proveedor, o cuando este último ha incumplido alguna obligación ante el Estado. En ambos casos, el Estado se presenta bajo la forma de Administración (Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, Defensoría del Cliente Bancario de la SBS, Sunat, Gobiernos Locales, Área de Buena Administración de la Defensoría del Pueblo, etc.).

Desde una óptica objetiva, a consecuencia de la participación de varios sujetos, en la relación jurídica, se conforma también el mismo número de situaciones jurídicas, y por ende una pluralidad de derechos y obligaciones entre los sujetos intervinientes.

II. LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS ANTES DEL NUEVO CÓDIGO

El marco regulador inicial para la protección de consumidores y usuarios, estuvo contenido en el Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Posteriormente, fue recogido en su primer Texto Único Ordenado (TUO), aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI, publicado el 11 de diciembre de 2000. Más adelante, diversas modificaciones legislativas impusieron la necesidad de confeccionar un segundo TUO, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, publicado el 30 de enero de 2009, al cual nos referiremos.

(1) N. del A. En otra oportunidad ("Significado y el empleo de la expresión contencioso-administrativo". En: *Actualidad Jurídica*. Gaceta Jurídica, T. 137, Lima, abril 2005, pp. 195-198), hemos expuesto las razones por las cuales discrepamos del uso de la referida expresión. En el presente trabajo, sin embargo, la empleamos, en estricto respeto a la normatividad vigente.

(2) Cfr. Fundamentos 20 y 21 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con fecha 13 de abril de 2007 en el Exp. N° 07339-2006-AA/TC, seguido por la Empresa de Transportes Megabus S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sobre Proceso de Amparo (<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07339-2006-AA.html>).

El marco de protección a los consumidores y usuarios que ofrecía el mencionado TUO, estaba definido en su artículo 39:

“La Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como para imponer las sanciones administrativas y medidas coercitivas establecidas en el presente Título. La competencia de la Comisión de Protección al Consumidor solo podrá ser negada por norma expresa con rango de ley.

Las sanciones administrativas y medidas correctivas detalladas en el presente Título se aplicarán sin perjuicio de las indemnizaciones de carácter civil y la aplicación de las sanciones penales a que hubiera lugar”.

Según la norma citada, eran tres los ámbitos en los cuales los consumidores y usuarios podían hacer valer sus derechos. Una era la vía administrativa, ante la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi; la segunda, era la vía civil; y la última, la vía penal. Tales vías, sin embargo, diferían en sus alcances: así, mientras la primera y tercera eran sancionadoras (contra el proveedor infractor), la segunda era estrictamente resarcitoria (a favor del consumidor o usuario perjudicado).

Sobre la protección en sede administrativa, el artículo 40 del TUO nos daba detalles de la forma en que esta operaba:

“El procedimiento administrativo para hacer cumplir las disposiciones de la presente Ley, se iniciará de oficio, a pedido del consumidor afectado, o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una Asociación de Consumidores, y se regirá por lo dispuesto en el Título Quinto del Decreto Legislativo N° 807.

(...)”.

El procedimiento administrativo no solo es la primera garantía de la cual disponen los sujetos administrados para evitar arbitrariedades de parte de la Administración, dado su carácter de reglas preestablecidas que obligan a esta⁽³⁾; sino además es el vehículo en el cual discurren las relaciones jurídicas administrativas concretas, y además, el conjunto de actos y diligencias que sirven para la expedición de un acto administrativo⁽⁴⁾. En ese sentido, es el instrumento a través del cual una dependencia estatal como la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi cumple sus funciones, en este caso, dirigidas a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

Conforme al artículo 40, y recordando lo mencionado en el artículo 39, el procedimiento podía ser iniciado de oficio o a pedido de parte, situación esta última en la cual podía intervenir una Asociación de Consumidores. En cualquier caso, y siempre que la Comisión verificase la infracción cometida por el proveedor, el procedimiento culminaba con la expedición de un acto administrativo sancionador en contra de este último.

