

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS SOBRE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS
POR LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO ANTE LA
INMINENTE CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONSUMIDOR Y DEL USUARIO**

LUANA GIMENA GARCIA GIRÓN

GUATEMALA JULIO DE 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS SOBRE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS
POR LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO ANTE LA
INMINENTE CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONSUMIDOR Y DEL USUARIO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUANA GIMENA GARCIA GIRÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Julio de 2018

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC

TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



Reposición
Motivo: Extravio
Fecha: 13-06-2018

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 11 de mayo de 2011

ASUNTO, **LUANA GIMENA GARCIA GIRÓN** CARNÉ NO 199916885 Solicita que para la elaboración de su tesis de grado, se le apruebe el tema que propone,

TEMA: "ANÁLISIS SOBRE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS POR LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO ANTE LA INMINENTE CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO".

Con base en el dictamen emitido por el (la) consejero (a) designado (a) para evaluar el plan de investigación y el tema propuestos, quien opina que se satisfacen los requisitos establecidos en el Normativo respectivo, se aprueba el tema indicado y se acepta como asesor (a) de tesis al (a la) (a), **LUIS FERNANDO GODOY GIL**, Abogado y Notario



LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

c.c. Unidad de Tesis



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala



Lic. Luis Fernando Godoy Gil
Abogado y Notario
Colegiado 7,900



Guatemala 26 de junio del año 2018

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Respetable Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted con el fin de dar cumplimiento al nombramiento en el cual se me designa asesor de tesis de fecha once de mayo del año dos mil once de la alumna **LUANA GIMENA GARCIA GIRÓN**, intitulado: **“ANÁLISIS SOBRE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS POR LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO ANTE LA INMINENTE CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO”**, procediendo a emitir el correspondiente dictamen.

- a) La alumna realizó un análisis documental y jurídico. Durante la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, la misma manifestó sus capacidades de investigación, utilizando las técnicas bibliográfica y documental y los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético, habiéndose realizado la recolección de la bibliografía acorde al tema.
- b) El tema es una contribución científica y se recolectó la información que se presenta de distintas leyes comparadas, lo cual constituyó un gran apoyo para promulgar iniciativas de ley. Además, se abarcaron las instituciones jurídicas relacionadas con el tema desarrollado, diversas definiciones y doctrinas, así como también el marco legal relacionado con la materia, el cual puede ser de gran utilidad y fundamento para otros trabajos de investigación, habiéndose alcanzado los objetivos propuestos y comprobado la hipótesis formulada.
- c) La estudiante estuvo de acuerdo con las modificaciones indicadas durante la elaboración de la tesis y aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales enriquecen el trabajo de investigación, siendo los mismos planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de un propio criterio jurídico.
- d) Con relación a las conclusiones y recomendaciones, mi opinión es que son acordes al tema investigado, así como también se utilizó una redacción adecuada y se desarrollaron cuatro capítulos que se relacionan entre sí. También, las citas bibliográficas están concatenadas con la bibliografía.

Lic. Luis Fernando Godoy Gil
Abogado y Notario
Colegiado 7,900



La tesis que se desarrolló por la sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente



Lic. Luis Fernando Godoy Gil
Asesor de Tesis
Colegiado 7,900

Lic. Luis Fernando Godoy Gil
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de julio de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LUANA GIMENA GARCIA GIRÓN, titulado ANÁLISIS SOBRE LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS POR LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO ANTE LA INMINENTE CREACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por todas sus bendiciones.

A MIS PADRES:

Mayra Girón Rubio y Francisco García Juárez, por ser mis mejores amigos, mi ejemplo de vida y por apoyarme en todo momento.

A MI ESPOSO:

Por su amor incondicional, por alentarme siempre a seguir adelante y por ser un ejemplo a seguir.

A MIS HIJAS:

Angie Gimena y Lucciana Antonella, por ser la mayor inspiración de mi vida.

A MIS HERMANAS:

Por el cariño e inmenso amor que nos une, por su espíritu emprendedor y estar a mi lado bajo cualquier circunstancia haciéndome sentir orgullosa de ser hermanas.

A MI ABUELITA:

Angélica Rubio Cortez, por su ejemplo, cuidados y consejos.

A MIS TÍOS Y TÍAS:

Por su apoyo absoluto e incondicional, especialmente a Patricia y Giulio, además por quererme y tratarme como a una hija.

A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Luis Fernando Godoy, por todo su apoyo y consejos.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala,
por las enseñanzas, el honor y orgullo de ser
San Carlista, y especialmente a la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Las sanciones.....	1
1.1. Definiciones.....	1
1.2. Funciones.....	3
1.3. Clasificación.....	10
1.4. Las sanciones en la legislación guatemalteca.....	11
1.5. Casos especiales de infracciones.....	15
CAPÍTULO II	
2. Relación entre proveedores y consumidores.....	19
2.1. Evolución histórica.....	19
2.2. Influencia de la globalización.....	26
2.3. Elementos de la crisis económica.....	29
2.4. Proveedor.....	33
2.5. El consumidor.....	33
2.6. Regulación legal de la relación entre proveedores y consumidores en países extranjeros.....	50
2.7. Regulación legal de la relación entre proveedores y consumidores en Guatemala.....	84
CAPÍTULO III	
3. Ley de Protección al Consumidor y Usuario.....	93
3.1. Historia y origen.....	93
3.2. Funcionamiento.....	96
3.3. Contenido de la ley.....	98

3.4. Diversas definiciones.....	100
3.5. Derechos de los consumidores.....	103
3.6. Obligaciones de los consumidores.....	105
3.7. Finalidades de las organizaciones.....	105
3.8. Derechos de los proveedores.....	107
3.9. Prohibiciones de los proveedores.....	112

CAPÍTULO IV

4. Falta de aplicación de las sanciones previstas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario ante la creación de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y Usuario.....	121
4.1. Origen.....	121
4.2. Contenido del proyecto de ley.....	124
4.3. Aplicación de las sanciones contenidas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.....	125
4.4. Procedimiento administrativo.....	126
4.5. Control de las sanciones en la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario.....	129

CONCLUSIONES.....	133
RECOMENDACIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137



INTRODUCCIÓN

El trabajo de tesis señala la falta de aplicación de las sanciones previstas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario ante la inminente creación de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario. Todos los días, millones de guatemaltecos consumen un producto o hacen uso de los diferentes servicios que existen dentro del tránsito comercial guatemalteco, de forma que se puede aseverar que el consumidor y/o usuario es el pilar fundamental que sostiene la economía del país, desde el punto de vista del comercio; por tal razón, no es de extrañar que organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas se preocupen por estandarizar, en todas las Naciones, una serie de derechos y garantías mínimas que regulen la actividad comercial respetando sobre todo los derechos de los consumidores y usuarios.

El régimen económico y social de la sociedad guatemalteca se fundamenta en principios de justicia social, siendo obligación estatal la promoción del desarrollo económico de la Nación, así como velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia.

Lamentablemente la dispersión de la legislación vigente que regula el sistema económico deviene ineficaz y en muchos casos es inoperante, contraria a los intereses de los consumidores y usuarios y no responde a las características de una economía moderna, abierta y dinámica, siendo necesario disponer de un marco legal que desarrolle y promueva de manera efectiva, los derechos y obligaciones de los consumidores y usuarios de forma equitativa en relación a los proveedores.

En Guatemala se logró crear la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), como una dependencia del Ministerio de Economía, que goza de independencia funcional y técnica con competencia en todo el territorio nacional, siendo el órgano responsable de la aplicación de las sanciones y demás disposiciones que contempla la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.



Lamentablemente, las sanciones que prevé el Capítulo VI de la ley no se aplican, y por ende los proveedores siguen abusando de sobremana de los derechos de los consumidores y usuarios. La tesis que se presenta tiene como objetivo proveer el respaldo jurídico necesario para implementar en la nueva Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario, procedimientos que hagan más factible la consecución de las sanciones, que serán determinantes para que los proveedores empiecen a respetar las disposiciones de protección al consumidor y usuario.

Para ese efecto, se hizo necesario hacer un estudio del devenir histórico de las disposiciones legales relativas a la defensa del consumidor, para que de esa manera pueda incidir de forma positiva en el futuro de esta rama del derecho, proponiendo mecanismos legales que le den utilidad a la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario.

La hipótesis formulada fue comprobada y dio a conocer la importancia de aplicar las sanciones previstas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario ante la inminente creación de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario en Guatemala. Se utilizaron las técnicas bibliográfica y documental, así como los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, inductivo y deductivo.

La presente investigación consta de cuatro capítulos: en el primer capítulo, se hace referencia a las sanciones, definiciones, funciones, clasificación, sanciones en la legislación guatemalteca y casos especiales de infracciones; en el segundo capítulo, se indica la relación entre proveedores y consumidores, evolución histórica y la influencia de la globalización; en el tercer capítulo, se analiza la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, historia, origen, funcionamiento, contenido de la ley, diversas definiciones, derechos de los consumidores, obligaciones de los consumidores, finalidades de las organizaciones, derechos de los proveedores y prohibiciones de los proveedores; y en el cuarto capítulo, se señala la falta de aplicación de las sanciones previstas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario ante la creación de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y Usuario.



CAPÍTULO I

1. Las sanciones

Las sanciones son la consecuencia de conductas que constituyen infracciones de normas jurídicas. De acuerdo al tipo de normas incumplidas o violadas, pueden existir sanciones penales o penas, sanciones civiles y sanciones administrativas.

1.1. Definiciones

Sanción es el castigo que se otorga al que no cumple una norma establecida o tiene un comportamiento incorrecto, de lo cual, se desglosan dos elementos esenciales, siendo los mismos los siguientes: es un castigo y el incumplimiento de la ley.

Es de importancia la creación de un procedimiento breve, poco formalista y antiburocrático, que tenga como resultado la aplicación positiva de sanciones o castigos para los proveedores que no cumplen con el mandato de la ley, en este caso en lo que respecta a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario Decreto número 06-2003 del Congreso de la República de Guatemala.

A pesar de lo anterior, por cuestiones científicas, se deben dar a conocer otros puntos de vista emanados de diferentes autores, que se han pronunciado respecto al concepto de sanción.

Sanción es: “Un mal infligido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”.¹ “La sanción es una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita, incluso elimina algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, o debido a que se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”.²

También, se puede indicar que es: “Un mal jurídico que la administración inflige a un administrado, responsable de una conducta que cuenta con un reprochable antecedente legal”.³

La sanción administrativa es: “La irrogación de un mal que consiste en un acto de gravamen, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho o mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)”.⁴

Por sanción administrativa se entiende: “Toda aquella privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto al cual se le señale como responsable de la infracción, precisamente como reacción o castigo a la comisión de la misma”.⁵

¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás Fernández. **Curso de derecho administrativo II**. Pág. 163.

² Bermejo Vera, José. **Derecho administrativo**. Pág. 81.

³ Carretero Pérez, Adolfo y Andrés Sánchez. **Derecho administrativo sancionador**. Pág. 172.

⁴ Suay Rincón, José. **Sanciones administrativas**. Pág. 27.

⁵ Gamero Casado, Eduardo y Severiano Fernández. **Manual básico administrativo**. Pág. 35.



De este modo, la sanción es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente cualquier tipo de perturbación que se ocasione, y se traduce en el poder para reprimir a los individuos, sin hacer la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, por las infracciones al orden jurídico-administrativo, siendo su objeto reprimir una conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del trasgresor, y asimismo el de producir un efecto disuasorio.

1.2. Funciones

El carácter represivo es el eje sobre el que se edifica el concepto de sanción. “La finalidad de la sanción es punitiva y no puede ser sustituida por otra”⁶.

“No toda medida o acto de gravamen que la administración puede adoptar como consecuencia de una vulneración del orden jurídico es una sanción administrativa existente”.⁷

“En el derecho administrativo sancionador se implican aspectos distintos no incluíbles, todos ellos en las diversas materias conforme a idénticos criterios, siendo de importancia depurar el concepto mismo para excluir de él las falsas sanciones y, consiguientemente, todo el régimen jurídico de otras medidas administrativas igualmente gravosas pero de naturaleza no propiamente represiva”.⁸

⁶ Carretero. **Op. Cit.** Pág. 174.

⁷ Sánchez Morón, Miguel. **Derecho administrativo.** Pág. 52.

⁸ Rebollo Puig, Manuel. **Derecho administrativo sancionador de las comunidades autónomas.** Pág. 42.



En tiempos de desregularización administrativa se estima positivo que la administración reduzca y aminore sus intervenciones, siendo lógico que la constatación de incumplimientos y la apreciación de que no se respetan las reglas del juego hayan de provocar medidas contundentes que no por eso sean sanciones.

De manera que muchas de las medidas que pueden ser adoptadas por las autoridades administrativas implican una carga para el individuo, pero ello, no es un indicador de que se trate del ejercicio del poder punitivo sobre él.

En el ordenamiento jurídico existen diversas consecuencias jurídicas muy similares a la sanción administrativa, que se rigen por diversos regímenes jurídicos; es el caso de las multas coercitivas, la responsabilidad civil, medidas provisionales y medidas que afectan la eficacia de los títulos jurídicos otorgados por la misma administración.

Para evitar esta confusión entre la sanción y las medidas que producen cargas para los administrados, las normas jurídicas se han pronunciado al respecto afirmando que algunas de sus medidas que generan cargas al administrado no tienen la naturaleza de sanción, como se presenta con el cierre de un establecimiento o la prohibición de desarrollar una actividad o espectáculo que no cuente con la correspondiente licencia o autorización al no tener carácter de sanción.

A continuación se presentan algunas figuras legales que pese a tener efectos negativos para el administrado no se consideran sanciones como sucede con el caso de las medidas



coercitivas, medidas de policía, revocación de autorizaciones y licencias, caducidad de concesiones y la imposibilidad de acceder a subvenciones del gobierno.

Las multas coercitivas se diferencian esencialmente de la sanción administrativa en que mientras éstas poseen un carácter marcadamente represivo, las multas coercitivas buscan forzar al individuo a que cumpla con cierta obligación.

En lo que respecta a las medidas de policía: “Este tipo de medidas tienen por fin la consecución del buen orden en el uso de los bienes públicos, así como el de velar por el cumplimiento estricto de las leyes y disposiciones complementarias. A diferencia de la sanción administrativa, las medidas de policía no son una manifestación del *ius puniendi* del Estado”.⁹

Al igual que las medidas de policía y las multas coercitivas, la revocación de las autorizaciones o licencias, la caducidad de las concesiones administrativas y la pérdida de la condición de funcionario no implican el ejercicio del poder sancionador del Estado.

Una de las consideraciones más importante del concepto mismo de sanción administrativa se encuentra relacionado con los principios que deben regir la actividad sancionadora, pues la misma se encuentra presidida por una serie de máximas que rigen el mencionado ejercicio, como los son: el principio de legalidad, en sus dos vertientes que son la tipicidad y reserva de ley, la culpabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía y *non bis in*

⁹ Carretero. **Op. Cit.** Pág. 177.



idem, entre otros. En este sentido, el tribunal constitucional, desde sus primeras decisiones en providencias relacionadas con el principio *non bis in ídem*, toma la postura, que venía empleando el tribunal supremo, de aplicar los principios del derecho penal al campo del derecho administrativo, con ciertas modulaciones, supliendo de esta forma la laguna legal que existía en la legislación.

La aplicación de esos principios es exigible en los casos en que se manifieste el *ius puniendi* del Estado. Entonces la demanda de la legalidad, culpabilidad, *non bis in ídem*, entre otros, puede solamente darse en el marco de la actividad sancionadora y no podrá extenderse a otros ámbitos regidos por otros principios y fines del ordenamiento.

En este sentido, el intérprete constitucional ha sido enfático cuando expresó que ha de recordarse que en distintas ocasiones se advierte la improcedencia de extender indebidamente el concepto de sanción, con la finalidad de obtener la aplicación de las garantías constitucionales propias de este campo a medidas que no responden verdaderamente al ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

El tribunal constitucional confirma lo indicado cuando sostiene que los postulados que regulan la actividad sancionadora no pueden aplicarse a sectores que no sean específicos del ilícito penal o administrativo, siendo totalmente improcedente su aplicación analógica a otros supuestos o actos, por su condición de ser restrictivos de derechos, aunque en una misma resolución administrativa queden comprendidas figuras jurídicas diversas, como lo son la sanción y la responsabilidad civil.



La doctrina se ha pronunciado al respecto afirmando que la aplicación de los principios de la actividad sancionadora se encuentran restringidos al ejercicio del *ius puniendi* de la administración.

“En las sanciones policiales rigen principios completamente opuestos y derivados del carácter especial de esta actividad administrativa dominada, sí, por el principio de legalidad, pero con una cierta inadaptación irreductible a su formalismo severo, con una esencial atipicidad de las conductas que combate, con una indiferencia absoluta por la culpabilidad del perturbador, existiendo diferencias también en aspectos formales como la exigencia o no del procedimiento administrativo sancionador”.¹⁰

Para poder definir lo que es una sanción, como consecuencia de una infracción, se tiene que definir lo que es el deber jurídico. El deber es lo primario o norma primaria, y el incumplimiento del deber, es decir, el acto antijurídico, solamente será el supuesto para que opere una norma secundaria. De este modo, para que se pueda imponer una sanción, primero debe realizarse la violación por parte del sujeto para que constituya un acto antijurídico y así se debe sancionar. El hecho antijurídico se define como la condición de la sanción jurídica, es decir un ilícito.

La única consecuencia del derecho es la sanción coactiva y esta consecuencia opera ante el hecho condicionante que constituye el acto antijurídico o acto ilícito; del tal manera que según la naturaleza del acto antijurídico, civil o penal, habrá una consecuencia civil o penal.

¹⁰ Rebollo. Op. Cit. Pág. 171.



Sanción es la consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado y puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación al obligado.

Con respecto a la definición que establece que la sanción es una consecuencia jurídica, se considera que no siempre ha de ser impuesta en caso de incumplimiento de algo que previamente se encuentra establecido, así por ejemplo, se puede mencionar lo que sucede en derecho civil, cuando una persona deja de cumplir con una obligación que contrajo con otra; la consecuencia jurídica de ese incumplimiento en lugar de ser una sanción o castigo, la persona que está incumpliendo tiene la obligación de reparar el daño causado o resarcir los daños y perjuicios que hubieren resultado de su incumplimiento.

También, se puede señalar que sanción es la ratificación del cumplimiento del deber violado, el reconocimiento de indemnización o el castigo que es susceptible de imponerse como consecuencia de incumplimiento.

Esta última definición es la que se considera que es más completa ya que se refiere a la sanción en dos sentidos: uno, como un castigo que se impone a la falta de deber previamente establecido, lo cual es aplicable en este caso a la materia a la que se hace referencia a lo largo de este trabajo, es decir el ámbito administrativo; y segundo, que la sanción es la reparación o resarcimiento de los daños y perjuicios causados tal y como se establece en el derecho civil.



Al hacer mención de ratificación se refiere al reconocimiento de una indemnización o el castigo, y que la misma únicamente puede ser hecha por las autoridades correspondientes, en el caso de las infracciones cometidas en contra de los consumidores y usuarios, siendo ello tarea de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), sabiendo que previamente se ha llevado a cabo el procedimiento necesario para el efecto, y al final del cual puede o no llegarse a la imposición de la sanción.