Cabe agregar que, una vez que se había impugnado el acto administrativo ante el Tribunal del Indecopi, agotando la vía administrativa, dicho órgano expedía una resolución que causando estado, era susceptible de convertirse en objeto de cuestionamiento judicial mediante la presentación de una demanda contencioso-administrativa –siguiendo las reglas de la Ley N° 27584 o de su TUO, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2008-JUS–, sea del lado del consumidor insatisfecho o por parte del proveedor sancionado.

III. LA PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL CÓDIGO

Decíamos líneas atrás que, bajo la vigencia del segundo TUO de la Ley de Protección al Consumidor, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, el procedimiento administrativo regulado tenía un eminente carácter sancionador, y que frente a ello, era factible formular una demanda civil en busca de obtener un resarcimiento económico, así como también la posibilidad de incoar una pretensión sancionadora penal. En principio, dicha tónica se mantiene en el Código, como veremos.

En su título V sobre “Responsabilidad y Sanciones”, el Código tiene un Capítulo I, denominado “Responsabilidad del Proveedor y Derechos del Consumidor” (artículos 97-99), en el cual establece un elenco de derechos del consumidor, que obviamente obligan al proveedor. Seguidamente, en su Capítulo II llamado “Responsabilidad Civil”, el artículo 100 señala lo siguiente:

“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, sin perjuicio de la responsabilidad penal, así como de las sanciones administrativas y medidas correctivas reparadoras y complementarias que se puedan imponer en aplicación de las disposiciones del presente Código y otras normas complementarias de protección al consumidor”.

(3) Cfr. JIMÉNEZ VIVAS, Javier. *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo*. Ediciones Legales, Lima, 2010, p. 32.

(4) Cfr. *idem.*, pp. 194-195.

La norma no solo recuerda los tres tipos de responsabilidad antes señalados, sino que puntualiza que las medidas administrativas a imponerse por infracciones al Código son eminentemente sancionadoras. Ello explica que el Capítulo III que sigue, regule la "Responsabilidad Administrativa". En ese sentido, luego de precisar detalles sobre la responsabilidad en que puede incurrir un proveedor (artículo 104), de señalar al Indecopi como autoridad competente (artículo 105), y de presentar un listado de los procedimientos sancionadores a cargo de dicha entidad (artículo 106), el artículo 107 establece lo siguiente:

“Las actuaciones administrativas que sean objeto de cuestionamiento judicial, tendrán un carácter sancionador cuantitativamente predominante. Ello conserva a la pretensión de nulidad de actos administrativos en el primer lugar de presentación, dado que la potestad sancionadora solo puede ejercerse a través de un procedimiento, que culmina en un acto administrativo sancionador.”

“Los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores (...).

Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier resolución impugnada que les produzca agravio”.

La norma no solo señala las formas que puede tomar el inicio del procedimiento y los sujetos que pueden empezarlo, sino además, las personas legitimadas para intervenir en dicho trámite y, eventualmente, para demandar el control judicial de la actividad administrativa cumplida, es decir, para interponer una demanda contencioso-administrativa, alegando la legitimidad activa regulada en el artículo 13 del TUO de la Ley N° 27584.

IV. OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El Código de Protección y Defensa del Consumidor presenta muchas novedades. Una de las principales está representada por la formación del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor. Antes de ingresar en el tema, ¿sabemos lo que es un “sistema administrativo”?

La Administración realiza acciones a fin de determinar áreas en las cuales las distintas entidades y organismos desarrollan sus actividades. Nos referimos a la identificación de ámbitos para el cumplimiento de los fines de la Administración, que no son otros que los fines del Estado; todo ello, dentro de las competencias que prevé la parte orgánica de la Constitución Política, y de las facultades que desarrollan las leyes sectoriales y los reglamentos. Hablamos de las acciones administrativas⁽⁵⁾.

Junto a acciones como la sectorización, la descentralización y la desconcentración, aparece la sistematización, que es aquella acción que conforma los llamados “sistemas administrativos”.

Un sistema es el conjunto de elementos, normas, potencial humano y recursos materiales, destinados a proporcionar a cada uno de los sectores de la actividad de la Administración, el apoyo, recursos e insumos necesarios, para el respectivo cumplimiento de sus fines, con eficiencia y en beneficio de la colectividad nacional⁽⁶⁾.