En el ámbito legal existen diversas clases de sanciones, las cuales son establecidas para el caso concreto, según la falta que se haya cometido. La sanción se puede dividir en sanciones civiles y sanciones penales. La sanción civil afecta al patrimonio, se imponen para beneficio exclusivo del perjudicado y la impone el Estado, en cambio la sanción o multa de carácter penal es de carácter patrimonial pero de beneficio para el Estado y es a través de un órgano del Estado que se ejercita la acción para que le sea impuesta una sanción. Por norma general la ley establece que, en el caso que cualquier persona, ya sea individual o jurídica que realice alguna acción u omisión que constituya falta y por lo tanto viole las normas jurídicas establecidas será considerada como una infracción que previamente ha sido establecida en un cuerpo de leyes específico, según la infracción cometida y por ende se hace merecedora de la sanción. Cualquier persona tiene la obligación de denunciar si tiene conocimiento de la comisión de alguna falta a la autoridad competente.

El Estado, es la autoridad competente de la función coactiva de imponer sanciones y es por eso que el Congreso de la República de Guatemala, por la necesidad de proteger los



derechos de los consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizar su salud, seguridad y legítimos intereses económicos, creó la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Decreto número 06-2003, es por ello que a través del Ministerio de Economía se creó la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, conocida por sus siglas DIACO.

Con lo anterior, se puede indicar que existe una institución que vela por los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios y dicha institución establece las infracciones que pueden cometer los proveedores y qué sanción y por qué medio debe aplicarse a estos infractores”.¹¹

1.3. Clasificación

Las sanciones se clasifican atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada y la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción en la forma siguiente:

- a) **Coincidencia:** cumplimiento forzoso, siendo su fin referente a obtener coactivamente la observancia de la norma infringida.
- b) **No coincidencia:** o indemnización y tiene como fin obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico

¹¹ Del Cid Morales, Karen Ibeth. **Sanciones impuestas en contra de los consumidores.** Pág. 74.

- c) **Castigo: su finalidad inmediata es aflictiva y no persigue el cumplimiento del deber jurídico primario, ni la obtención de prestaciones equivalente.**

En el caso de la sanción regulada en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, la misma equivale a un castigo que se le impone a los proveedores que cometen infracciones en contra de los consumidores y usuarios que no observan ni respetan lo que se encuentra establecido en la legislación, por lo tanto es una sanción administrativa y esta solo puede ser una multa.

1.4. Las sanciones en la legislación guatemalteca

La administración pública necesita de mecanismos de coerción para realizar la actividad estatal que persigue el bien común. Por tal razón, el Estado hace uso de sanciones, para regularizar la actividad de la población bajo su tutela.

De tal manera, que aplica sanciones por faltas fiscales, de tránsito y de salud, etc. Sin embargo, las sanciones que deben analizarse son las que están destinadas a la protección del consumidor y del usuario.

Toda acción u omisión por parte de proveedores y consumidores y/o usuarios u organizaciones de consumidores y usuarios que implique violación de normas jurídicas sustantivas en esta materia o el abuso del ejercicio de los derechos y obligaciones que



establece la ley, constituye infracción sancionable por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), en la medida y con los alcances que en ella se establecen.

Sin perjuicio del derecho de defensa que tienen los proveedores o prestadores de bienes y servicios, de ejercitar su derecho de defensa a través de los procedimientos administrativos para la solución de conflictos que se regulan más adelante, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), podrán imponer progresivamente las sanciones siguientes:

- a) **Apercibimiento escrito que formulará el funcionario o empleado debidamente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), según lo establecido en la legislación.**
- b) **Apercibimiento público, el cual se podrá publicar en los medios masivos de comunicación.**
- c) **Multas, las cuales serán calculadas en unidades de multa ajustable (UMAS), y el valor de cada UMA será equivalente al salario mensual mínimo vigente para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda del cien por ciento del valor del bien o servicio.**
- d) **Publicación de los resultados de la investigación a costa del infractor en el diario de mayor circulación del país.**



Para determinar la sanción de multa a imponer la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), tomará en cuenta el tipo de infracción, el riesgo o el daño causado, condición económica del infractor, perjuicio causado, intencionalidad, reincidencia, su trascendencia a la población y el valor de los bienes y servicios objeto de la infracción.

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), deberá sancionar con multa de quince a setenta y cinco UMAS, a aquellos proveedores que incurran en las siguientes infracciones:

- a) Incurrir en alguna o algunas de las prohibiciones que se encuentran establecidas en la legislación.
- b) No cumplir con sus obligaciones.
- c) La omisión de proporcionar la información básica de los productos y servicios que se ofrecen a los consumidores y usuarios.
- d) No exhibir los precios de los bienes o servicios que se ofrecen al público.
- e) La omisión de la información cuando se expendan productos deficientes, usados, reparados u otros en cuya elaboración o fabricación se hayan utilizado parte o piezas usadas, a los consumidores o usuarios.



- f) Omitir la información complementaria que le sea requerida por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), siempre que no se viole la garantía del secreto profesional y cualquier información confidencial por disposición legal.
- g) Proporcionar información no susceptible de comprobación, que induzca a error o engaño.
- h) Infringir las normas relativas a promociones de temporada o liquidaciones establecidas por la legislación.
- i) No informar previamente al consumidor o usuario sobre las condiciones en las que se le otorga el crédito.
- j) No advertir, ni proporcionar las indicaciones sobre el uso de productos potencialmente dañosos para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios, o para la seguridad de sus bienes.
- k) Cuando, en el momento de tener conocimiento de que un producto sea dañino o peligroso para el consumo o uso diario, no informarle al público y no retirarlo del mercado.
- l) No cumplir con la garantía extendida al consumidor o usuario



- m) **No promover el libro de quejas que establece la legislación o el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO).**
- n) **Impedir el acceso de los consumidores o usuarios que desean registrar sus reclamos, al medio legalmente autorizado o al libro de quejas, sea por pérdida o extravío, o por deterioro o por estar agotado los folios respectivos. En ningún caso se le puede negar al consumidor o usuario al derecho de inscribir sus reclamos.**
- o) **No mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibradas las pesas, medidas, registradores, básculas y los demás instrumentos de peso, que se utilicen en el negocio.**
- p) **Cobrar con exceso los intereses que se deban aplicar sobre saldos pendientes de créditos concedidos, o por exigir pagos por adelantado, sin la existencia de un pacto de anuencia por parte del consumidor o usuario.**
- q) **No registrar en la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) los contratos de adhesión.**

1.5. Casos especiales de infracciones

Existen casos especiales de infracciones contra los derechos de los consumidores o usuarios y los constituyen los siguientes hechos:



- a) **Quien cobre un precio superior al exhibido, informado o publicado, se le impondrá una multa de quince a veinte UMAS.**
- b) **Quien fije precios fraccionados para los distintos elementos de un bien o servicio que constituye una unidad, cuando la finalidad sea el incremento del precio normal para dicho bien o servicio, se le impondrá una multa correspondiente de diez a veinticinco UMAS.**
- c) **Quien incumpla con las condiciones de entrega, plazos y características que fueron ofrecidas o pactadas con el consumidor, se impondrá una multa de diez a veinte UMAS.**
- d) **Quien adultere productos, ya sea en sus componentes químicos, orgánicos o de cualquier tipo que modifique su idoneidad o calidad, se le impondrá una multa de veinte a ochenta UMAS.**
- e) **La fijación inferior en el envase o empaque, de la cantidad o del contenido neto de un producto, dará lugar a una multa de veinte a ochenta UMAS.**
- f) **Quien por cualquier acto o acción dolosa que obstaculice o impida la acción de investigación y fiscalización de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), se le impondrá una multa de quince a cincuenta UMAS.**



- g) Por la utilización de publicidad engañosa por parte del proveedor, se le impondrá una multa de cuarenta a ochenta UMAS.**
- h) Por no extender garantía de los productos que vende el proveedor de conformidad con lo establecido en la legislación o por no extenderse completa, se le impondrá una multa equivalente a cincuenta UMAS.**
- i) A las organizaciones de consumidores o usuarios que contravengan las limitaciones contenidas en el Artículo 10 de la legislación, se les impondrá una multa equivalente a veinticinco UMAS.**
- j) Quien en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, cause menoscabo al consumidor o usuario, debido a faltas o deficiencias en la identidad y procedencia del respectivo bien o servicio y la seguridad en su uso, se le impondrá una multa de veinte a cincuenta UMAS.**

La legislación regula las multas que se les imponen a los proveedores que han cometido infracciones en contra de consumidores y usuarios, pero algunos de estos cometen nuevamente infracciones en un período de dos años, si a éstos ya se les impuso una multa la misma aumenta en un veinticinco por ciento. Para verificar esto la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), debe llevar un registro público de todas las quejas que se plateen ante ella.



Como se regula en la legislación, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), es el único ente que tiene la potestad de imponerle multas a los proveedores que han cometido infracciones en contra de consumidores y usuarios, esto es únicamente en caso de que ninguna de estas infracciones constituya delito y que se hayan seguido todos los procedimientos administrativos debidamente establecidos, porque de no ser así, entonces se debe acudir a los órganos competentes para conocer de estos asuntos.



CAPÍTULO II

2. Relación entre proveedores y consumidores

“Para comprender los motivos que dan origen a las nuevas tendencias que regulan la protección de las relaciones entre los consumidores y sus proveedores, es necesario realizar un estudio a través de la historia, con el fin de analizar la evolución que ha sufrido esta relación desde los inicios propios del comercio”.¹²

2.1. Evolución histórica

Los primeros movimientos de protección al consumidor se encuentran en Europa, los que van unidos a la lucha por obtener mejores condiciones de trabajo, siendo precedente el movimiento de consumidores de inicios del siglo XIX.

Sin embargo, la relación de compraventa de productos y servicios se remonta a los inicios del comercio mismo a finales del neolítico, cuando se descubrió la agricultura. Al principio, la agricultura que se practicaba era de subsistencia, donde las cosechas obtenidas eran las justas para la población dedicada a los asuntos agrícolas. Sin embargo, a medida que iban incorporándose nuevos desarrollos tecnológicos en relación a los agricultores, como el uso de diferentes herramientas, las cosechas obtenidas eran cada vez mucho más mayores.

¹² Hurtado López, Rodrigo Antonio. **Consumidores y usuarios**. Pág. 54.



Así llegó el momento propicio para el nacimiento del comercio, favorecido por dos factores:

- a) Las cosechas obtenidas eran mayores que las necesarias para la subsistencia de la comunidad.

- b) No era necesario que toda la comunidad se dedicara a la agricultura, por lo tanto parte de la población empezó a especializarse en otros asuntos, como la alfarería o la siderurgia.

Por lo tanto, los excedentes de las cosechas empezaron a intercambiarse con otros objetos en los que otras comunidades estaban especializadas. Normalmente estos objetos eran elementos para la defensa de la comunidad, depósitos para poder transportar o almacenar los excedentes alimentarios, nuevos utensilios agrícolas, o incluso más adelante objetos de lujo.

Este comercio primitivo, no únicamente supuso un intercambio local de bienes y alimentos, sino también un intercambio global de innovaciones científicas y tecnológicas, entre otros, el trabajo en hierro, trabajo en bronce, la rueda, el torno, la navegación, la escritura y nuevas formas de urbanismo.

Además, con del intercambio de innovaciones, el comercio también propició un paulatino cambio de las sociedades en donde la riqueza podía almacenarse e intercambiarse. Empezaron a surgir las primeras sociedades capitalistas tal como se les conoce en la

actualidad, y también las primeras estratificaciones sociales. En un inicio las **clases** sociales eran simplemente la gente del poblado y la familia de los dirigentes, pero , más adelante aparecieron otras clases sociales más sofisticadas como los guerreros, los artesanos y los comerciantes, etc.

El trueque era la manera en que las antiguas civilizaciones empezaron a comerciar. Se trata de intercambiar mercancías por otras de igual valor. El principal inconveniente de este tipo de comercio es que las dos partes involucradas en la transacción comercial tenían que coincidir en la necesidad de las mercancías ofertadas por la otra parte. Para solucionar este problema surgieron una serie de intermediarios que almacenaban las mercancías involucradas en las transacciones comerciales. Estos intermediarios muy a menudo añadían un riesgo demasiado elevado en estas transacciones, y por ello este tipo de comercio fue dejado de lado rápidamente cuando apareció la moneda.

A lo largo de la Edad Media, empezaron a surgir unas rutas comerciales transcontinentales que intentaban suplir la alta demanda europea de bienes y mercancías, sobre todo de lujo.

El comercio era directo y la mayor parte de las mercancías cambiaban de propietario cada pocas decenas de kilómetros, hasta llegar a las ricas cortes europeas. A pesar de eso, las rutas comerciales empezaron a plantearse la regulación de la importación. Incluso hubo momentos que se prohibió el uso de la seda para la vestimenta en el sexo masculino, con el fin de rebajar el consumo de este caro producto.



Las Cruzadas fueron una importante ruta comercial creada de manera indirecta. La ruta que se creó a raíz del movimiento de tropas, suministros, armas, artesanos especializados, y botines de guerra reactivó la economía de muchas regiones europeas. Este mérito se atribuye en parte al rey inglés Ricardo I Corazón de León, que al involucrarse en la Tercera Cruzada consiguió importantes victorias comerciales para Europa, como por ejemplo el restablecimiento de la Ruta de la Seda y la recuperación de las rutas de la pimienta.

Hacia finales de la Edad Media y principios del Renacimiento surgió en Europa un nuevo concepto comercial: la banca. Una banca o banco era un establecimiento monetario con una serie de servicios que facilitaban mucho el comercio. Los pioneros en esta área fueron cambistas que actuaban en ferias anuales y básicamente se dedicaban a realizar cambios de moneda cobrando una comisión. Estos cambistas fueron creciendo, hasta el punto que aparecieron las grandes familias de banqueros.

Otro de los servicios ofertados por los bancos era el transporte de dinero. Se podía ingresar dinero en un establecimiento y después ir a otro establecimiento del mismo banco y retirarlo, incluso entre países diferentes. Este servicio en particular propició mucho el comercio internacional en ferias, donde los comerciantes podían volver a sus países de origen sin que su dinero corriera el peligro de ser robado por salteadores de caminos.

Más adelante aparecieron otros servicios bancarios que también ayudaron mucho a desarrollar el comercio, como el papel moneda y la letra de cambio.

La búsqueda de nuevas rutas, el surgimiento del capitalismo mercante y el deseo de explorar el potencial de una economía global, impulsó en Europa la era de los descubrimientos.

Así pues, Europa se volcó en la búsqueda de nuevas rutas hacia la India con el fin de restablecer la importación de especias. Pero finalmente, fueron Portugal y España los dos países que obtuvieron el monopolio de estas rutas, gracias al trabajo de exploradores como Cristóbal Colón, Vasco da Gama, Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano.

El descubrimiento de América por los europeos supuso otro paso en el comercio. El nuevo flujo de oro que obtenían los españoles de manera casi-gratuita en América del Sur, consolidó las redes comerciales y de capital europeas. La banca europea creció de una manera exponencial y empezaron a surgir los grandes bancos europeos, como el Banco de Ámsterdam, el Banco de Suecia o el Banco de Inglaterra.

El dominio español y portugués de las nuevas rutas establecidas, forzó a otras potencias europeas, como Inglaterra a buscar rutas alternativas. Estos países se dedicaron a explorar sistemáticamente los océanos Índico y Pacífico. Estas expediciones comerciales fueron el comienzo del Imperio Británico.

Antes del siglo XIX, las travesías transatlánticas entre América y Europa se hacían en barcos de vela, lo cual era lento y a menudo peligroso. Con los barcos de vapor, las travesías se convirtieron en más rápidas y seguras. Entonces empezaron a surgir grandes

compañías oceánicas con travesías muy frecuentes. Pronto, el hecho de construir el mayor transatlántico, rápido o lujoso, se convirtió en un símbolo nacional.

“Desde el siglo XVII en adelante, se realizaron casi todas las travesías transatlánticas con destino a Norteamérica, el puerto de llegada era el de Nueva York. Pronto el comercio transatlántico convirtió Nueva York en el primer puerto de Norteamérica, y como consecuencia, atrajo la mayor parte de las futuras mercancías transatlánticas y todo el tráfico de pasajeros consumistas”.¹³

Nueva York se convirtió en la capital comercial de los Estados Unidos (EE.UU.) y una de las ciudades más importantes del mundo. Además, la mayor parte de los inmigrantes que iban de Europa a EE.UU., llegaban a Nueva York, con lo que esta ciudad también era el destino de todos los famosos y ricos viajeros en cruceros de lujo, así como de los pobres inmigrantes, que viajaban en las partes inferiores de estos barcos. Por lo tanto, aunque las travesías transatlánticas podían realizarse entre cualquier parte de Europa y América, siempre se asumía que el destino era Nueva York, a menos que no se indicara lo contrario.

Antes de la revolución del transporte del siglo XIX, las mercancías de consumo tenían que ser manufacturadas cerca del lugar de destino, siendo económicamente inviable transportar mercancías desde un lugar distante. Junto con la Revolución industrial se llevaron a cabo una serie de innovaciones en el transporte que revitalizó el comercio y las

¹³ **Ibid.** Pág. 81.



mercancías podían ser manufacturadas en cualquier lugar y ser transportadas de una manera muy barata a todos los puntos de consumo.

Una de las primeras aportaciones de la revolución del transporte fue el ferrocarril. Gran Bretaña fue la pionera en este ámbito, y a consecuencia de eso, en la actualidad tiene la red de ferrocarriles más densa del mundo. En España, la primera línea de ferrocarril se construyó en 1840 entre las poblaciones de Barcelona y Mataró.

En otros lugares de Europa y de EE.UU., también tuvo mucha importancia el transporte fluvial. Se empezaron a ensanchar y a profundizar muchos ríos con el fin de hacerlos navegables y un poco más adelante en muchas regiones se empezaron a construir densas redes de canales navegables. Finalmente, la aparición del automóvil y la construcción sistemática de carreteras provocó que las mercancías se pudieran transportar justo al punto exacto de su consumo, siendo ello lo que se conoce como distribución capilar de mercancías.

La globalización, desde el punto de vista económico, es una tendencia derivada del neocolonialismo que trata de hacer una zona de libre comercio a nivel internacional. La globalización nace como consecuencia de la necesidad de rebajar costos de producción con el fin de dar la habilidad al productor de ser competitivo en un entorno global.

Numerosos grupos pacifistas y ecologistas protestaron en contra de la tendencia a favor de otras políticas más proteccionistas. Otros grupos sindicalistas también se muestran



fuertemente opuestos a la globalización, pues las multinacionales trasladan puestos de trabajo desde los países desarrollados hasta países del Tercer Mundo, con sueldos mucho más bajos.

La globalización es el fenómeno económico más importante del siglo XX, pues ha provocado cambios importantes en la reestructuración de la economía y relaciones internacionales, trayendo consigo una mayor interrelación e interdependencia entre las economías del mundo y esto a su vez implica, una mayor competencia en los diversos mercados. Es así como se han desarrollado sistemas productivos transnacionales, lo cual es el resultado de la concertación de alianzas entre las empresas y las mismas a su vez han adquirido cada vez mayor relevancia, como protagonistas fundamentales de la economía.