Referirnos a un sistema administrativo, es hablar del conjunto de actividades que desenvuelven ciertas dependencias administrativas agrupadas en torno a un ente rector, el cual identifica al grupo, toma decisiones, y coordina sus acciones. Así por ejemplo, podemos citar el sistema de estadística, a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); el sistema de defensa nacional, dirigido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; el sistema de presupuesto, bajo la conducción de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); el sistema de control, con la Contraloría General de la República al frente; entre otros.

Con esta explicación preliminar, ahora sí podemos decir sobre el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor, siguiendo al artículo 132 del Código, lo siguiente:

“Créase el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado

(5) Cfr. PATRÓN FAURA, Pedro y PATRÓN BEDOYA, Pedro. *Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú*. 7ª edición, Editora y Distribuidora Grijley, Lima, 1998, p. 285.

(6) Cfr. ídem., p. 287.

para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes”.

Estamos ante un sistema administrativo, creado para garantizar la defensa y la protección de los consumidores plasmada desde el artículo 65 de la Constitución Política. Se trata de un sistema creado para vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de cada una de las disposiciones del Código dentro de los ámbitos de acción correspondientes a distintas dependencias del Estado, en interacción con los consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil.

Su órgano rector es el Consejo Nacional de Protección del Consumidor, presidido por el Indecopi. Sobre la composición del Consejo, esta es de tipo multisectorial, debido a la presencia de representantes de las entidades estatales antes referidas (Organismos Supervisores, Gobiernos Locales, Ministerios, entre otros), y de organizaciones como las asociaciones de consumidores y gremios empresariales.

La principal herramienta con la que cuenta el sistema, es aquel que el artículo 137 del Código denomina como “**Sistema de Arbitraje de Consumo**”, conformado por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, por las Juntas Arbitrales de cada localidad, y por los Órganos Arbitrales, para cumplir con el objetivo de “resolver de manera sencilla, gratuita, rápida y con carácter vinculante, los conflictos entre consumidores y proveedores”. Si bien es cierto, conforme al artículo 145, el sometimiento voluntario a un arbitraje excluye la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo por una infracción al Código, el artículo 143 reserva la facultad oficiosa de ordenar un procedimiento para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, como veremos más adelante.

El sistema cuenta con dos instrumentos adicionales. Uno es la **Conciliación**, prevista en el artículo 147 del Código, procedente antes o incluso durante la tramitación de un procedimiento administrativo. El Conciliador está facultado para acercar las posiciones de las partes y para proponer una fórmula conciliatoria, la cual no le genera responsabilidad. Puede tratarse de un conciliador acreditado o del funcionario público a cargo del procedimiento.

Otro instrumento es la **Mediación**, recogida en el artículo 148, instituto procedente solo con anterioridad a un eventual procedimiento, y que vincula la participación de un tercero mediador. A diferencia de un juez o de un árbitro, la intervención del mediador no es decisoria, sino solo componedora, es decir, coadyuvante en el diálogo y trato de las partes en conflicto. El mediador se compromete

en la búsqueda de una solución, pero son las partes quienes llegan a esta, formalizándola en un acuerdo o contrato.

Para terminar con el arbitraje, la conciliación y la mediación, falta decir que se trata de tres mecanismos que comprometen la autonomía de la voluntad, es decir, de tres caminos que las partes en conflicto inician a partir de un acuerdo de voluntades, que el Código respeta y protege al integrar las tres técnicas en el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor. En ese sentido, las tres versan sobre intereses particulares de los consumidores o usuarios.

La protección de intereses colectivos recibe un trato distinto. De este se encarga el artículo 143 del Código, cuyo primer párrafo indica que:

“El sometimiento de una controversia a arbitraje, conciliación o mediación no impide a la autoridad competente basarse en los mismos hechos como indicios de una infracción a las normas del presente Código para iniciar investigaciones y procedimientos de oficio por propia iniciativa que tengan por objeto la protección del interés colectivo de los consumidores.

(...)”.