2.2. Influencia de la globalización

Las transformaciones en la organización de la economía que trae consigo la globalización es que luego de ser mercados locales protegidos, pasan a ser mercados mundiales globales libres de proteccionismos. De ahí, que es preocupante como este fenómeno ha perjudicado al consumidor, pues los intercambios comerciales se hacen de manera libre, sin ningún control, debido a que existen mercancías de todo tipo, calidad y precio. Es por eso que el Estado juega un papel importante, pues tiene la obligación de brindarle una adecuada protección al consumidor, ya que en una relación contractual, el consumidor es el más desprotegido, por ser la parte más débil con respecto al proveedor y la forma de



hacerlo es a través de una adecuada legislación que vele por los intereses de los consumidores.

“Por su parte, todas las empresas también deben diseñar políticas sólidas que protejan al consumidor y para ello deberán mantener los estándares de calidad y servicio. La industria debe de estar cada vez más consciente que una conducta ética también es un buen negocio a largo plazo, ya que la confianza y la satisfacción de los consumidores, cuando se satisfacen sus necesidades, se traducen en años de lealtad”.¹⁴

La empresa que asuma ese reto, se ve obligada a actuar con cautela y cuando no cumpla deberá de asumir el costo de sus errores, por lo que únicamente se obtendrán ganancias si son capaces de satisfacer adecuadamente las necesidades y requerimientos de sus consumidores, es por ello, que es de importancia dar a conocer los elementos necesarios para formular una definición propia, así como estudiar los antecedentes de la globalización que conduzcan a conocer sus raíces, y posteriormente, los efectos que produce la globalización, pues necesariamente repercuten en el consumidor.

La globalización es la integración de los sistemas productivos por parte de las corporaciones transnacionales que impulsan una nueva distribución del trabajo, un nuevo rol de los organismos internacionales, mediante las cuales las empresas transnacionales estructuran un mercado oligopólico.

¹⁴ Botana García, Gema y Miguel Ruiz. **Curso de protección jurídica al consumidor.** Pág. 90.

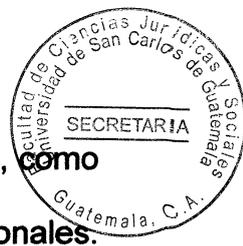


También, se puede indicar que la globalización es un nuevo orden económico social que ha provocado la internacionalización de los procesos de producción, básicamente propugna por el libre comercio a nivel internacional, atendiendo al patrón de ventajas competitivas existentes entre los distintos países. Asimismo, incluye la liberalización de los capitales y servicios. El conjunto de variables más importantes del modelo son la productividad, competitividad y desregulación.

La misma, es la internacionalización de los procesos de producción, el comercio, los recursos financieros y la tecnología, por parte de las grandes empresas transnacionales, en donde se impulsa una nueva división internacional del trabajo, determinando con ello un papel para los países subdesarrollados, en base a su característica de mano de obra barata, y apunta en dirección a crear una integración económica mundial.

Para explicar el apareamiento de la globalización de la economía, se han elaborado varias hipótesis acerca del surgimiento de la globalización, que por su contenido no son excluyentes, sino complementarias, es así, como la primera hipótesis indica que: "La globalización es producto de la crisis económica financiera del capitalismo, que ha obligado a las Naciones más industrializadas del mundo a buscar estrategias comunes frente a los problemas mundiales, que les permitan mantener su posición hegemónica en el sistema económico mundial.

El sistema capitalista evoluciona a través de la crisis económica, porque esta situación hace que los países industrializados adopten nuevas políticas económicas. Para alcanzar



este fin intensifican la competencia y aparece la formación de bloques económicos, como una modalidad para lograr supremacía y predominio en los mercados internacionales.

Estos bloques fueron liderados por los siguientes países: Estados Unidos en América, El Japón en Asia y Alemania en Europa.

2.3. Elementos de la crisis económica

Como elementos principales de la crisis económica financiera mencionada, se encuentran los siguientes:

- a) Los problemas del sistema de crédito mundial: cuyo endeudamiento por parte de los pobres los llevó a la insolvencia financiera, poniendo en riesgo el orden financiero mundial. Es importante mencionar en este sentido que los países en desarrollo dependen de los préstamos que hacen los países desarrollados y así estos países enfrentaron una crisis de insolvencia, o sea incapacidad de pagar la deuda a sus acreedores.

- b) El sistema de comercio mundial: el cual conlleva a un deterioro de los términos de intercambio, entre países ricos y pobres, que limita la capacidad de desarrollo de los últimos. Esto es así, porque el nuevo modelo de crecimiento basado en la globalización económica, genera contradicciones, porque en el mercado mundial, aumenta la competencia entre los grandes centros desarrollados y se manifiesta en el nivel de proteccionismo que hay entre ellos.



En su análisis histórico el desarrollo de la crisis económica financiera mundial, señale los siguientes aspectos:

- a) En el primer período (1967 a 1973): la tasa de ganancia empieza a disminuir en los países desarrollados, debido a que las inversiones se efectuaron principalmente en industrias intensivas de capital, lo que va acompañado de la creación de pocos puestos de trabajo generando en consecuencia desempleo.
- b) En el segundo período (1974 a 1979): la circulación de excedentes de divisas de los países petroleros, alimentaron el desarrollo financiero que incluye el crédito masivo de los países pobres, que tienden a acostumbrarse a la abundancia de fondos de la banca comercial privada, que promueve la inversión especulativa en detrimento del proceso de industrialización.

Así también, los precios altos de la energía, la caída de la producción y del empleo y una fuerte inflación permitieron nuevas formas de competencia, tendientes a basarse en inversiones, en investigación y desarrollo en áreas de la micro eléctrica, informática, biotecnología, robótica, telecomunicaciones y automatización, lo cual generó una relocalización de la industria mundial, proceso que comenzó a ser liderado por el desarrollo transnacional japonés. Ese proceso de relocalización industrial mundial, y del capital productivo, se desplazó a inversiones inmobiliarias, financieras y especulativas, generando el capital financiero que inició su predominio en el proceso de acumulación mundial.



- c) En el tercer período (década de los ochentas): se desencadenan las profundas contradicciones de la internacionalización financiera, las cuáles se etiquetan como la globalización de las finanzas y de la política económica. En esta época se presentó la segunda alza de los precios del petróleo, que provocó que los países reaccionaran con políticas monetarias restrictivas y altas tasas de interés, lo que dio lugar a un incremento del desempleo.

La elevación de las tasas de interés repercutió seriamente en los países endeudados, dejándolos prácticamente insolventes financieramente. En este contexto el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para salvaguardar el orden financiero y evitar la bancarrota del sistema económico mundial, se encargaron de introducir la obligatoriedad de implantar programas de ajuste estructural, para acceder a la negociación y renegociación de la deuda.

El surgimiento de la globalización se debe al constante desarrollo tecnológico, principalmente en áreas de la informática y de las telecomunicaciones, cuya aplicación se hace imperativa en las empresas industriales de las Naciones desarrolladas, para poder mantenerse a la vanguardia en la competencia por ampliar sus mercados, tanto en el sistema económico nacional como mundial. Además, se pueden mencionar otras ramas como: la robótica y la biotecnología.

Entonces se podría decir en este sentido, que la ciencia se ha convertido en una fuerza productiva importante, porque se han desarrollado sofisticados instrumentos de la



producción. Pero, este fenómeno trae sus consecuencias, porque por ejemplo el montaje a base de la robótica, sustituye a la fuerza de trabajo con ventajas económicas, porque trabaja meses sin vacaciones, descansos o huelga y consecuentemente desplaza a la mano de obra que es la más afectada en este caso.

Así también, el desarrollo tecnológico les impone la necesidad de abastecer mercados más amplios para cubrir los costos de investigación y de desarrollo de nuevos productos.

Esto es así, ya que los países industrializados o desarrollados ven en este proceso como la oportunidad de expandir sus mercados y de esta manera lograr su supremacía. La globalización es el fenómeno más importante del siglo XX, ya que la misma tiene implicaciones no solamente económicas, sino que también políticas y culturales.

Este proceso económico ha propiciado una mayor dependencia recíproca e interrelación entre los países, además, se ha visto reforzado por la desreglamentación y apertura de la mayoría de economías del mundo, en donde se han reducido las barreras arancelarias y se han emprendido negociaciones bilaterales y multilaterales para la adopción de tratados de libre comercio.

La globalización del comercio provee al consumidor de productos y servicios, preocupados de un fin universal que es la obtención de utilidades, muchas veces, pasando por encima de los derechos de los consumidores mismos.



2.4. Proveedor

El proveedor es aquella persona o empresa que provee o abastece de todo lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones y comunidades. Esta definición encierra varios elementos importantes, siendo el más llamativo el elemento hacia quién va dirigido el abastecimiento de todo lo necesario: a grandes grupos, asociaciones o comunidades.

Ello, significa que hoy en día, en la era globalizada de la cual se habló con anterioridad, los productos y servicios ofrecidos por los proveedores no van dirigidos a una persona, o a unas cuantas personas, sino a grandes grupos, o sea, no a una nación específica, sino a muchas Naciones. Hoy en día, los proveedores son transnacionales. Ahora bien, habría que detenerse a analizar por un momento si en realidad lo que abastecen los proveedores es todo lo necesario, la realidad es que no. Desde el inicio de la era capitalista, la relación entre proveedores y consumidores ha trascendido de un abastecimiento de cosas necesarias como comida, vestuario y utensilios de trabajo, a una sobresaturación de cosas verdaderamente inútiles o innecesarias, pero que curiosamente son las que más se venden en todo el mundo.

2.5. El consumidor

“El concepto consumidor procede de las ciencias económicas, aunque hoy en día forma parte también del lenguaje jurídico. Para los economistas consumidor es un sujeto de mercado que adquiere bienes o usa servicios para destinarlos a su propio uso o satisfacer



sus propias necesidades, personales o familiares. Lo que pretende el consumidor es hacerse con el valor de uso de lo adquirido, no emplearlo en su trabajo para obtener otros bienes o servicios; en este sentido, el consumidor participa en la última fase del proceso económico. En cambio, el empresario, a diferencia de aquél, adquiere el bien por su valor de cambio, esto es, para incorporarlo transformado, a su proceso de producción o distribución, a fin de recuperar lo invertido más tarde y multiplicarlo; es decir, para obtener nuevos valores de cambio”.¹⁵

Hasta épocas recientes los intereses de los consumidores se confundían con el interés general de los ciudadanos. Las profundas transformaciones económicas y sociales que han tenido lugar en las últimas décadas han justificado numerosos intentos de preservar la posición del consumidor en el mercado, lo cual no significa que a lo largo de la historia el consumidor haya estado desprovisto de toda protección al tenerse en cuenta la condición débil de ciertas personas.

Sin embargo, el derecho clásico se ha mostrado insuficiente para abordar la problemática que ha originado la llamada sociedad de consumo, en donde el consumidor aparece como la parte débil de la contratación. Precisamente, el fenómeno novedoso de las últimas décadas ha sido la consolidación de la política de protección a los consumidores. El objeto de esta política consiste en ayudar a los consumidores a encontrar el papel que la teoría económica tradicional les ha prestado sin duda, pero el medio socioeconómico real de la sociedad moderna les ha hecho perder.

¹⁵ **ibid.** Pág. 101.

“Lo que se busca es restablecer cierto equilibrio entre recursos y los poderes respectivos de los actores participantes del sistema, corrigiendo las lagunas o insuficiencias que afectan el buen funcionamiento del mercado. La tutela del consumidor actual tiene precisamente la misión de erradicar algunas disfunciones de la economía del mercado”.¹⁶

El ámbito al que se puede extender la protección puede distinguirse en dos vertientes: la protección indirecta y la directa. La primera, alcanza todo el quehacer de los poderes públicos y en especial la ordenación del mercado interno, la libertad de competencia, regulación de los monopolios, la política de precios, el control de las importaciones y otros. Mientras que la protección directa se realiza mediante la atribución de derechos concretos a favor de la persona que consume, o sea, el consumidor.

“No existe una única noción científico-jurídica sobre consumidor, lo cual no significa la falta de relación con la conceptualización legal ya existente, pues en todas de una manera u otra, subyace el mismo tipo de consumidor al que los ordenamientos jurídicos tratan de proteger. Sin embargo, el hecho de establecer un concepto legal tiene la indudable ventaja de que, salvo que la legislación disponga lo contrario, todas las personas incluidas en la noción legal podrán ejercitar los derechos que la legislación les otorga, sin que resulte necesario examinar caso por caso, si la persona que pretende hacer valer esos derechos está en la situación típica de consumidor que tuvo presente el legislador; es más, los diferenciados propósitos de protección de la legislación exigen una concepción también diferenciada.”¹⁷

¹⁶ Labañino Barrera, Mayra Alejandra. **El consumidor**. Pág. 10.

¹⁷ Botana. **Op. Cit.** Pág. 180.



La determinación del concepto de consumidor está vinculada a la evolución experimentada por el movimiento de protección de los consumidores en las últimas décadas. Cada vez se ha ido ampliando más el círculo de personas que se consideran necesitadas de una especial protección en materia de consumo. Lo cual explica que, en términos generales, pueden distinguirse dos nociones distintas de los consumidores. Una noción concreta, centrada esencialmente en quienes adquieren bienes o servicios para su uso privado y una noción amplia, que incluye a todos los ciudadanos en cuanto personas que aspiran a tener una adecuada calidad de vida.

El término consumidor es más amplio que el de comprador puesto que alguien puede adquirir un bien o servicio para satisfacer sus necesidades por otros medios diversos al del contrato de compra.

Jurídicamente, por consumidor se entiende a quien contrata, para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio. Algunos tratadistas de la doctrina española lo definen como la persona natural o jurídica que adquiere los bienes o servicios para su uso individual o doméstico.

Otros sin embargo, intentan definir jurídicamente el término consumidor en el aspecto que versa acerca de si se puede o no atribuir tal cualidad a personas colectivas o jurídicas, prevaleciendo internacionalmente el criterio afirmativo, siempre que la persona en cuestión adquiera bienes o servicios que no tengan ninguna relación, directa o indirecta con su actividad básica.

Así las asociaciones civiles como fundaciones y otras personas jurídicas de carácter civil, no tienen obstáculo para que se les reconozca en todo momento como consumidores, en cambio las mercantiles lo serán solo cuando no actúen profesionalmente. En tal aspecto, una de las características del tratamiento legal del tema, viene dada por el hecho de que haya que diferenciar netamente el plano individual y el colectivo; que constantemente se mezclan, hasta el punto de que podría hablarse, como dos cosas distintas: de protección de los consumidores como colectivo, y de protección del consumidor, como sujeto individual.

En un plano y otro en realidad, la actuación legal debe producirse de manera distinta. En el primer caso típico de intereses colectivos y difusos, parece conveniente que en un primer momento se actúe con figuras de peligro que sancionen posibles comportamientos que en abstracto sean idóneos para lesionar el bien o interés tutelado. En realidad, en estos casos, salvo algunas de protección, ese interés difuso se concretará en un interés general (salud, economía, los bienes de consumo, la información, etc). En el segundo, en la protección del consumidor, la tutela se producirá a través de las tradicionales figuras jurídicas, públicas o privadas, que tutelan derechos subjetivos de la persona individual (compraventa, seguros, estafas y lesiones).

La naturaleza difusa de los intereses de los consumidores es uno de los factores que obstaculiza su regulación jurídica. Junto a la perspectiva individual que evidentemente ofrece la protección de los consumidores, constituye un punto de partida ineludible; y así mismo inscribible dentro del marco de los intereses colectivos y difusos.



La realidad en que se vive es la de una sociedad en la que la producción, el consumo, los intercambios, los conflictos, se producen en torno a la masa. En este contexto, una cantidad creciente por número e importancia de actividades que afectan no solamente a individuos aisladamente considerados, sino a clases, colectividades, grupos por enteros, cuyas relaciones presentan características particulares y una importancia desconocida, hasta ahora, en la historia de la civilización y del derecho. Tales relaciones son la manifestación de intereses difusos, que no pertenecen a individuos en cuanto a tales, sino a la colectividad. Ello determina que las situaciones a las que se debe dar protección, no sean únicamente las de carácter individual, sino también de naturaleza colectiva, que afecta a categorías y grupos de consumidores.

Tradicionalmente, sobre todo en la doctrina italiana, se ha tratado de distinguir estas categorías, si bien en algunos casos se han tomado los conceptos como equivalentes poniéndose, en general, el elemento organizativo como nota diferenciadora entre uno y otro. De este modo, pueden entenderse como el interés difuso; aquél general y abstracto que alude a una pluralidad subjetiva carente de representatividad organizada; mientras que el interés colectivo debe existir dentro una organización, en el sentido de una relación estable de intereses para el logro de un fin común. Siendo pues, estos últimos, intereses atribuibles a una colectividad organizada que persigue la defensa de los que le son propios.

En la noción abstracta de consumidor se destacan dos ideas: la protección a los consumidores y la protección de la calidad de vida. Ello hace que esta noción sea



adecuada para expresar programas políticos de atención a los ciudadanos en cuanto consumidores y no, para la atribución de derechos individuales.

“En realidad las definiciones abstractas y concretas no son categorías homogéneas, pues las primeras constituyen el instrumento de que se sirve el legislador para hacerse una idea de la realidad que pretende regular y de los objetivos perseguidos mediante la acción legislativa, en tanto que las segundas, constituyen el instrumento técnico mediante el cual se señala el ámbito de aplicación de las normas promulgadas. Precisamente este tipo de concepción concreta de consumidor basada en un criterio subjetivo es el que se ha venido recogiendo en los textos legales de distintos ordenamientos jurídicos. Por ello, se tiene que acudir a definiciones concretas que son las que atribuyen derechos a cada consumidor, pudiendo ejercitarlos individualmente”.¹⁸

Cabe distinguir básicamente dos nociones concretas, una noción amplia que se refiere al consumidor como cliente; y otra restrictiva, que considera al llamado consumidor final.

Por tal razón, el consumidor se ha convertido en un elemento de la economía más que una parte contratante de una operación jurídica clásica y para el efecto se hace la distinción de dos tipos de consumidores, el intermediario y el final. Evidentemente la concepción de consumidor intermediario es más amplia por lo que en materia de defensa de los consumidores se adopta la restrictiva, conforme a la cual, el consumo se aplica directamente a la satisfacción de las necesidades personales.

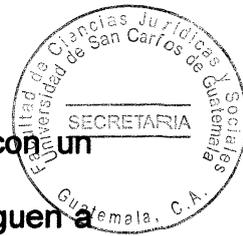
¹⁸ *Ibid.* Pág. 194.



Se entiende por consumidor final toda persona que utiliza los bienes adquiridos para satisfacer sus necesidades y aquellas de las personas bajo su carga, y no para revenderlas o transformarlas en el cuadro de su propia profesión. Pero, el particular en su calidad de consumidor es también un cliente que utiliza servicios. En este caso el consumidor es usuario aunque no deja de ser consumidor.

En lo personal, parece preferible la expresión protección de los consumidores, en cuanto que la variada reglamentación jurídica que concierne al fenómeno del consumo es producto de la aplicación de las reglas de derecho a una determinada hipótesis que la realidad económica suministra y no por ostentar el consumidor unas prerrogativas especiales, como si se tratara de un titular de derechos de carácter privilegiado. Lo cierto es que tal expresión ha dejado de ser también exacta, pues en principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto, es decir; al adquirente de bienes de consumo, es claro que tal finalidad se ha ampliado a otros supuestos en que la protección se fundamenta en las mismas ideas, como ocurre con relación a los usuarios de servicios.