La norma reserva a la autoridad administrativa la facultad oficiosa de iniciar procedimientos para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, debiéndose entender aquí por “**interés colectivo**”, aquel que alcanza a una pluralidad de consumidores y/o usuarios. Los sujetos administrados que integran dicho colectivo, no han tomado parte del trámite arbitral, conciliar o medial instaurado; sin embargo, el interés discutido con carácter de privado tiene alcances mucho mayores, involucrando a tales sujetos, que comparten el mismo interés.

Si bien un procedimiento administrativo sancionador puede ser impulsado por una pluralidad de consumidores, siempre se tratará de un interés particular, el cual puede comprometer la responsabilidad del proveedor.

El empleo de la mencionada facultad oficiosa es viable aun cuando los mismos hechos se encuentren sometidos a un arbitraje, conciliación o mediación. Ello es posible debido a que, en cualquiera de las tres mencionadas vías de solución, el interés para el cual se busca protección no es colectivo, sino siempre uno de tipo particular, conforme queda dicho.

El segundo párrafo del artículo 143 formula una precisión:

“(...)”.

La existencia de un arbitraje en trámite en el que se discute la posible afectación del interés particular de un consumidor, por hechos similares a los que son

objeto de un procedimiento por afectación a intereses colectivos, no impide ni obstaculiza el trámite de este último.

(...)

La anunciada precisión es aplicable al caso de un arbitraje en trámite. Se trata de la regulación de la excepción a la regla general prevista en el artículo 145 del mismo Código. Pero el artículo 143 también guarda precisiones para los casos de mediación o conciliación, las cuales aparecen en el tercer párrafo de la norma:

(...)

En cualquier caso y aun cuando en la mediación o conciliación las partes arriben a un acuerdo, la autoridad competente puede iniciar por propia iniciativa o continuar de oficio el procedimiento, si del análisis de los hechos denunciados considera que pueden estar afectándose intereses colectivos”.

Según la norma transcrita, la misma facultad oficiosa de la autoridad administrativa es aplicable a los casos de mediaciones o conciliaciones con acuerdos tomados. Recordemos que, mientras dichos arreglos solo pueden referirse a intereses privados, la intervención de oficio está reservada a la autoridad para proteger intereses colectivos.

Cabe aquí señalar que la importancia de la protección de oficio que pueden realizar las autoridades de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, radica en que su ejercicio se constituye en la fuente generatriz de un segundo grupo de actuaciones administrativas que serán susceptibles de control judicial, a través de demandas contencioso-administrativas.

IDEAS FINALES

El día 15 de abril de 2002 entró en vigor la Ley N° 27584, reguladora del proceso contencioso-administrativo peruano, norma que luego de varias modificaciones, alumbró en un Texto Único Ordenado publicado el 29 de agosto de 2008. La jurisdicción procesal ordinaria que en dichas normas se regula es, como vemos, nueva en nuestro país. Ello nos obliga a esperar futuras transformaciones, y a imaginar un escenario distinto dentro de algunos años.

Y un escenario distinto, sin duda, se conforma a partir de nuevos matices y conceptos, que van tomando forma gracias a las nuevas necesidades de tutela jurisdiccional que ofrece la realidad. Podemos identificar algunas de estas, a partir de las normas que hemos analizado del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

La aplicación de las normas del Código, genera **dos clases de actuaciones administrativas** cuestionables en sede judicial. La **primera** es aquella referente a las sanciones

administrativas y medidas correctivas reparadoras y complementarias que se puedan imponer en aplicación de las disposiciones del Código y otras normas complementarias de protección al consumidor, a partir de lo dispuesto en los artículos 100 (segunda parte), 104, 106 y 107 del mismo.

Dicho tipo de actuaciones tiene su origen en una premisa que no luce expresamente en el texto del Código. Esta consiste en la diferenciación que realiza el legislador entre los instrumentos que permiten solucionar todas aquellas controversias de estricto carácter civil, y aquellas en las cuales el consumidor o usuario tenga una pretensión restitutoria o resarcitoria; separando su tratamiento de aquellas otras pretensiones dirigidas a relevar infracciones contra el Código mismo, y por ello de carácter sancionador, cuya dilucidación solo puede ser realizada por la Administración, conforme a la Ley N° 27444. Estas últimas, son judicializables a través del proceso contencioso-administrativo.

La **segunda clase** de actos sobre los cuales resulta aplicable la indicada materia procesal, surge de la actuación oficiosa de la Administración en protección de los intereses colectivos de los consumidores, a que se refiere el artículo 143 del Código, aun cuando se encuentre en escenario arbitral, conciliar o mediable un interés particular.

La premisa que sirve de punto de partida al legislador en este caso –tampoco plasmada literalmente–, es la asunción de la protección de los derechos de consumidores y usuarios como un fin público del Estado, concordante con las disposiciones de nuestra “Constitución económica” inserta en la Carta Magna. En ese sentido, si bien el Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor ha sido creado como un conjunto de herramientas puestas al servicio de las partes de las relaciones de consumo o servicio, para que encuentren una solución a las diferencias que surjan entre sus intereses privados, el propio Código alberga como una posibilidad, la intervención oficiosa de la autoridad para proteger los intereses colectivos. Dicho de otra manera, el Estado –a través de la Administración–, se reserva la titularidad de la protección de este último tipo de intereses.

En cualquier caso, las actuaciones administrativas que sean objeto de cuestionamiento judicial, tendrán un carácter sancionador cuantitativamente predominante. Ello conserva a la pretensión de nulidad de actos administrativos en el primer lugar de presentación, dado que la potestad sancionadora solo puede ejercerse a través de un procedimiento, que culmina en un acto administrativo sancionador.

En cuanto a la legitimidad para obrar, contra lo resuelto en un procedimiento sancionador impulsado por la autoridad o por uno o más consumidores, solo podrá demandar

el proveedor que resulte sancionado, debido a tratarse de un procedimiento necesariamente iniciado de oficio, conforme al artículo 107 del Código. Algo similar ocurrirá ante decisiones tomadas en procedimientos iniciados de oficio en defensa de intereses colectivos, contra las cuales solo podrán demandar los proveedores cuyas conductas se hayan relacionado con intereses de esa clase.

En materia de probática, la regla de inversión de la carga de la prueba, reservada de manera excepcional por el segundo párrafo del artículo 33 del TUO de la Ley N° 27584 para las demandas de nulidad de actos administrativos sancionadores, será la regla en los procesos contencioso-administrativos sobre derechos de consumidores y usuarios, contra las sanciones emitidas en los procedimientos iniciados de oficio, o en aquellos dispuestos de oficio en defensa de intereses colectivos.

Todo lo anterior, es aquello que podemos decir hasta ahora sobre el futuro del proceso contencioso-administrativo, empleado como espacio de tutela judicial efectiva para las pretensiones que surjan contra las actuaciones

administrativas realizadas en aplicación del Código de Protección y Defensa del Consumidor. Decimos "hasta ahora", porque no existe materia jurídica más cambiante y activa que el Derecho Administrativo; porque el Derecho del Consumidor será sensiblemente modificado por dicho Código; y porque la regulación del proceso contencioso-administrativo no solo ya sufrió varias modificaciones, sino que además, continúa en permanente adaptación, frente a los requerimientos de los ámbitos sustanciales cuyos conflictos coadyuva a solucionar, y que la jurisprudencia deberá saber identificar. El presente trabajo, precisamente, aborda la actualización de uno de esos ámbitos.

Nada definitivo se ha dicho aún en materia procesal administrativa en el Perú, y mucho menos hay temas cerrados en cuanto a la protección al consumidor. Solo la atención permanente y el estudio acucioso, nos permitirán madurar criterios que permitan al proceso contencioso-administrativo enfrentar con holgura y vencer con agudeza los problemas del futuro. Hacia esa dirección apunta el presente esfuerzo.

IDEAS FINALES

El día 14 de abril de 2002 como se dijo en la Ley N° 27584, se promulgó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual entró en vigencia el 28 de agosto de 2002. La jurisdicción general ordinaria que en dichas normas se refiere es, como vemos, nueva en nuestro país. Ello nos obliga a exponer futuras transformaciones y a investigar un escenario distinto de algunos otros.

En consecuencia, el presente artículo analiza algunas de las modificaciones que se han introducido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.