Dentro de la noción de consumidor como cliente se incluye a cualquier persona que interviene en relaciones jurídicas, situado en la posición de demanda en un vínculo convencional con el titular de la oferta. Es decir, que en esta noción de consumidor se comprendería a los clientes de una empresa, sin que sea relevante la finalidad perseguida por los mismos al tomar parte en esa relación contractual. En este sentido, por tanto, será considerado consumidor cualquier comprador, arrendador, espectador y usuario.



En este tipo de concepto quedarían englobados todos aquellos que contratan con un empresario para adquirir bienes o servicios, no interesando el destino que le otorguen a éstos, protegiéndose en especial medida aquellos que se encuentran en una posición de mayor debilidad frente a la entidad y que, en la gran mayoría de las ocasiones, coincidirán con las del consumidor en sentido estricto.

Habiendo llegado hasta un concepto amplio de consumidor como sujeto del tráfico económico frente a la empresa organizada, empieza a perfilarse la idea de consumidor final de bienes y servicios para su uso privado, tanto como adquirente de bienes de consumo como usuario de servicios públicos y privados. La definición de consumidor final debe comprender todo usuario de un producto o de un servicio sin tener que considerar la naturaleza de la relación jurídica operada por el transferente del bien o de la prestación, ni de la existencia de la transacción.

El criterio de uso privativo limita la cualidad de consumidor de forma general al no profesional que persigue la satisfacción de necesidades de carácter particular (personales, familiares, etc.), quedando excluido el empresario, pero solo cuando actúe como tal.

Este tipo de definición basada en el uso privado, familiar o doméstico de los bienes adquiridos es la más extendida. Así por ejemplo, es recogida en la Carta de protección a los consumidores del Consejo de Europa, al indicar: consumidor es una persona física o jurídica a la que se proporcionan géneros y servicios para su uso privado.



Lo cierto es que la definición referida al destino de los bienes y servicios a fines privados es más restrictiva que la definición que se centra en el hecho de que la adquisición se realice fuera de toda actividad empresarial. Pero, al mismo tiempo es más difícil determinar los bienes y servicios destinados a fines privados que determinar el momento en el que se está o no en presencia de una actividad profesional.

Todas las personas son consumidores en potencia, en cuanto llevan a cabo determinados actos; sin haber dejado de estar en el ámbito de la noción abstracta de consumidor y de ciudadano, siendo ello lo que va a permitir al consumidor reclamar la protección de que es objeto por el hecho de reunir los requisitos que les exige la legislación.

Ambas concepciones se basan en un criterio subjetivo, es decir, sus objetos recaen sobre la persona del consumidor y sobre las condiciones en las cuales desempeñan su papel dentro del ciclo económico.

Algunos autores sugieren como criterio de determinación del campo de análisis encaminado a promover los intereses de los consumidores la noción de acto de consumo más que la de consumidor.

El acto de consumo podría definirse como el acto jurídico; generalmente un contrato, que permite obtener un bien o servicio con vistas a satisfacer una necesidad personal o familiar. A diferencia del comerciante que exige la habitualidad, un acto de consumo aislado sería suficiente para calificar de consumidor al que lo realiza.



“Este acto jurídico permite al consumidor entrar en posesión de un bien o disfrutar de un servicio. Se caracteriza también por ser un acto material consistente en utilizar esos bienes o servicios, objeto del contrato. El criterio tenido en cuenta no es el de un contrato de consumo; como sostienen algunos estudiosos del tema, porque sería demasiado restringido, reservando la cualidad de consumidor solamente a la persona que compra, o más generalmente, la que contrata. Con esta forma de concepción, todo problema de interpretación ligado a la naturaleza profesional o no de la persona que realiza el acto de consumo, se evita”.¹⁹

Se exige que se consuma pero para satisfacer una necesidad personal o familiar. Pudiera entenderse que el solo hecho de consumir es suficiente para aplicar el conjunto normativo destinado al consumidor, incluyendo de esta manera en el campo de la protección de los consumidores a los profesionales, industriales, comerciantes o prestadores de servicios que adquieren para las necesidades de su empresa bienes de equipo.

Aunque se estima que las necesidades de empresa no pueden identificarse con las necesidades personales o familiares del propio empresario o profesional, a pesar de que son las que realmente deben entrar en el ámbito de protección de los consumidores.

Las definiciones basadas en un criterio subjetivo se apoyan en una serie de conceptos difíciles de precisar, tales como fines privados, fuera de la actividad empresarial, entre otras.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 204.



En cambio, en la definición de acto de consumo se procede a una simplificación conceptual, ya que consumidor es todo aquél que realiza un acto de consumo, aunque este último también resulta difícil de precisar. En esta concepción de consumidor, el acto de consumo tampoco esclarece conceptos, como el que los bienes o servicios sean destinados a la satisfacción de necesidades personales o familiares. Se traslada entonces, la misma problemática que se analiza en la concepción de consumidor a la definición de acto de consumo.

El consumidor no es, como se ha dicho, un status subjetivo permanente, sino que dicha calificación le es atribuida a quien actúa de determinada manera y con relación exclusiva a esa actuación.

Todas estas definiciones o nociones analizadas, que se han dado sobre consumidor hasta el momento, incluyendo la noción de acto de consumo son incompletas. Los criterios que llevan incorporados no son suficientes para resolver los problemas que se plantean en las diversas y variadas relaciones jurídicas en que participa el consumidor. De ahí que quizás, su solución estuviese en relacionar el concepto de consumidor al ámbito concreto donde se ha actuado y que se quiere proteger; dígase derecho privado o público, derecho civil o derecho administrativo.

Es decir, el término consumidor tendría significados distintos dependiendo de la finalidad protectora de la legislación de que se trate, lo cual aportaría mayor seguridad jurídica,



aunque también daría como resultado una mayor complejidad del ordenamiento jurídico en este sentido.

“El lugar de los consumidores está todavía mal definido, porque no puede ocultarse que su integración en el derecho clásico de los contratos crea grandes dificultades, debido a que el derecho civil, siendo uno de los pilares en el origen del derecho al consumo, indica simplemente a los contratantes, y partiendo del derecho privado se tiene que llevar a cabo un análisis, por ser el derecho civil la base de la cual no se puede prescindir”.²⁰

El derecho civil abarca las instituciones jurídicas fundamentales de la vida económica. Entre ellas, el contrato, principal mecanismo de intercambios y es la razón por la cual este derecho protege al consumidor, en tanto es parte contractual, por medio de distintos mecanismos jurídicos como el de la protección del consentimiento.

La vida contractual comienza con la oferta. Para dar a conocer los términos de un contrato, se tiene que recurrir a ella definida como el acto por el cual una persona propone a otra la conclusión de un contrato. Normalmente se dirige a una persona determinada y conocida, pero también puede ser dirigida a cualquier destinatario.

Sin embargo, el consentimiento bajo la forma de aceptación es protegido por los medios tradicionales del derecho privado. Esta protección tiene un doble aspecto: asegurar la

²⁰ Aceituno Villaseñor, Lauro Manuel. **Protección al consumidor**. Pág. 34.



integridad del consentimiento e igualmente garantizar las ofertas, debido a que con relación a las mismas el derecho clásico es insuficiente.

En virtud de ello, la protección al consumidor puede revestir un carácter preventivo o un carácter reparador. En el primer caso, el derecho del consumidor pertenece al dominio público, como es el derecho administrativo; en el segundo, pertenece al campo de aplicación del derecho privado, especialmente del derecho civil, y particularmente por medio del mecanismo de los vicios ocultos utilizado por sus consecuencias prácticas.

Esta afirmación por supuesto, debe ser matizada pues una misma rama del derecho privado o público tiene los dos aspectos mencionados. Pero, habitualmente el papel dominante del derecho administrativo es preventivo; por el contrario, el derecho privado tiene un papel reparador más acentuado, lo que no impide que en el campo del derecho del consumo la afirmación hecha sea válida.

Verdaderamente, los mecanismos de los vicios ocultos son de una importancia capital para la obtención de una reparación con respecto a los consumidores. Garantizar los vicios ocultos es proteger al adquirente contra un defecto material; es decir, protegiendo su patrimonio, su salud, se protege al mismo tiempo que su consentimiento.

Esta es una de las profundas limitaciones que revela el orden jurídico tradicional, unido al procedimiento y mecanismos del derecho civil. Por tal motivo, se tiene que indicar que el derecho de defensa del consumidor constituye la respuesta a los límites anotados. Por eso,



en las definiciones legales que hasta el momento se han dado sobre el término **consumidor**, éste es equiparado sistemáticamente a la figura del contratante.

A este tipo de consumidor se denomina consumidor jurídico, o sea, aquellos que adquieren un bien o servicio mediante una relación jurídica, frente al consumidor material que sin haber contratado la cosa o el servicio puede utilizarlos; al usar, disfrutar o consumir los mismos sin tener parte necesariamente en la mencionada relación, aunque pueden tener algún título que legitime su actuación.

Tal diferenciación es parte de la división que doctrinalmente se hace del consumo, señalando la existencia de un consumo físico y otro económico y de un consumo de bienes de consumo propiamente dichos y de otros relativamente consumibles o de uso.

En el derecho moderno ha existido un movimiento a favor de una mejor protección del consumidor material. Esta orientación se ha visto sobre todo recogida en el ámbito de la seguridad de los consumidores. Tal es el caso de la protección que le ofrecen, normativas especiales, a sujetos perjudicados por algún producto defectuoso, con independencia de que tengan o no la condición de consumidores en sentido estricto.

El concepto de consumidor material puede coincidir o no con el jurídico. El consumidor del producto o del servicio puede ser quien lo haya adquirido o una persona distinta. En ambos casos se es consumidor si bien, la protección y el ejercicio de los derechos y garantías variarán según se trate de un consumidor material o jurídico.



Concluyendo como elementos definitorios de este concepto; en primer lugar que, tiene que existir una regulación normativa específica a este tipo de relaciones. Si la protección se relaciona con la norma a favor de una parte contractual, con independencia de la finalidad subjetiva que satisface el intercambio personal o empresarial), la regulación protectora sería entonces de una determinada clase de contratantes, pero no sería propiamente una normativa de consumo.

En segundo término, tiene que tratarse de una regulación contractual, aunque no es preciso que se trate de una contratación puramente privada, únicamente dentro de un contrato cabe discriminar fines o necesidades a satisfacer con el intercambio de bienes y servicios.

Así por ejemplo, el derecho que regula conductas empresariales de publicidad o el derecho que construye un determinado régimen de responsabilidad extracontractual por daños, no es propiamente un derecho de consumidores, pues su aplicación se independiza de la condición subjetiva del destinatario y de la finalidad que persigue al encontrarse en la situación que sea considerada por la legislación.

Es preciso en tercer lugar, que solamente una parte del contrato se encuentra en la situación de satisfacer con el bien o servicio una finalidad privada, porque si ambas lo están, no hay derecho de consumo. El intercambio jurídico entre particulares no es objeto de regulación específica. De hecho, si a un vendedor no profesional se le impone un determinado deber al que resulta de la aplicación del régimen jurídico común (Código Civil),



entonces no existe justificación para que este deber se imponga cuando la otra parte sea un consumidor. Por eso pueden haber normas protectoras de los compradores en general, que no son normas de consumo.

“Por último, el derecho de consumo no es un derecho que se construya a posteriori, ad hoc, según las necesidades específicas de protección que puedan presentarse en cada caso. El derecho de consumidores no puede ser un derecho de excepción, pues no podría apreciarse solo para casos de necesidad sino que su ámbito de aplicación queda determinado según los parámetros que se establezcan.”²¹

De conformidad con la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, un usuario es toda persona individual o jurídica que adquiere a título oneroso o por derecho establecido legalmente, servicios prestados o suministrados por proveedores de carácter público o privado.

Podría decirse que este concepto difiere del de consumidor, en que lo que adquiere un usuario es la prestación de un servicio, mientras que el consumidor adquiere un producto; sin embargo, al usuario se le puede incluir dentro de la categoría de consumidor.

Es necesario recordar que el particular en su calidad de consumidor es también un cliente que utiliza servicios. En este caso el consumidor es usuario aunque no deja de ser consumidor.

²¹ Jordán Gutiérrez, Patrona del Carmen. **Instrumentos de defensa al consumidor.** Pág. 12.



Parece preferible la expresión protección de los consumidores en cuanto que la **variada** reglamentación jurídica que concierne al fenómeno del consumo es producto de la aplicación de las reglas de derecho a una determinada hipótesis que la realidad económica suministra y no por ostentar el consumidor unas prerrogativas especiales, como si se tratara de un titular de derechos de carácter privilegiado. Lo cierto es que tal expresión ha dejado de ser también exacta, pues en principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto, es decir, al adquirente de bienes de consumo, es claro que tal finalidad se ha ampliado a otros muchos supuestos en que la protección se fundamenta en las mismas ideas, como ocurre con relación a los usuarios de servicios.

2.6. Regulación legal de la relación entre proveedores y consumidores en países extranjeros

La Unión Europea fue la primera en reconocer la necesidad de una política integral de protección al consumidor. En 1975, el Consejo de la ex-Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, aprobó el principio de una política de protección e históricamente las disposiciones relativas a la represión de la competencia desleal que surgió en Francia durante el primer tercio del siglo XIX, a través del desarrollo jurisprudencial de la responsabilidad extracontractual o aquiliana.

Es indiscutible que los cambios mundiales experimentados por las sociedades de alguna manera repercuten en la realidad guatemalteca, y es así, por el hecho de que Guatemala, como Estado no se encuentra aislado del mundo y es más, dentro de las convenciones y



tratados en que forma parte, se establecen una serie de compromisos, obligaciones que adquiere dentro de las relaciones internacionales que deben existir y el nivel de cooperación que debe mantener, es así, que como prueba de ello, es el surgimiento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, que nace precisamente de obligaciones internacionales, tal como lo indican los considerandos de la mencionada ley.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas se ocupó del tema, y desde la resolución 1981/62 de 1981, el consejo pidió al secretario general hacer consultas a los países con el fin de elaborar directrices para orientar la protección al consumidor, teniendo resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 14 de abril de 1975, relativa a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores. Se tomó particularmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Después de largas negociaciones, el 9 de abril de 1985 se expidió por parte de la plenaria de la Asamblea General la resolución 39/248 sobre protección al consumidor.

El documento fijó las directrices para una adecuada protección al consumidor, con el fin de crear un marco de referencia para la formulación y fortalecimiento de las políticas y leyes, de manera que se incrementara la cooperación internacional entre los países. Como necesidades legítimas del consumidor que se deben proteger, la resolución de la Organización de las Naciones Unidas acogió las categorías de derechos adoptada por la Comunidad Económica Europea en 1975. Como categorías de derechos de los



consumidores planteados por la CEE y la ONU, que en la actualidad tienen plena vigencia, se encuentran:

- a) **Derecho a la protección de la salud y la seguridad:** son los bienes y servicios utilizados en condiciones normales o previsibles, los cuales no deben presentar riesgos para la salud y la seguridad, debido a que si presentaren tales riesgos deberán poderse retirar del mercado por medio de procedimientos rápidos y simples.

El consumidor debe ser protegido contra las consecuencias de daños corporales producidos por los productos defectuosos. Las sustancias o preparados que pueden ser incluidos o añadidos a los productos alimenticios, así como los tratamientos que el mismo sufra, deberán ser definidos y su uso reglamentado. Igualmente, los productos alimenticios no deben ser alterados o contaminados por los embalajes u otras sustancias que estén en contacto con ellos a causa del entorno, las condiciones de transporte y almacenamiento, o de las personas que entren en contacto con ellos.

Los aparatos y equipos eléctricos, electrónicos y los demás que puedan afectar la salud, deben ser objeto de regulación particular y de declaración de conformidad. Los productos nuevos que pertenezcan a determinadas categorías, capaces de perjudicar la salud o la seguridad de los consumidores, deben ser objeto de autorizaciones particulares.

- b) **Derecho a la protección de sus intereses económicos:** es la protección frente a los contratos tipo o de adhesión, las condiciones abusivas de crédito, la solicitud de pago de mercancías no solicitadas y los métodos de venta agresivos.

Es la protección frente a perjuicios causados a los intereses económicos por productos defectuosos o servicios insuficientes, así como a presentaciones y promociones de bienes o de servicios engañosos, protección a la publicidad que induzca a error y la posibilidad de comparar y elegir libremente.

- c) **Derecho a la reparación de los daños:** es el asesoramiento y asistencia jurídica en caso de perjuicios sufridos por productos defectuosos.
- d) **Derecho a la justa reparación:** la cual se tiene que alcanzar mediante procesos rápidos, eficaces y poco costosos.
- e) **Derecho a la información y a la educación:** es referente a la información suficiente que permita al consumidor conocer las características esenciales de los bienes y servicios que le ofrecen efectuar una elección racional, utilizar los productos y servicios con seguridad y de manera satisfactoria, reivindicar la reparación de los perjuicios que causen los productos defectuosos, disponer de medios educativos para los niños, jóvenes y adultos, para que puedan actuar como consumidores informados, capaces de elegir con claridad y conscientes de sus derechos y responsabilidades.



- f) **Derecho a la representación: los consumidores deben ser consultados y oídos** cuando se preparen las decisiones que les conciernen. En conclusión, la protección al consumidor abarca una extensa gama de derechos que conciernen a la mayoría (por no decir casi todas) las actividades mercantiles que realiza un ciudadano común. Es por ello, que su finalidad es mantener la confianza del ciudadano en el mercado, y garantizar así un flujo de bienes y servicios en el mercado interno.

Los derechos de los consumidores corresponden a un sentido unilateral mundial que se le ha dado, como reglas mínimas que deben atender los Estados del mundo para salvaguardar los derechos de los usuarios, situando al Estado como el obligado a mantener una armonía en las relaciones a través de la regulación de las mismas, o la creación de un marco normativo, que trate no solo de equiparar la desigualdad material o económica que existe entre ambos, sino también, de establecer lineamientos que permitan la resolución de los conflictos que se generen con la estricta intervención del Estado.

“La defensa y protección de los consumidores y usuarios es una pieza clave del Estado social y democrático de derecho que consagra la Constitución española, cuya importancia social y política no cesa de aumentar, esto quiere decir, que se encuentra en constante cambio y evolución. Esta peculiaridad no solamente se hace sentir en cuanto al derecho de consumo, sino también en otros ámbitos del derecho”.²² La Constitución española indica en el Artículo 51,13 que se reconoce esta importancia, encomendando a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante

²² **Ibid.** Pág. 50.



procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos. Atribuye a la comunidad la competencia exclusiva sobre la defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y la legislación sobre defensa de la competencia, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. En el ejercicio de esta competencia, se regula en la Ley 5/1985, de 8 de julio de mil novecientos ochenta y cinco, de los consumidores y usuarios, ha sido una norma cuyos preceptos han enmarcado y guiado la actuación de las administraciones públicas de España para hacer efectivo el principio rector de la política social y económica que consagra el Artículo 51 de la Constitución. No obstante, la evolución social habida desde entonces, tanto en las necesidades de la protección del consumidor como en la legislación que le afecta incluida la producida por las instituciones comunitarias europeas, y en la misma relación entre el derecho estatal y el autonómico, hace muy conveniente la aprobación de esta Ley.

Con esta perspectiva, respetando la competencia estatal sobre legislación civil y mercantil, se concretan los derechos de los consumidores en las relaciones que surgen en el ámbito de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad de la información.

Estas nuevas realidades también son tenidas en cuenta al regular la inspección, las infracciones y sanciones y las medidas administrativas no sancionadoras de protección, entendiendo que así se contribuye a clarificar la actuación de la administración y a reforzar la posición de los consumidores en estos nuevos ámbitos.

Además, se regulan también en el texto, ciertos aspectos de la actuación administrativa de defensa y protección de los consumidores. Se trata de materias que necesitan el rango de ley porque su contenido afecta a materias reservadas constitucionalmente a la ley. Evidentemente es así en todo lo relativo a las infracciones y sanciones administrativas, pero igualmente deben regularse por ley las normas que habilitan a la administración para adoptar medidas no sancionadoras que aseguren los intereses públicos de los consumidores y para realizar la inspección administrativa con esa misma finalidad. Para abordar dicha temática se ha tenido en cuenta la dimensión supranacional que tiene el derecho de los consumidores y usuarios y la existencia de una normativa comunitaria en esta materia, cada vez con mayor incidencia en un mercado de bienes y servicios que se ha globalizado y ha pasado a abarcar relaciones entre agentes económicos y consumidores impensables apenas hace unas décadas.

Las instituciones comunitarias han asumido que la política de los consumidores es un elemento esencial y prioritario para la consecución de la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos de la Unión Europea, lo que ha supuesto una producción normativa en la materia. Así, pueden destacarse numerosas normas comunitarias en materia de seguridad de los productos y protección de los consumidores, entre ellas, las que se proyectan sobre la seguridad general de los productos, responsabilidad por productos defectuosos, sistemas de pago, comercialización a distancia de servicios financieros, pensiones, seguros e inversiones, ventas a domicilio, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, viajes combinados, acciones de cesación y cooperación administrativa.



También, se han aprobado disposiciones sobre la seguridad de los servicios y responsabilidad de los proveedores de servicios, así como sobre la protección de los consumidores para la realización de compras seguras, comercio electrónico, servicios de interés general, prácticas comerciales leales, publicidad comparativa y engañosa, indicación de precios, cláusulas abusivas en los contratos, venta y garantías de los bienes de consumo, y ventas a distancia.

En cuanto a las cuestiones formales, se ha optado por la utilización del término consumidor para referirse tanto a los consumidores propiamente dichos como a los usuarios, ya que, aunque quizás se pudiera ensayar una distinción teórica entre ambas nociones, el régimen jurídico de protección que se les otorga es idéntico y su reiterada utilización a lo largo del texto haría su lectura más difícil, sin aportar matices diferenciadores importantes. Únicamente se mantiene la referencia a consumidores y usuarios en la denominación de determinados órganos y en lo referente a las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios.

El objetivo de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario se concreta a través de una mejora de la calidad de los bienes y servicios mediante un adecuado y efectivo control e inspección de éstos, garantizando a los ciudadanos una especial protección de los intereses económicos y sociales articulada a través de dos elementos básicos: la actuación de las administraciones públicas y el fomento de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios. El Título I de la ley relacionada, se ocupa de las disposiciones generales y de los principios informadores de los derechos de los consumidores. Su



referente directo es la Ley 5/1985, del ocho de julio de mil novecientos ochenta y cinco de los Consumidores y Usuarios, de la que incluso se respeta la literalidad de gran parte de su articulado, con modificaciones de detalle que en nada afectan al fondo.

El punto de partida lo constituye la proclamación de una serie de derechos básicos de los consumidores, que se sintetizan en los siguientes: el derecho a la protección de la salud y seguridad, el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, el derecho a la información y el derecho a la participación. Junto a estos derechos básicos se recogen otros que no son sino complemento o instrumento de aquellos el derecho a la indemnización y reparación efectiva de daños, el derecho a la educación y formación y el derecho a la especial protección en situaciones de inferioridad.

A partir de ahí, los distintos capítulos en los que se divide el Título I, se ocupan del desarrollo de cada uno de estos derechos. No obstante, la concreción normativa de estos derechos no se agota en esta norma, sino que hay que acudir más allá, a los desarrollos legislativos de otras materias cercanas o conexas, tales como la sanidad, seguridad industrial, turismo, espectáculos públicos, transportes, seguros o banca, que, junto a otros aspectos y quizás con diversa perspectiva, también regulan los derechos de los consumidores y sus medios de protección.

En cuanto al derecho a la protección de la salud y seguridad, el punto central de la regulación lo constituye la prohibición de que los bienes o servicios destinados a los consumidores representen un riesgo inaceptable para su salud y seguridad. Sin duda



alguna, la noción de riesgo inaceptable es un complejo concepto jurídico indeterminado, que conlleva un cierto margen de apreciación por parte de los poderes públicos, pero se ha optado por esa denominación que es la empleada por la Unión Europea. El objetivo de alcanzar un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de los consumidores puede obligar a adoptar decisiones restrictivas de la comercialización de bienes o servicios en ámbitos donde exista una incertidumbre científica. Esta prohibición se complementa con un mandato a los poderes públicos de vigilancia, control e inspección de las correspondientes condiciones de seguridad y salubridad de bienes y servicios, debiendo prestarse una especial atención a los bienes de primera necesidad y los servicios esenciales, por su particular trascendencia.

En cuanto al derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, el mismo se plasma en multitud de preceptos. Especial trascendencia tiene en este ámbito lo relativo a la reparación efectiva de los daños ocasionados al consumidor, lo que explica que sea objeto de un capítulo específico. A este respecto, los dos instrumentos fundamentales son, por un lado, las acciones judiciales de responsabilidad civil que pueden ejercer los consumidores cuando se les ocasiona un daño y, por otro, el arbitraje de consumo. No obstante, las competencias normativas sobre ambas materias corresponden al Estado, por lo que el texto se limita a remitir a esta legislación y a dirigir un mandato a los poderes públicos.

En el caso de Guatemala, tiene similitud la forma de proceder en cuanto al derecho de protección de intereses económicos y sociales a favor de los consumidores o usuarios, por



cuanto, tienen la potestad de recurrir ante los tribunales de justicia para reclamar una responsabilidad civil y a través de los procedimientos administrativos, dentro de los cuales se encuentra en arbitraje de consumo, tal como se suscita en la legislación.

Por su parte, el Capítulo VI se ocupa del derecho a la información. En principio, el mismo es un derecho distinto a los dos anteriores, pero, en muchas ocasiones, se convierte en un complemento, bien para garantizar la salud y seguridad de los consumidores, para proteger sus legítimos intereses económicos y sociales.

Los medios a través de los que se pretende garantizar esta información a los consumidores son muy variados y van desde el establecimiento de mandatos a los propios poderes públicos hasta la imposición a los sujetos responsables de la producción, comercialización y venta de bienes o prestación de servicios del deber de informar veraz, suficiente y comprensiblemente a los consumidores sobre las características de los mismos.

A este respecto, ha de destacarse la regulación que se contiene en el marco de la legislación estatal de este deber en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información. En cuanto al derecho de participación en los asuntos públicos, la ley se centra en la que tiene lugar a través de las organizaciones o asociaciones de consumidores, que constituyen hoy en día una pieza clave en el sistema jurídico de protección al consumidor. Con este presupuesto, se regulan las condiciones que se tienen que cumplir para ser consideradas asociaciones u organizaciones de consumidores a todos los efectos previstos por la presente ley, que van desde su derecho a formar parte de órganos de

consumo o el consejo de los consumidores y usuarios, pasando por su derecho a ejercer las acciones judiciales previstas por la legislación aplicable, hasta la facultad para recibir ayudas públicas.

En este contexto, se ha considerado oportuno que el Consejo de los Consumidores y Usuarios creado y regulado hasta ahora por normas reglamentarias, pase a tener reflejo en la Ley y, por tanto, sea una garantía legal de su existencia misma y configuración esencial como es más conveniente a su posición y funciones.

Dentro ya de la actuación administrativa de protección de los consumidores que se ha incluido en el Título II, un aspecto capital es el del control e inspección. Esta actividad administrativa es imprescindible, no ya fundamentalmente para sancionar las infracciones a la normativa protectora de los consumidores y reaccionar ante las situaciones de riesgo con medidas no sancionadoras, sino, antes que todo eso, para evitar que se produzcan las infracciones y los riesgos. Por eso, el capítulo dedicado al control e inspección destaca que la actividad de inspección no ha de identificarse con la actividad previa y preordenada exclusivamente al procedimiento sancionador, sino que tiene otras funciones. Esta Ley quiere una inspección con las potestades necesarias para cumplir su tarea, que respalden su actuación y cuenten con la colaboración de todos aquellos órganos administrativos cuya actividad pueda verse afectada, de alguna manera, por la actuación de la inspección de consumo. Para la eficacia de su función es preciso contar con procedimientos de actuación que no impongan trámites gravosos ni dilaten temporalmente la adopción de las medidas procedentes para garantizar la salud y la seguridad de los ciudadanos.

Se ocupa también la legislación de algunos aspectos organizativos de la inspección. **Entre** las novedades a este respecto debe destacarse el relevante papel que ha de desempeñar la Comisión Coordinadora de las Inspecciones de Bienes y Servicios, órgano interdepartamental que habrá de canalizar la coordinación y la colaboración entre distintas consejerías y de varios servicios de una misma consejería.

Para el caso de Guatemala, cabe señalar que no existe un órgano contralor o de vigilancia o inspección, pues la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, regula que personal de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y Usuario, podrá realizar inspecciones pero referente a las quejas o denuncias que se plantean ante esta dependencia, pero no existe una política sistematizada respecto a que se haga un control de oficio a través de una Inspectoría, como sucede en el caso de los inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La Ley, en el Capítulo III del Título II, presta especial atención a las potestades no sancionadoras de la administración para evitar situaciones de riesgo para los derechos de los consumidores. De conformidad con lo establecido en el derecho comunitario y en el derecho estatal básico, se contemplan, las situaciones de riesgo para la salud y seguridad que puedan derivar de bienes, regulando la actuación que deben desarrollar en tales supuestos las administraciones de la comunidad autónoma. Pero, se prevén también en esta norma potestades ante las situaciones de riesgo que deriven de servicios y para algunas que afecten gravemente a los intereses económicos de los consumidores. Se han concretado los supuestos de hecho ante los que la administración debe reaccionar para



proteger los intereses públicos afectados, enumerando las medidas administrativas de aplicación en cada caso, en función de la naturaleza y circunstancias en que se presenten.

También, se regulan los requisitos formales para la adopción de estas medidas con todas las garantías posibles y se valoran igualmente las posibilidades de medidas provisionales y urgentes en todos los casos en que lo requieran, para que no se consumen o perpetúen los daños a la salud o a la seguridad y los más graves y patentes fraudes.

El Capítulo IV del Título II, dedicado a infracciones y sanciones, está presidido por el deseo de cumplir rigurosamente con el principio constitucional de tipicidad, no solamente en lo relativo a las infracciones, que se enumeran y describen con minuciosidad y precisión, sino también de las sanciones, procurando reducir los márgenes de las procedentes en cada caso, de manera que los ciudadanos y la administración, así como finalmente los tribunales, tengan un marco estricto al que atenerse, unificándose así los criterios de graduación a aplicar por los distintos órganos sancionadores en materia de consumo. Unido a ello, se pretende que la potestad sancionadora sirva también con eficacia a la protección de los intereses de los consumidores, incluyendo, como novedad, la de los consumidores concretos víctimas de la infracción reprimida, de manera que se cumpla más adecuadamente su función de retribución proporcional a la concreta lesión sufrida por el ciudadano y de prevención especial y general. Para ello, entre otras cosas, se introducen algunas modificaciones en el cuadro general de las sanciones, entre las que destaca la previsión del comiso del beneficio ilícito obtenido. Aunque esta modalidad de comiso no



está prevista en la legislación estatal de protección de los consumidores, su introducción aquí no supone una divergencia notable.

Entre otras razones, porque esto mismo lo trata de conseguir el derecho estatal de consumo con el incremento de las multas y porque en otros sectores el mismo derecho estatal ha consagrado esta misma sanción de comiso del beneficio ilícito.

Lo mismo puede decirse de la nueva sanción de apercibimiento o de las concreciones que se hacen sobre la sanción de cierre de establecimientos, toda vez que, de una parte, la legislación estatal de consumo ni siquiera establece un mínimo para las multas correspondientes a las infracciones leves y, de otra, el cierre de establecimientos propiamente dicho que no tienen sentido cuando, como es cada vez más frecuente, las actividades infractoras no se realizan en un establecimiento físico. Igualmente, la legislación se ocupa de la localización de las infracciones y aborda con precisión y rigor la determinación de los sujetos responsables, que es una de las cuestiones que, por la singularidad de la realidad regulada, ha presentado mayores dificultades en el ámbito de la defensa de los consumidores.

“Para una real protección de los consumidores es imprescindible la existencia de una organización administrativa adecuada y suficiente, específicamente dedicada al logro de ese objetivo y a la ejecución de la legislación de defensa de los consumidores en todos los ámbitos en que es aplicable, en donde están en juego los intereses de los consumidores”.²³

²³ **Ibid.** Pág. 60.



Ello, no depende solamente de los medios materiales y humanos, sino de las competencias que se le otorguen y de su posición en el conjunto de la estructura administrativa respecto a otros órganos que se ocupan de sectores concretos y aplican la correspondiente legislación sectorial.

Lo que se pretende es alejarse de la idea de que el ámbito material de actuación de los órganos de defensa de los consumidores es únicamente aquél puramente residual no cubierto por la actuación y competencias de los órganos sectoriales, lo cual es un error que deriva a su vez de configurar la legislación de consumo como una legislación supletoria de la establecida para cada sector de producción, comercio o prestación de servicios. Lo que se logra es que la legislación de consumo y los órganos administrativos llamados a aplicarla tengan un sentido y un ámbito general y horizontal que afecta a cualesquiera bienes, servicios, actividades o funciones dirigidos a los consumidores, de modo que inevitablemente ha de atravesar a ciertas legislaciones y organizaciones administrativas sectoriales con las que debe compatibilizarse armoniosamente.

La ley quiere aumentar las competencias locales, sobre todo de los municipios, en la protección de los consumidores. Así queda plasmado en el Título III y en los lugares correspondientes del Título II, según se trate de competencias de inspección, de la adopción de medidas no sancionadoras o del ejercicio de la potestad sancionadora.

Lo anotado, se tiene que llevar a cabo para cumplir el mandato constitucional de autonomía local y para satisfacer las legítimas aspiraciones de los municipios andaluces en un ámbito

que, a veces, es muy adecuado para su actuación, sino también, convencida de que así se puede mejorar la actuación administrativa e incrementar los medios personales y materiales dedicados a la protección de los consumidores y, por tanto, la posición de éstos. Esta atribución de competencias locales, muy por encima de lo establecido en la legislación estatal supletoria, se quiere, no obstante, que quede limitada a los asuntos de consumo más específicamente locales. Así, respetando al máximo la autonomía local y teniendo en cuenta la diversa capacidad de los municipios, se establece un sistema que no impide la ágil actuación de la administración autónoma, que, según los casos, se desarrollará en su ámbito propio o completará o suplirá a la local, sin necesidad de complejos y formales mecanismos de sustitución o subrogación.

- a) Argentina: para el caso de Argentina, se rige la protección a los consumidores o usuarios, partiendo del marco constitucional básico. El Artículo 42 es nuevo en la Constitución Nacional de la República Argentina. Fue una novedad que trajo la reforma de la Constitución del año 1994. En ese Artículo, es posible distinguir tres órdenes normativos, a saber: se reconocen nuevos derechos que asisten a los habitantes en su condición de consumidores o usuarios de bienes y servicios, con independencia del carácter público o privado de quien ofrezca los bienes o servicios de cuyo uso o consumo se trate, e independientemente de la naturaleza pública, privada o comercial de los referidos bienes o servicios.

Asimismo, esa norma impone deberes a las autoridades para que esos derechos sean efectivamente protegidos, enunciando las áreas en las que debe recaer esa



protección. Finalmente, esa disposición delega en cabeza del legislador determinadas pautas instrumentales consideradas necesarias para el goce y ejercicio de esos derechos. En efecto, el Artículo 42 literalmente reza: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios".

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control. De manera que cuando un habitante del territorio argentino, o una persona, en la relación que entable consumiendo o usando un bien o un servicio, ese bien o ese servicio no solamente debe satisfacer la necesidad específica que motiva ese consumo o uso, sino que ese consumo o uso no debe causar perjuicio a su salud, a su seguridad, a sus intereses económicos. Asimismo, la relación de consumo o uso debe ofrecerle alternativas de consumo o uso, para que ejerza su derecho a la libertad de elección. Además, las condiciones o presupuestos sobre los cuales se edifica la relación de



consumo o uso deben asegurar a cada persona, derecho de trato equitativo y digno. Por lo demás, si el objeto de la relación son datos o informes referidos a las personas, la Constitución reconoce a las mismas que ninguna distorsión sobre esos datos o informes se efectúe, toda vez que el dato o informe referido a ellas debe ser adecuado y veraz.

La disposición tiende, pues, a reconocer una intensidad de peso tal a los derechos de los consumidores y usuarios para que no se pueda dudar que las partes que se vinculan, en la relación de consumo, son ambos sujetos libres e iguales, no obstante la eventual dependencia del oferente de bienes o servicios, y no una relación entre un sujeto y un objeto. Ello permite continuar entendiendo esa relación dentro de los marcos conceptuales de principio de autonomía de la voluntad, eje estructural sobre el que se asienta la dinámica de la sociedad civil y de su sistema normativo. Pero es el caso que la Constitución no se detiene en el marco enunciado de esos derechos.

No se trata que los órganos estatales respectivos protejan paternalmente a quienes son titulares de los derechos enunciados para que gocen de los mismos. Se trata de que la Constitución Nacional de la República Argentina, directamente, determine la responsabilidad estatal en la efectiva vigencia de esos derechos. Si se analiza atentamente, la segunda parte o segundo párrafo del Artículo 42, se puede constatar que el mismo no realiza un enunciado general estableciendo la obligación de los órganos del Estado de proteger los derechos de los consumidores o usuarios, y



correlativamente, determinado los cursos instrumentales para que esa protección sea factible. Por el contrario, la norma efectúa una enumeración acumulativa de deberes u obligaciones de las autoridades, que le entiende pertenecen al ámbito de responsabilidad estatal. Y así determina que las autoridades proveerán: a la protección de esos derechos; a la educación para el consumo; a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de mercados; al control de los monopolios naturales y legales; al control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

Ello, significa que la Constitución Nacional de la República Argentina prevé el ejercicio de un poder de policía estatal que no solamente no importa una limitación a los derechos reconocidos en la misma, respecto de quien es considerado comparativamente más débil, sino que esa exigencia del ejercicio del poder de policía constituye una condición necesaria para la adecuada vigencia de tales derechos. Ahora bien, los derechos emergentes de los dos primeros párrafos del Artículo 42 de la Constitución Nacional de la República Argentina, son directamente operativos.

No se necesita ningún tipo de reglamentación para que los mismos rijan efectivamente. Y se dice los derechos emergentes de los dos primeros párrafos, porque de ambos párrafos surgen claros derechos reconocidos al usuario o consumidor. En el primer párrafo, la fuente normativa es directa. En el segundo, es elíptica, quiere decir, porque si las autoridades nada hicieran en orden al efectivo



cumplimiento de los deberes u obligaciones que la Constitución Nacional de la República Argentina impone para proteger a los consumidores o usuarios, a los mismos les asistiría el correlativo derecho a reclamar no solamente que las autoridades cumplan con el imperativo constitucional, sino también que afronte las consecuencias de ese incumplimiento. En otras palabras, el segundo párrafo del Artículo 42 la Constitución Nacional de la República Argentina, contiene una exigencia de una conducta de orden positivo que debe cumplir el Estado. Ese mandato no se deja realizar a través de una conducta negativa de la actividad estatal. No se trata aquí del campo de las libertades negativas cuya realización requiere, como correlato, un no actuar del Estado.

Por el contrario, aquí se encuentra con un tipo de derechos, o libertades positivas, cuya esencia y sustancia reclaman que el Estado intervenga para que las mismas se cumplan y sean gozadas. Por tanto, si el Estado no interviene allí donde la Constitución le manda intervenir, las consecuencias gravosas de la omisión estatal (para los consumidores y usuarios) serán susceptibles de revertir bajo la forma de responsabilidad, por ejemplo, por daños y perjuicios, además de incumplir con el rol que al Estado le ha sido asignado por esa disposición.

“Desde la perspectiva del usuario o consumidor, no parecería concebible que las autoridades renunciaran a ejercer las responsabilidades que les impone la norma constitucional y que, tal renuncia, fuera lícita. La Constitución Nacional de la República Argentina se apartó, pues, del modelo liberal del Estado abstencionista



propio de los procesos de reforma del Estado y de las privatizaciones llevadas a cabo hasta el momento de la reforma constitucional”.²⁴

Por el contrario, se optó por la cosmovisión ideológica más propia del Estado Social de derecho, toda vez que exige intervención estatal en asuntos de la sociedad, como condición inherente al goce de derechos que la propia Constitución Nacional de la República Argentina reconoce a los miembros de esa sociedad.

En el marco de semejante concepción de derechos de usuarios y consumidores y de responsabilidad del Estado para el goce de esos derechos, la propia Constitución establece los criterios que deben observar las leyes que tengan por objeto la regulación y el control de las relaciones de consumo. En el tercer párrafo de la disposición bajo análisis, se determina que la legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

El primer criterio que este tercer párrafo supone consiste en que los mecanismos procedimentales de resolución de conflictos emergentes de la relación de consumo y los marcos regulatorios de los servicios públicos nacionales, deben establecerse por la legislación, esto es, por leyes, no por Decretos ni por resoluciones.

²⁴ Hurtado. *Op. Cit.* Pág. 174.



Esta exigencia no surge de la terminología empleada por el constituyente. Surge de la jerarquía y naturaleza de la materia a regular y de la seguridad jurídica que acompañan normas emanadas de la actividad del poder legislativo, sin perjuicio de la intervención que la propia Constitución Nacional de la República Argentina asegura al Ejecutivo en el proceso de formación y sanción de toda ley. El segundo criterio que se cree advertir consiste en que, tratándose de mecanismos de resolución de conflictos, la ley tenga en cuenta el valor y eficacia de los mismos.

Aquí se debiera advertir que la prevención y solución de conflictos a través de procedimientos eficaces apunta a todo el escenario donde puedan aparecer conflictos emergentes de la relación de consumo, y no únicamente en el ámbito de los servicios públicos.

Ciertamente que elevar a nivel constitucional la necesidad de que una ley procesal sea eficaz, suscita un replanteo respecto de la manera con que tradicionalmente se ha entendido que las leyes procesales deberían cumplir con la exigencia del derecho de defensa y la garantía del debido proceso con fundamento en el Artículo 18 de la Constitución Nacional de Argentina. Aquí debiera advertirse que la práctica ha revelado que mecanismos procesales previstos como la rápida respuesta y, por ende, eficaces, como el amparo, en un considerable número de casos, prolonga no ya por meses sino por largos años, la resolución del conflicto sometido a esa instrumentación procesal.



Por tanto, si por eficaces se entiende que debe atenderse el aspecto temporal tendiente a una solución rápida, debe tenerse en cuenta la experiencia de los medios procesales que, también previstos con ese fin, en numerosos casos lo han frustrado.

El tercer criterio, a su vez, admite dos niveles de exigencias. En el primer nivel, se exige que se dicten, por ley, los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional. En el segundo nivel, que esos marcos regulatorios tienen que prevenir la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

No aclara la norma constitucional en qué consiste la participación que se impone como necesaria. Resulta, pues, necesario, reflexionar sobre las gradaciones que pueda adquirir la participación de consumidores y usuarios, a fin de tener en claro cuál es la intensidad de la importancia que el legislador reconoce a usuarios y consumidores al otorgarles la necesaria participación que la Constitución Nacional de la República Argentina manda. La consideración que merece el usuario o consumidor es susceptible de encuadrarse en dos modelos, el modelo consumista y el modelo ciudadano.

El modelo consumista se edifica sobre la lógica privada de acercamiento al cliente, concibiendo a los usuarios o consumidores como clientes individuales, reduciendo su espacio a temas micro, en la relación de consumo. El mercado se entiende, en este supuesto, como una materia de intereses individuales.



Usuario, cliente o consumidor es quien únicamente puede exigir contraprestaciones a cambio del dinero que paga. Contraprestaciones que están a cargo de operadores privados, sucesores del Estado a través de los diferentes procesos de privatización. En este modelo, la dimensión económica cobra un rol protagónico sustancial, asumiendo su mejor exponente, el mercado, un trascendente rol organizador, restando importancia a lo político o estatal como criterio de organización y convivencia social. El modelo ciudadano parte del supuesto que el usuario o consumidor también es un ciudadano titular del derecho de acceder al uso o consumo de determinados servicios o bienes públicos, con independencia de la capacidad adquisitiva determinada por el mercado.

Este modelo supone que, particularmente en el sector de servicios públicos privatizados, lo que está en relación son intereses colectivos y no las sumatorias de intereses individuales, así como la posibilidad de que determinadas personas estén imposibilitadas de usufructuar derechos que las normas legales le reconocen y que no solamente tienen que ver con la eventual situación de precariedad económica que les puede afligir sino también por otras razones, como, por ejemplo, por razones geográficas, toda vez que la prestación de tales servicios en dichas zonas resultaría no rentable. Ello, supone que el mercado, por sí solo, no puede garantizar un rol protagónico sustancial como organizador social sino que, por el contrario, se requiere una imprescindible regulación extraeconómica de la economía y del mercado asumiendo lo estatal y político un papel dirimente como criterio de organización y convivencia social.



Ahora bien, la participación del usuario es susceptible de gradaciones, que permiten aproximarlas a uno u otro modelo. La consulta supone que los usuarios participen a partir de la opinión que les es requerida, pero su contenido no es vinculante sino facultativo para la decisión definitiva que la administración adopte.

La concertación importa ya un nivel de participación más trascendente, toda vez que significa que para la decisión que en definitiva se adopte es menester un acuerdo entre la administración y los usuarios. Aquí se advierte el cese o fin de la discrecionalidad y unilateralidad de la decisión de la administración.

Los usuarios son integrativos de la formación de la voluntad estatal o decisión que se adopte de manera institucionalizada, toda vez que, precisamente porque existe institucionalización de la concertación, existe estabilidad y permanencia en el consenso de voluntades entre la administración y los usuarios a los fines de las decisiones que se adopten.

“Aquí es menester prever la representación o integración de los usuarios en los organismos públicos de control y regulación. Por tanto, y de acuerdo a la graduación de formas de participación enumeradas, la información y la consulta se aproximan al modelo consumista; la concertación y al modelo ciudadano, toda vez que se pretende hacer del usuario un ciudadano que participa de la creación de un orden que en definitiva lo va a obligar”.²⁵

²⁵ *Ibid.* Pág. 204.



En consecuencia, se está en condiciones de afirmar que cuando el Artículo 42 de la Constitución Nacional dispone que los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional deben prever la necesaria participación de asociaciones de consumidores y usuarios, el nivel de participación que se está reclamando es propio del modelo ciudadano. Ello así, porque únicamente ese tipo de participación analiza la cosmovisión ideológica propia del Estado social de derecho que adoptó el constituyente al introducir esa disposición, apartándose del modelo liberal abstencionista propio de los modelos privatizadores que caracterizaron la reforma de primera generación en Argentina.

Por lo demás, precisamente porque ese es el carácter de la participación a que se refiere la norma bajo análisis, es que la misma prevé que la participación se instrumente a través de asociaciones de usuarios y consumidores, en razón que solamente las organizaciones respectivas pueden efectivizar no sólo la representatividad de usuarios y consumidores, sino también los requerimientos de carácter orgánico para integrar, a su vez, los organismos públicos. Esto es, el menester de una previa institucionalización no estatal para poder integrar la institución estatal respectiva, y es por ello que en el mismo Artículo 42 la Constitución Nacional de la República Argentina determina que las autoridades deben proveer a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. Otro tipo de participación de los usuarios y consumidores, no estaría rigurosamente de acuerdo o en consecuencia con el imperativo constitucional del Artículo 42 constitucional ya relacionado.



Por tanto, un marco regulatorio que no previera la participación de usuarios y consumidores, o que indique una participación diferente a la expuesta, más acorde con una participación de usuarios y consumidores, como, por ejemplo, las modalidades de información y consulta propias del modelo consumista.

Los derechos de los usuarios y consumidores previstos en el ya mencionado Artículo 42 de la Constitución Nacional de la República Argentina, reconocen en el propio constituyente, la convicción de que usuarios y consumidores son los nuevos débiles estructurales en el mundo actual. En el Siglo XIX fue el trabajador aquél quien reclamaba la urgente intervención del Estado para que las relaciones contractuales que acordaba con los empleadores impidieran u obstaculizaran la explotación de aquellos por éstos, ahora la relación de consumo exige una no menor intervención estatal para impedir u obstaculizar diversas maneras de aprovechamiento de los consumidores o usuarios. Así fue sostenido por los propios convencionales al momento de discutirse la disposición constitucional bajo estudio. Como se puede observar, en esta legislación se otorga una importante participación, por lo menos, en la legislación, y el constituyente buscó la forma en que se hicieran efectivos los derechos de los consumidores y usuarios, precisamente a través de su participación, con los modelos consumista y ciudadano que prevalecen en las demás legislaciones ordinarias relacionadas con esta materia en la República de Argentina.

No puede existir duda acerca del tipo de actitud que del Estado exige la Constitución Nacional de la República Argentina cuando de consumidores y usuarios se trata. Es



posible encontrar en la propia Constitución Nacional los criterios que deben informar a los marcos regulatorios de los organismos de control de servicios públicos privatizados.

Sin embargo, existe una opinión generalizada acerca de la ineficacia de marcos y entes regulatorios, en el supuesto que de los mismos se tenga conocimiento. Existe en el ciudadano común, ausencia de conocimiento acerca de marcos o entes, y los sectores especializados en el conocimiento de marcos y entes de su eficacia.

Cabría, entonces, preguntarse si el cumplimiento de los criterios de la Constitución Nacional de la República Argentina, en materia de organismos de control podría revertir esa situación de desconocimiento o descrédito y, en su caso, de qué manera. Para precisar los roles y la definición de los entes reguladores, creo que es conveniente tener en miras el marco referencial del Estado dentro del cual se encuentran insertos y luego tratar de desagregar los componentes que les permitirán jugar un rol con sentido, tanto para los operadores privados prestadores de servicios cuanto para los usuarios de los mismos. Si se parte del presupuesto que el Estado es autónomo respecto de los diferentes intereses que debe regular y armonizar en la sociedad, se debe convenir que esa autonomía es relativa.

A los gestores públicos lo que más les preocupa es promover su propio interés, y no los intereses del capital, de ahí que sean autónomos. Su interés personal se basa primero y principalmente en ganar elecciones. Sin embargo, al ser las elecciones,

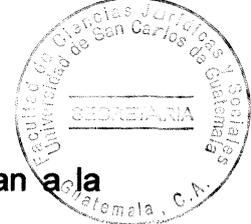


cada vez más, un referéndum sobre la gestión económica del gobierno, y al depender este comportamiento económico de las decisiones que toman los capitalistas respecto a la inversión y a otros factores, los gestores públicos impulsarán políticas que favorezcan los intereses de los capitalistas para animarles a tomar decisiones de tipo empresarial que redunden en una mejora general del comportamiento de la economía sobre el comportamiento estatal.

Es claro que el Estado es visto, a partir de las conductas de los gobernantes cuya legitimidad se fundamenta en elecciones democráticas. Sin embargo, permite observar un marco referencial de la conducta de los mismos que, no obstante, su relativa simplificación, posibilita apoyarse en un esquema razonablemente aceptable respecto de las conductas de los gestores públicos en relación a las cuales quienes efectivicen el poder de los entes reguladores deben diferenciarse.

El principio de autonomía es también un carácter de los entes. Claro que asume peculiaridades diferenciales, porque la promoción del propio interés de los mismos no está ligada a elecciones democráticas, al menos de manera inmediata.

El ente regulador y de control practica su actividad dentro de una trilogía de relaciones recíprocas que atrapa a tres actores: el propio Estado que asume la forma del ente respectivo, el o los operadores privados y los usuarios de los servicios prestados por esos operadores.



Por tanto, si se pretende en consecuencia con los principios que informan a la Constitución Nacional de la República Argentina, el ente debe resguardar su autonomía respecto de los operadores privados, pero también respecto de los usuarios, se puede señalar que no existe contradicción en cumplir con el rol activo que impone la cosmovisión ideológica que determinó la inserción del Artículo 42 constitucional, cuyo correlato supone una intervención del órgano estatal en defensa del débil estructural, y el resguardo que también corresponde al ente de los principios de la libertad de empresa y de los intereses de los operadores privados prestadores de servicios públicos.

Y es por todo ello que, cuando la norma constitucional no lo impone, es deseable que los marcos regulatorios de los servicios públicos también indiquen la necesaria participación de los prestadores privados de servicios públicos.

La circunstancia de que esa participación en ninguna norma se encuentre prohibida, indica claramente la absoluta ausencia de obstáculo legal para implementarla. En otras palabras, esa participación, aunque no esté impuesta, es plenamente legal.

Ente acorde a las prescripciones constitucionales. Por el contrario, la participación de operadores privados y usuarios tenderá a disminuir el riesgo de que en el ente se reproduzca la dependencia que los gestores públicos tienen de quienes invierten capital, aún cuando dichos gestores persigan fines diferentes a los del interés de los inversores, y tenderá simultáneamente a bajar el riesgo de una captura a la inversa



por el carácter de votantes que los usuarios y consumidores revisten. Es previsible que la participación simultánea de los sectores, si no antagónicos, al menos con intereses divergentes, compensen las influencias aproximándose a una sumatoria de fuerzas a confrontar.

Pero más grave que la dependencia inmediata de alguna de las partes involucradas, resulta la dependencia que el ente puede experimentar de los poderes políticos. A este respecto, la circunstancia de que una ley, y no un Decreto, establezca un marco regulatorio y un ente de control de un determinado sector, marca una pauta de independencia de los poderes políticos, pero no es suficiente.

La independencia requerirá de los requisitos previstos para la configuración personal de los órganos directivos y los empleados del ente. De ahí la importancia que revisten las condiciones referidas a la idoneidad de las personas que cumplirán diversos roles en el ente y los correlativos métodos de selección para cubrir los cargos.

- b) **Legislación mexicana:** la República de México, es el segundo país latinoamericano con una Ley Federal de Protección al Consumidor y el primero en crear una Procuraduría. La experiencia mexicana es importante, especialmente para los países que empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores, como sucede en el caso de Guatemala, citando como ejemplo la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.



El 5 de febrero de 1976, la Ley Federal de Protección al Consumidor enriquece los derechos sociales mexicanos, que por primera vez estableció derechos para la población consumidora y creó un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo. Nacen así el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, la misma como organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.

La institución contaba ya en 1982 con 32 oficinas en las principales ciudades del país. Para eliminar omisiones e imprecisiones, la legislación ha sido objeto de diversas reformas: a partir del 7 de enero de 1982, el Artículo 29 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor permitió a Profeco regular los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional.

Desde el 7 de febrero de 1985, la Ley regula la competencia, naturaleza jurídica y atribuciones de Profeco; incluye nuevas definiciones, denominaciones e información de bienes y servicios, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y se refiere a la información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas y atribuciones del Procurador Federal del Consumidor, entre otras. El 4 de enero de 1989, algunos artículos de la legislación confieren a Profeco la atribución y facultad de sancionar, así como de recibir denuncias por violación de precios.



Desde 6 de febrero de 1991, el Reglamento de la propia Ley estableció las bases de organización y funcionamiento de Profeco; en consecuencia, se encargó de fortalecer los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora.

Con la alineación y adscripción orgánica de las unidades administrativas de Profeco, desde el 7 de febrero de 1991 el acceso a los servicios es más fácil para la población y existe una mejor organización y distribución del trabajo.

El 24 de diciembre de 1992, un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores fusionó el Inco y la Profeco para integrar funciones como el trámite y conciliación de quejas y denuncias, la emisión de resoluciones administrativas existentes.

También, el registro de contratos de adhesión, la protección técnico-jurídica a los consumidores, la verificación y vigilancia de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas, instructivos y garantías; la supervisión de precios oficialmente autorizados, establecidos o concertados, las acciones de grupo, la disposición de publicidad correctiva; la organización y capacitación de los consumidores y la educación para el consumo.

En 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor volvió a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones. Se reforma la Procuraduría y se dispone



que las delegaciones cuenten con facultades amplias y suficientes para hacer expeditos los programas de trabajo desconcentrados.

La visión de Profeco radica en que fortalece el poder de los ciudadanos y hace cumplir la ley, para lograr la equidad en las relaciones de consumo.

Los objetivos de Profeco son: desarrollar consumidores conscientes e informados para lograr una cultura de consumo inteligente, prevenir y corregir iniquidades en las relaciones de consumo, propiciar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por los proveedores, estimulando la sana competencia y reducir las distorsiones en las relaciones de consumo derivadas de prácticas monopólicas.”²⁶

2.7. Regulación legal de la relación entre proveedores y consumidores en Guatemala

A pesar de que ya se ha comparado la legislación extranjera con la nacional, a continuación se enumerarán algunas normas que contienen preceptos de derecho de consumo en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

La primera de ellas es la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual contiene los siguientes preceptos que regulan o están relacionados a los consumidores y sus derechos:

²⁶ Chávez Gramajo, Olga Estela. **Protección de los derechos de los consumidores.** Pág. 14.



El Artículo 96 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: **“Control de calidad de los productos. El Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Velará por el establecimiento y programación de la atención primaria de la salud, y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas”.**

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 97: **“Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación”.**

El Artículo 99 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: **“Alimentación y nutrición. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo”.**

El Artículo 119 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: **“Obligaciones del Estado en defensa del consumidor y usuario. La defensa de los**



consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos”.

El Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Intervención de empresas que prestan servicios públicos. El Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizarse su funcionamiento”.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en el Artículo 130: “Prohibición de monopolios. Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores”.

En referencia a las leyes ordinarias, el Decreto Ley 106, Código Civil, sin ser muy específico al respecto, también regula algunas cuestiones relativas a los consumidores:

El Artículo 1520 del Código Civil Decreto Ley 106 regula: “Contrato de adhesión. Los contratos de adhesión, en que las condiciones que regulan el servicio que se ofrece al



público son establecidas sólo por el oferente, quedan perfectos cuando la persona que usa el servicio acepta las condiciones impuestas”.

El Código Civil Decreto Ley 106 regula en el Artículo 1629: “Oferta al público. La persona que ofrezca al público objetos en determinado precio, queda obligada a sostener su ofrecimiento”.

El Artículo 1790 del Código Civil Decreto Ley 106 regula: “Por el contrato de compraventa el vendedor transfiere la propiedad de una cosa y se compromete a entregarla, y el comprador se obliga a pagar el precio en dinero”.

El Código Civil Decreto Ley 106 regula en el Artículo 1809: “El vendedor está obligado a entregar la cosa vendida y a garantizar al comprador la pacífica y útil posesión de la misma. La entrega se hará en el lugar señalado en el contrato, y a falta de convenio, en el lugar en que la cosa se encuentre al tiempo de la venta”.

En el Código de Comercio de Guatemala Decreto 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, aparecen ciertos preceptos que, si bien no tratan directamente al consumidor, en cierta forma si lo protegen, estos son:

El Artículo 361 del Código de Comercio de Guatemala Decreto 2-70 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Prohibición de monopolios. Todas las empresas, tienen



la obligación de contratar con cualquiera que solicite los productos o servicios que presten, observando igualdad de trato entre las diversas categorías de consumidores”.

El Código de Comercio de Guatemala Decreto 2-70 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 362 lo siguiente: “Competencia desleal. Todo acto o hecho contrario a la buena fe comercial o al normal y honrado desenvolvimiento de las actividades mercantiles, se considerará de competencia desleal, y por lo tanto, injusto y prohibido”.

Por su parte, el Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, tipifica como figuras delictivas los actos que pudieren cometer los proveedores en detrimento de los consumidores.

El Artículo 340 del Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Monopolio. Quien, con propósitos ilícitos, realizare actos con evidente perjuicio para la economía nacional, absorbiendo la producción de uno o más ramos industriales, o de una misma actividad comercial o agropecuaria, o se aprovechare exclusivamente de ellos a través de algún privilegio, o utilizando cualquier otro medio, o efectuare maniobras o convenios, aunque se disimularen con la constitución de varias empresas, para vender géneros a determinados precios en evidente perjuicio de la economía nacional o de particulares, será sancionado con prisión de seis meses a cinco años y multa de quinientos a diez mil quetzales”.



El Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 341: “Otras formas de monopolio. Se consideran, también actos de monopolio contrarios a la economía pública y el interés social:

- 1. El acaparamiento o sustracción al consumo de artículos de primeras necesidad, con el propósito de provocar el alza de los precios en el mercado interno.**
- 2. Todo acto o procedimiento que impida o se proponga impedir la libre concurrencia en la producción o en el comercio.**
- 3. Los convenios o pactos celebrados sin previa autorización gubernativa, encaminados a limitar. La producción o elaboración de algún Artículo, con el propósito de establecer o sostener privilegios y lucrar con ellos.**
- 4. La venta de bienes de cualquier naturaleza, por debajo del precio de costo, que tenga por objeto impedir la libre concurrencia en el mercado interno.**
- 5. La exportación de artículos de primera necesidad sin permiso de la autoridad competente, cuando se requiera, si con ello puede producirse escasez o carestía”.**

El Artículo 342 del Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Especulación. Quien, esparciendo falsos rumores, propagando falsas noticias o valiéndose de cualquier otro artificio semejante, desviare o falseare las leyes económicas naturales de la oferta y la demanda, o quebrantare las condiciones ordinarias del mercado produciendo mediante estos manejos, el aumento o la baja injustificada en el valor de la moneda de curso legal, o en el precio corriente de las mercancías, de las rentas públicas o privadas, de los valores cotizables, de los salarios o de cualquiera otra cosa que



fuere objeto de contratación, será sancionado con prisión de uno a cinco años y multa de un mil a cien mil quetzales.

Para el caso en que el delito contemplado en el presente Artículo sea establecido en una cadena de negocios, deberá tomarse como delito independiente para cada uno en que se cometa el delito en referencia”.

Cabe aclarar que estas figuras típicas delictivas no resuelven el problema de la ineficacia de las sanciones contenidas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

El Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, es quizá el cuerpo legal que más disposiciones legales incluye en relación a la protección al consumidor, esto obviamente sin contar la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

El Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala contiene las siguientes disposiciones:

El Artículo 43 Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Seguridad alimentaria y nutricional. El Ministerio de Salud, en coordinación con las instituciones del sector, los otros ministerios, la comunidad organizada y las agencias internacionales, promoverán acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca”.



El Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala regula en el Artículo 49: “La publicidad y consumo perjudicial.

- a) Es obligación de los fabricantes y anunciantes de cigarrillos y otros productos derivados del tabaco indicar, en los espacios de su publicidad, y en la cajetilla del producto mismo, que su consumo es dañino para la salud. Dicha advertencia debe ser visible, en idioma español y con letra claramente legible.**
- b) Es obligación de los fabricantes y anunciados de bebidas alcohólicas indicar en los espacios de su publicidad, que el abuso en el consumo es dañino para la salud del consumidor. Todo envase y empaque de la bebida alcohólica, deberá contener la leyenda: “el exceso en el consumo de este producto es dañino para la salud del consumidor”, escrita con letra claramente legible e indicando su contenido.**

La publicidad en general no debe contener mensajes que se consideren nocivos para la salud individual o colectiva, y se promocionará la moderación y el autocontrol, en el uso de cigarrillos y tabaco en todas sus formas y bebidas alcohólicas”.

El Artículo 128 del Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Del derecho de la población. Todos los habitantes tienen derecho a consumir alimentos inocuos y de calidad aceptable. Para tal efecto el Ministerio de Salud y demás instituciones del sector, dentro de un ámbito de competencia, garantizarán el mismo a través de acciones

El Artículo 129 del Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala regula: “Formulación de políticas y programas. El Ministerio de Salud en



coordinación con las demás instituciones del sector, será el responsable de formular las políticas y estrategias relacionadas con la protección e inocuidad de los alimentos. En este contexto se crea el Programa Nacional de Control de Alimentos, con la participación de los Ministerios con responsabilidad del control de alimentos, de las municipalidades, del sector privado y otras organizaciones que representen a los consumidores, creando mecanismos que aseguren la coordinación interinstitucional”.



CAPÍTULO III

3. Ley de Protección al Consumidor y Usuario

En Guatemala en años anteriores, tuvo vigencia la política de precios topes o de intervención, cuya finalidad ha sido proteger al consumidor final, cuando ocurren situaciones de acaparamiento, especulación y subidas en los precios, lo cual constituyó en esos momentos un aspecto clave para la protección del consumidor, del salario mínimo o de exiguos ingresos.

En este sentido el Estado intervenía, en la protección del consumidor a través del control de precios, con el fin de evitar que los productores y comerciante abusaran de los consumidores.

3.1. Historia y origen

La historia de la protección de los derechos del consumidor en Guatemala inició en cercanía a la protección mundial de estos derechos, el primer antecedente conocido es la Ley de Protección al Consumidor del año 1985, sancionada aún dentro del gobierno de facto de Mejía Vítores; sin embargo, hay que recordar que la Constitución Política de la República de Guatemala elaborada ese mismo año también incluyó dentro de sus preceptos la protección al consumidor.



Con las medidas neoliberales que se inician en algunos países latinoamericanos, se impone en Guatemala el modelo de libre mercado, lo que provoca el ingreso de mercancías de todo tipo, cantidades y calidades, dando como resultado que los gobiernos emitan algunas leyes de protección mínima del consumidor; asimismo, surgen algunas instituciones y asociaciones cuya función primordial fue defender los derechos del consumidor.

Ley de Protección al Consumidor Decreto número 1-85 del Congreso de la República de Guatemala. El 14 de enero de 1985, se emitió este Decreto y se publicó el 15 de septiembre de 1985, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación. El contenido de este Decreto en términos generales era el siguiente: determinaba el objeto de la ley, que era controlar y evitar el alza inmoderada de los precios de productos y servicios esenciales; asimismo, establecía los delitos económicos y las sanciones correspondientes. Con respecto al ámbito de aplicación se estableció que esta ley era aplicable a toda persona individual o jurídica que cometiera actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de pesos, medidas de calidad en los productos y servicios esenciales.

En relación al órgano competente de hacer cumplir esta ley se designó al Ministerio de Economía, pero cuando la sanción era en relación a la privación de libertad le correspondía al Ministerio Público formular la acusación correspondiente ante los tribunales de justicia hasta su finalización. Esta norma legal cuyo contenido original era de 18 artículos, pero que fueron reducidos a 15 artículos después de haber sido declarados inconstitucionales



los siguientes: artículos 5º en su párrafo 1º, Artículo 6º y 7º completos, en sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad, dentro de la acción inconstitucional planteada por el señor Jonás Alvise Vásquez Alvarado.

Esta ley fue emitida en un gobierno de facto por lo que su aplicación resultaba ineficiente, por ser incongruente con la Constitución Política de la República de Guatemala, pues la misma surge con el objeto de controlar y evitar el alza inmoderada que se produjo en los precios de los productos y servicios esenciales para grandes sectores de la población de aquellos años. La Ley de Protección al Consumidor estuvo vigente hasta el 10 de abril del 2003, y fue derogada por ineficaz, inoperante, contraria a los intereses de los consumidores, además por no responder a las características de una economía moderna, abierta y dinámica, a este Decreto le sustituye el Decreto 06-2003.

El Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor es de fecha 25 de enero de 1985, fecha en la cual fue emitido el Acuerdo gubernativo número 48-85 que contiene el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor Decreto Ley número 1-85, publicado en el Diario Oficial de fecha 30 de enero de 1985 en el gobierno de facto del General Oscar Humberto Mejía Vítores. Dicho Acuerdo disponía sobre la regulación de precios, asimismo regulaba sobre la competencia para la fijación y control de precios, también disponía sobre compraventas de mercancías, licencias de exportación, comisiones reguladoras de precios y desarrollaba las sanciones que establecía la Ley en el Decreto número 1-85. Este Acuerdo estuvo vigente hasta el 10 de abril del 2003.



Los Estatutos de la Asociación Liga del Consumidor son de fecha 29 de mayo de 1987, y en esa fecha se emitió el Acuerdo gubernativo número 367-87, en el cual se aprobaron los Estatutos de la Asociación Liga del Consumidor, cuyas siglas son (LIDECON), esta es una organización no lucrativa, apolítica, destinada a desarrollar acciones de protección al consumidor. Esta asociación está integrada por asociados activos, contribuyentes y honorarios. Para ser miembro de esta asociación, solamente se requiere ser consumidor. Entre los fines que persigue alcanzar LIDECON están, entre los más importantes los siguientes:

- a) Defender los intereses del consumidor.
- b) Prestar asesoría técnica, económica y legal a los asociados.
- c) Hacer gestiones ante los organismos del Estado correspondientes para la emisión de leyes, Decretos, acuerdos o reglamentos que beneficien al consumidor.
- d) Mantener relaciones con organizaciones afines que tenga como objetivo, la defensa de los intereses del consumidor.

3.2. Funcionamiento

Para su funcionamiento LIDECON, se organiza de la siguiente manera:



- a) La asamblea general.
- b) La junta directiva.
- c) Comités.
- d) Comisiones de trabajo.
- e) Tribunal de honor.

Según expresan algunos analistas, LIDECON, ha tratado de promover acciones de reivindicación, pero desafortunadamente ha sido mediatizada políticamente, al igual que otras organizaciones, que han corrido igual suerte. Es por ello, que deben existir cambios en estas organizaciones, porque si se les considera como un grupo de presión y que defiende los derechos del consumidor, no deben dejarse manipular por parte de instituciones del Estado, ni por los proveedores, para alcanzar los objetivos que pretende.

En relación a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor es de importancia indicar que el 4 de septiembre de 1995, fue emitido por el Presidente de la República, el Acuerdo gubernativo número 425-95, publicado el 7 de septiembre de 1995 y vigente hasta el 10 de abril del 2003. Por medio de este Acuerdo, se crea la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, cuyas siglas son (DIACO), como una dependencia del Ministerio de Economía, cuya competencia es dirigir y ejecutar las actividades y atribuciones del

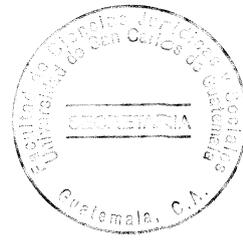


Ministerio de Economía, tendientes a atender al consumidor y usuario, teniendo atribuciones también para orientar, asistir e informar en todo lo relacionado con la calidad, cantidad, peso y demás características de los productos y servicios, asimismo en lo relacionado con la organización de los consumidores. Es importante mencionar, que la DIACO era la encargada de velar por el cumplimiento del Decreto 1-85 Ley de Protección al Consumidor, derogado este Decreto, las atribuciones que le correspondía a la DIACO desaparecen, pero a través del Decreto 06-2003 que es la nueva Ley de Protección al Consumidor y Usuario, la DIACO se transforma con otras atribuciones que esta Ley le asigna.

El Reglamento del Acuerdo de Creación de la DIACO de fecha 10 de octubre de 1995, fue emitido el Acuerdo ministerial número 250-95 que contiene el Reglamento del Acuerdo de Creación de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), en donde establece las funciones y atribuciones, estructura funcional y orgánica de la DIACO, dicho Acuerdo estuvo vigente hasta el 10 de abril del 2003, en que entra en vigencia el Decreto 06-2003.

3.3. Contenido de la ley

El Decreto 06-2003 del Congreso de la República de Guatemala entró en vigencia el diez de marzo del año 2003, contiene 113 artículos, distribuidos en nueve capítulos, regulando cada uno de ellos lo siguiente:



Capítulo I: Disposiciones generales.

Capítulo II: Consumidores, usuarios y proveedores.

Capítulo III: Disposiciones especiales: información y publicidad, normalización y metrología, créditos para el consumo, prestación de servicios, servicios públicos, seguridad de los productos y servicios, protección contractual.

Capítulo IV: Dirección de atención y asistencia al consumidor: Disposiciones generales, director, régimen económico y financiero, control y fiscalización.

Capítulo V: Función y programas de tutela.

Capítulo VI: Infracciones y sanciones.

Capítulo VII: Procedimientos administrativos para solución de conflictos: disposiciones generales, arreglo directo conciliatorio entre las partes, arbitraje de consumo, procedimiento administrativo, aplicación de las sanciones.

Capítulo VIII: Impugnación de las resoluciones.

Capítulo IX: Disposiciones transitorias, finales y derogatorias.



La legislación tiene por objeto promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores y usuarios, establecer las infracciones, sanciones y los procedimientos aplicables en dicha materia.

Las normas en mención son tutelares de los consumidores y usuarios y constituyen un mínimo de derechos y garantías de carácter irrenunciable, de interés social y de orden público.

Su ámbito de aplicación abarca todos los actos jurídicos que se realicen entre proveedores y consumidores y/o usuarios dentro del territorio nacional; se aplicará a todos los agentes económicos, se trate de personas naturales o jurídicas.

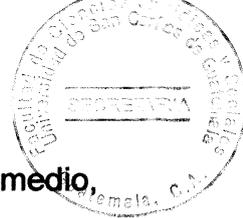
3.4. Diversas definiciones

Asimismo, la Ley provee una serie de definiciones, siendo estas:

- a) **Anunciante:** proveedor que, mediante publicidad, se propone ilustrar al público sobre la naturaleza, características, propiedades o atributos de los bienes o servicios cuya producción, intermediación o prestación constituyen el objeto de su actividad.
- b) **Bienes:** son las cosas que por sus características pueden ser apropiables y enajenables.



- c) **Consumidor:** persona individual o jurídica de carácter público o privado nacional o extranjera, que en virtud de cualquier acto jurídico oneroso o por derecho establecido, adquiera, utilice o disfrute bienes de cualquier naturaleza.
- d) **Contrato de adhesión:** es aquel cuyas condiciones son establecidas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor o el usuario pueda discutir o modificar su contenido en el momento de contratar.
- e) **Oferta:** práctica comercial transitoria, consistente en el ofrecimiento al público de bienes o servicios a precios más bajos que los habituales en el respectivo establecimiento.
- f) **Promoción:** práctica comercial y transitoria, cualquiera que sea la forma utilizada en su difusión, consistente en el ofrecimiento al público de bienes y/o servicios en condiciones más favorables que las habituales, con excepción de aquellas que impliquen una oferta.
- g) **Proveedor:** persona individual o jurídica de carácter público o privado, nacional o extranjera que en nombre propio o por cuenta ajena, con o sin ánimo de lucro, realice actividades de producción, fabricación, transformación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores o usuarios en el territorio nacional y por las que cobre precio o tarifa.



- h) **Publicidad:** comunicación que el proveedor dirige al público por cualquier medio, para informarlo y motivarlo a adquirir o contratar bienes o servicios.

- i) **Servicio:** prestación destinada a satisfacer necesidades e intereses del consumidor o usuario y que se pone a disposición por el proveedor.

- j) **Servicios públicos:** los servicios de energía eléctrica, telefonía celular, fija pública y domiciliar, transmisiones de televisión en sus distintas formas, telecomunicaciones en general y agua potable prestados en el domicilio o locales del consumidor o usuario, drenajes, recolección de desechos, transporte público urbano y extraurbano, gas propano y gasolinas, así como cualesquiera otros servicios públicos que se prestan a usuarios o consumidores, por medio de empresas organizadas públicas o privadas para la prestación generalizada de estos servicios prestados.

- k) **Usuario:** persona individual o jurídica que adquiere a título oneroso o por derecho establecido legalmente, servicios prestados o suministrados por proveedores de carácter público o privado.

- l) **Dirección:** Dirección de Atención y Asistencia al consumidor, dependencia administrativa del Ministerio de Economía, que podrá abreviarse DIACO.



3.5. Derechos de los consumidores

Asimismo, cabe destacar que otorga una gran cantidad de derechos a los consumidores y usuarios:

- a) La protección a su vida, salud y seguridad en la adquisición, consumo y uso de bienes y servicios.
- b) La libertad de elección del bien o servicio.
- c) La libertad de contratación.
- d) La información veraz, suficiente, clara y oportuna sobre los bienes y servicios, indicando además si son nuevos, usados o reconstruidos, así como también sobre sus precios, características, calidades, contenido y riesgos que eventualmente pudieran presentarse y que sean un riesgo tanto para los proveedores como para los consumidores.
- e) La reparación, indemnización, devolución de dinero o cambio del bien por incumplimiento de lo convenido en la transacción y las disposiciones de ésta y otras leyes o por vicios ocultos que sean responsabilidad del proveedor que se encuentre a cargo.



- f) **La reposición del producto o, en su defecto, a optar por la bonificación de su valor en la compra de otro o por la devolución del precio que se haya pagado en exceso, cuando la calidad o cantidad sea inferior a la indicada.**

- g) **La sostenibilidad de precios con el que se oferte, promocióne o publicite o marque el producto en el establecimiento comercial respectivo.**

- h) **La devolución al proveedor de aquellos bienes que le haya enviado sin su requerimiento previo.**

En este caso, el consumidor o usuario no está obligado a asumir responsabilidad ni a efectuar pago alguno, salvo si se comprueba que el consumidor o usuario ha aceptado expresamente el envió o entrega del bien o lo ha utilizado o consumido.

- i) **Recibir educación sobre el consumo y uso adecuado de bienes o servicios que le permitan conocer y ejercitar sus derechos y obligaciones.**

- j) **Utilizar el libro de quejas o el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para dejar registro de su disconformidad con respecto a un bien adquirido o un servicio contratado.**



3.6. Obligaciones de los consumidores

En contraparte, le carga pocas obligaciones:

- a) Pagar por los bienes o servicios en el tiempo, modo, y condiciones establecidas en el convenio o contrato.
- b) Utilizar los bienes y servicios en observancia a su uso normal y de conformidad con las especificaciones proporcionadas por el proveedor y cumplir con las condiciones pactadas.
- c) Prevenir la contaminación ambiental mediante el consumo racional de bienes y servicios.

3.7. Finalidades de las organizaciones

Esta norma también creó las organizaciones de consumidores y usuarios como asociaciones civiles sin finalidades lucrativas, organizadas con la exclusiva finalidad de defender en forma colectiva los derechos de los consumidores y usuarios. Estas organizaciones tienen por finalidad:

- a) Promover, proteger y defender los intereses de los consumidores y usuarios.



- b) **Difundir el contenido de las disposiciones de esta Ley y sus regulaciones complementarias.**

- c) **Informar, orientar y educar a los consumidores y usuarios por cualquier medio de difusión que consideren conveniente, en el adecuado ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones y brindarles asesoría cuando la requieran.**

- d) **Estudiar y proponer medidas técnicas y legales encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, y efectuar o apoyar investigaciones en el área del consumo.**

- e) **Representar a sus asociados ante las autoridades administrativas del país, en todos los asuntos de interés general y particular, salvo que los asociados decidieran ejercer personalmente las acciones que les correspondan.**

- f) **Recopilar, recabar y difundir información pública que se considere conveniente para los consumidores y usuarios.**

- g) **Velar por el fiel cumplimiento de las leyes, decretos y resoluciones que hayan sido dictadas para proteger al consumidor y usuario.**

- h) **Recibir reclamos de consumidores o usuarios y presentar las denuncias correspondientes.**



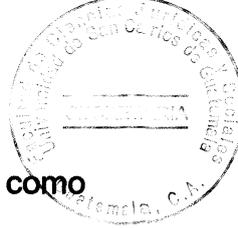
- i) Organizar y realizar estudios de mercado, de control de calidad, estadísticas de precios y suministrar toda información de interés para los consumidores y usuarios. En los estudios sobre controles de calidad, se requerirá la certificación de los mismos por los organismos correspondientes.

3.8. Derechos de los proveedores

No obstante, también le otorga algunos derechos a los proveedores, tales como:

- a) Percibir las ganancias o utilidades que por sus actividades económicas apegadas a la ley, la ética y la moral les correspondan.
- b) Exigir al consumidor o usuario el cumplimiento de los contratos válidamente celebrados.
- c) El libre acceso a los órganos administrativos y judiciales para la solución de conflictos que surgieren entre proveedores y consumidores o usuarios.

Seguidamente, el legislador quiso indicar la desigualdad existente entre los proveedores y los consumidores y usuarios, imponiendo una carga exagerada de obligaciones a los proveedores:



- a) **Cumplir las disposiciones legales que le sean aplicables tanto nacionales como internacionales, derivadas de los convenios o tratados internacionales de los que Guatemala sea parte.**

- b) **Respetar la vida, la salud y la seguridad del consumidor o usuario, al proveerle bienes o prestarle servicios.**

- c) **Proporcionar la información básica sobre los bienes y servicios que provee.**

- d) **Cumplir con las leyes tributarias del país.**

- e) **Extender al consumidor y/o usuario la factura correspondiente de conformidad con la ley.**

- f) **Utilizar el idioma español en las especificaciones de contenido, manejo, uso, fecha de producción, de vencimiento y demás indicaciones de los productos que se ofrecen al público.**

- g) **Traducir al idioma español las especificaciones completas de los productos importados que las traigan impresas en idioma extranjero, así como identificar plenamente al importador.**



- h) Indicar con caracteres gráficos notorios cuando se ofrezcan al público productos deficientes, usados o reparados, así como la indicación de que son reconstruidos, lo cual deberá además constar en la factura.**
- i) Entregar los bienes y sus accesorios completos cuando formen parte integrante del bien objeto de la transacción, o sean indispensables para su funcionamiento óptimo, en el tiempo y lugar convenidos.**
- j) Responder por los vicios ocultos que tuvieren los productos motivo de la transacción o por daños a instalaciones, aparatos, u otros, imputables a personal del proveedor en la instalación de productos o servicios contratados.**
- k) Devolver el pago de lo indebido mediante procedimientos sencillos y ágiles, cuando alguna persona creyéndose deudora emita pago a su favor.**
- l) Entregar al consumidor o usuario los productos según las especificaciones que se le ofrecen por medio de la publicidad.**
- m) Probarle al consumidor y/o usuario, antes de su entrega, los productos que por su naturaleza sean susceptibles de ello, tales como los mecánicos, eléctricos, electrónicos u otros.**



- n) **Mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibradas las pesas, medidas, registradoras, básculas y los demás instrumentos de peso, que se utilicen en el negocio.**

- ñ) **Incorporar en listados, rótulos, letreros, etiquetas o envases, el precio de los bienes o servicios que se ofrecen al público, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA).**

- o) **Respetar las especificaciones de los productos, así como las ofertas, promociones y liquidaciones hechas sobre los mismos, cumpliendo exactamente con los términos contractuales.**

- p) **Responsabilizarse por la idoneidad y calidad de los productos y servicios, por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben los productos, por la veracidad de la propaganda comercial de los productos, por el contenido y la vida útil del producto, así como poner a disposición del público número telefónico para la atención de reclamos, atendido por persona idónea capacitada para ese servicio prestado.**

- q) **Cumplir sin mayores formalismos con las garantías a las que se hubiere obligado por medio del certificado o constancia que haya librado a favor del cliente al cual se haga referencia.**



- r) **Responsabilizarse por los productos cuyo uso resulte peligroso para la salud o integridad física de los consumidores, si éste no se comercializa bajo las prevenciones que correspondan tanto en su manejo como en su administración.**

- s) **Responsabilizarse porque, al introducir un bien en el mercado del cual se tenga conocimiento de existencia de peligro o riesgo, se comuniquen e informe al público sobre la existencia de dichos peligros o riesgos en el uso o consumo del mismo, especialmente para la salud.**

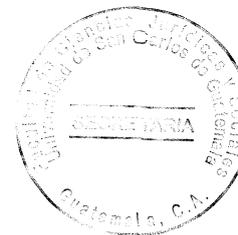
- t) **Resarcir al consumidor y/o usuario de acuerdo a las leyes del país, los daños y perjuicios que le ocasione debido al incumplimiento de lo convenido con él.**

- u) **Respetar la dignidad de la persona humana no discriminando al consumidor o usuario, negándose injustificada o arbitrariamente a proveer un bien o prestar un servicio.**

- v) **Atender los reclamos formulados por los consumidores o usuarios, sin condición alguna.**

- w) **Proporcionar la información que le sea requerida por la autoridad competente.**

- x) **Las demás contenidas en ésta y otras leyes del país que le sean aplicables.**



3.9. Prohibiciones de los proveedores

Además, a esta larga lista de obligaciones, hay que agregarle las prohibiciones expresas que tienen los proveedores:

- a) El cobro de un precio superior al exhibido, informado o publicado. En todo caso, el consumidor tiene el derecho a pagar al proveedor el precio, tal y como se muestra en la información.
- b) La fijación de precios fraccionados para los distintos elementos de un bien o servicio que constituye una unidad, cuando la finalidad es el incremento del precio normal para dicho bien o servicio.
- c) La adulteración de los productos, sea en sus componentes químicos, orgánicos o de cualquier tipo que modifique su idoneidad o calidad.
- d) La adulteración de peso, masa, volumen, calidad o cualquier otra medida especificada en los productos que se ofrecen al público.
- e) La venta al público de cualquier clase de productos con posterioridad a la fecha de su vencimiento o adulterando dicha fecha.



- f) El acaparamiento, especulación, desabastecimiento o negativa a vender productos esenciales o básicos, con la finalidad de provocar el alza de sus precios. Dicho procedimiento será sancionado de conformidad con el Código Penal y demás leyes aplicables.
- g) La producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de alimentos, medicamentos u otros bienes prohibidos por otras leyes específicas.
- h) Cobrar por un servicio que no se ha prestado, o que no se ha prestado en su totalidad, o no se ha demostrado que se ha prestado mediante la factura correspondiente, salvo que así lo convengan las partes y exista constancia de ello.
- i) Cobrar por concepto de intereses por moras y cheques rechazados, recargos evidentemente desproporcionados.

Otro aspecto que es de importancia indicar dentro del contenido de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, es la creación del famoso libro de quejas. A efecto de garantizar el derecho de reclamo de los consumidores y usuarios, esta norma legal obliga a todo proveedor que deberá poner a disposición de los mismos en un lugar visible, un libro de quejas o cualquier medio autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, el cual deberá ser de acceso irrestricto al público, el que debe contener como mínimo los espacios en los que se indique el nombre del consumidor o usuario afectado,



el tipo de reclamo y la fecha en que quedó solucionado el mismo. Cuando el proveedor tenga agencias o sucursales deberá contar con un libro de quejas en cada una de ellas.

De esa forma es como inicia el procedimiento de queja de un consumidor o de un usuario hacia el producto o servicio que le está proveyendo el proveedor y para entrar en materia de lo anotado, cabe mencionar que la Ley de Protección al Consumidor y Usuario considera como infracciones cometidas por los proveedores, las siguientes:

- a) Incurrir en alguna o algunas de las prohibiciones establecidas en la presente Ley.
- b) No cumplir con sus obligaciones.
- c) La omisión de proporcionar la información básica de los productos y servicios que se ofrecen a los consumidores y usuarios.
- d) No exhibir los precios de los bienes o servicios que se ofrecen al público.
- e) La omisión de la información cuando se expendan productos deficientes, usados, reparados u otros en cuya elaboración o fabricación se hayan utilizado partes o piezas usadas, a los consumidores o usuarios.
- f) Omitir la información complementaria que le sea requerida por la Dirección, siempre que no se viole la garantía del secreto profesional y cualquier información confidencial por disposición legal.



- g) Proporcionar información no susceptible de comprobación, o que induzca a error o engaño.**
- h) Infringir las normas relativas a promociones de temporada o liquidaciones establecidas en esta Ley.**
- i) No informar previamente al consumidor o usuario sobre las condiciones en las que se le otorga un crédito.**
- j) No advertir, ni proporcionar las indicaciones sobre el uso de productos potencialmente dañinos para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios o para la seguridad de sus bienes.**
- k) Cuando, en el momento de tener conocimiento de que un producto sea dañino o peligroso para el consumo o uso, no informar al público y no retirarlo del mercado.**
- l) No cumplir con la garantía extendida al consumidor o usuario.**
- m) No proveer el libro de quejas que establece la presente Ley o el medio legalmente autorizado por la Dirección.**
- n) Impedir el acceso de los consumidores o usuarios que desean registrar sus reclamos, al medio legalmente autorizado o al libro de quejas sea por pérdida o**



extravío, por deterioro o por estar agotados los folios respectivos. En ningún caso se puede negar al consumidor o usuario el derecho a inscribir sus reclamos.

- ñ) No mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibradas las pesas, medidas, registradoras, básculas y los demás instrumentos de peso, que se utilicen en el negocio.
- o) Cobrar en exceso los intereses que se deban aplicar sobre saldos pendientes de créditos concedidos, o por exigir pagos por adelantado, sin la existencia de un pacto de anuencia por parte del consumidor o usuario.
- p) No registrar en la Dirección los contratos de adhesión.

Al cometerse estas infracciones la DIACO podrá imponer progresivamente las sanciones siguientes:

- a) Apercibimiento escrito, que formulará el funcionario o empleado debidamente autorizado por la Dirección, según lo establecido en esta Ley.
- b) Apercibimiento público, el cual se podrá publicar en los medios masivos de comunicación.



- c) **Multas, las cuales serán calculados en Unidades de Multa Ajustables (UMAS). El valor de cada UMA será equivalente al salario mensual mínimo vigente para las actividades no agrícolas, siempre que no exceda del cien por ciento del valor del bien o servicio.**

- d) **Publicación de los resultados de la investigación a costa del infractor en el diario de mayor circulación en el país.**

“Para determinar la sanción de multa a imponer se debe tomar en cuenta el tipo de infracción, el riesgo o daño causado, condición económica del infractor, perjuicio causado, intencionalidad, reincidencia, su trascendencia a la población y el valor de los bienes y servicios objeto de la infracción”.²⁷

Sin embargo, la misma legislación crea los siguientes casos especiales en los que no se aplica la sanción de forma progresiva:

- a) **Precio superior: quien cobre un precio superior al exhibido, informando o publicado, se le impondrá una multa de quince a veinte UMAS.**

- b) **Fraccionamiento del precio: quien fije precios fraccionados para los distintos elementos de un bien y servicio que constituye una unidad, cuando la finalidad es el**

²⁷ Jordán. **Op. Cit.** Pág. 198.



incremento del precio normal para dicho bien o servicio, se le impondrá una multa de diez a veinticinco UMAS.

- c) **Condiciones de entrega:** quien incumpla con las condiciones de entrega, plazos y características que fueron ofrecidas o pactadas con el consumidor, se le impondrá una multa de diez a veinte UMAS.

- d) **Adulteración de productos:** quien adultere productos, ya sea en sus componentes químicos, orgánicos o de cualquier tipo que modifique su idoneidad o calidad, se le impondrá una multa de veinte a ochenta UMAS.

- e) **Contenido inferior:** la fijación inferior en el envase o empaque, de la cantidad o del contenido neto de un producto, dará lugar a una multa de veinte a ochenta UMAS.

- f) **Obstrucción o resistencia:** quien por cualquier acto o acción dolosa que obstaculice o impida la acción de investigación y fiscalización del la Dirección, se le impondrá una multa de quince a cincuenta UMAS.

- g) **Publicidad:** por la utilización de publicidad engañosa por parte del proveedor, se le impondrá una multa de cuarenta a ochenta UMAS.

- h) **Garantía:** no extender garantía de productos que vende el proveedor, de conformidad con lo establecido en la presente Ley o por no extenderla completa, se le impondrá una multa equivalente a cincuenta UMAS.



- i) **Abuso de derecho:** a las organizaciones de consumidores o usuarios **que** contravengan las limitaciones contenidas en el Artículo 10 de esta Ley, se les impondrá una multa equivalente a veinticinco UMAS.

- j) **Negligencia:** quien en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, cause menoscabo al consumidor o usuario, debido a fallas o deficiencias en la identidad y procedencia del respectivo bien o servicio, y la seguridad en su uso, se le impondrá una multa de veinte a cincuenta UMAS.





CAPÍTULO IV

4. Falta de aplicación de las sanciones previstas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario ante la creación de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y Usuario

Con fecha 19 de agosto de 2008 y 2 de septiembre de 2008, el Pleno del Congreso de la República de Guatemala remitió para su estudio y dictamen a la Comisión de Legislación y puntos constitucionales las iniciativas 3871 y 3888 que disponían aprobar una ley en materia de protección a los derechos del consumidor y usuario para garantizar de manera plena los derechos fundamentales en esta materia regulados por la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.1. Origen

La iniciativa 3871 fue presentada por la Universidad de San Carlos de Guatemala, mientras que la iniciativa 3888 fue presentada por los diputados Nineth Varenca Montenegro Cottom, Sonia Argentina Segura Varsoly, David Chuvá de León, Mauro Guzmán Mérida y Rosa María Ángel Madrid de Frade.

Las iniciativas coincidían en sus objetivos principales, y diferían en cuanto a estructura, pero se logró, con la opinión de bancadas, expertos en el tema y sectores involucrados, la unificación de ambas propuestas.



Al hacer un solo proyecto de ley, se consideró como fundamento que el Artículo 119 literal i) de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizar su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.

Asimismo, que Guatemala adquirió el compromiso de legislar en función del cumplimiento de las directrices para la protección del consumidor y usuario aprobadas por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante resolución número 39-248 del 9 de abril de 1985 en las que se define el que hacer de los gobiernos para la concreción de una efectiva protección y salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios.

También, se consideró que el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social, y que es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la nación, velando por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país y procurando el bienestar de la familia; haciéndose necesaria la protección al consumidor y usuario en la adquisición de bienes y servicios de acuerdo a la calidad, cantidad, garantías y precios de mercado.

Sin embargo, lo más interesante es que el Congreso de la República, a través de la Comisión de Legislación y puntos constitucionales muy atinadamente consideró que el consumidor guatemalteco es contribuyente de los ingresos del Estado, por lo que se



considera justo que se le retribuya con una protección efectiva de sus derechos, con información veraz, clara y oportuna, protección de su salud y seguridad, educación en el consumo, mecanismos de resoluciones de sus reclamos ágiles y eficientes y los demás que le confieren las leyes de Guatemala.

Esta ley de orden público, de interés nacional y utilidad social; tiene por objeto el establecimiento de normas y procedimientos para regular los derechos y obligaciones que se generan entre proveedores de bienes y servicios y los consumidores y usuarios en los actos y negocios jurídicos que realizan, con el fin de promover la equidad, conciliación, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores o prestadores de servicios y los consumidores o usuarios de estos.

“Las normas de la ley tienen que ser tutelares de los consumidores y usuarios y constituir un mínimo de derechos y garantías de carácter irrenunciable. Los proveedores de bienes o servicios incurren en responsabilidad por los actos de sus entidades o personal subordinado que atente contra los derechos del consumidor y usuario”.²⁸

Tienen que quedar sujetos a esta norma todos los proveedores de bienes o prestadores de servicios, consumidores y usuarios, sean los mismos personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que celebren en el territorio de la República de Guatemala, cualquier tipo de acto jurídico en materia de compra venta de bienes o prestación de

²⁸ Aceituno. **Op. Cit.** Pág. 123.



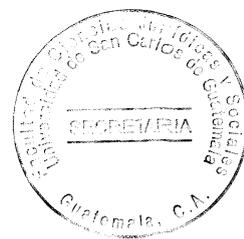
servicios. Contra las disposiciones contenidas en esta la legislación no podrá alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.

Es necesario aclarar que la legislación no será aplicable a los servicios personales que se prestan en virtud de relación laboral, ni a los servicios profesionales o técnicos para cuyo ejercicio se requiera tener título facultativo.

4.2. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de Decreto cuenta con ocho títulos repartidos en 214 artículos, los cuales incluyen:

- a) Disposiciones generales.
- b) Jerarquía y funcionamiento.
- c) Del consumidor, usuario y proveedor.
- d) Disposiciones especiales.
- e) Disposiciones extraordinarias en caso de estados de excepción.
- f) Procedimientos administrativos para la solución de conflictos.



- g) Impugnaciones.
- h) Disposiciones transitorias, finales y derogatorias.

4.3. Aplicación de las sanciones contenidas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario

Hasta el momento, todo lo expuesto por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario es de utilidad para la defensa de los consumidores y usuarios a través del poder coercitivo del Estado; sin embargo la realidad es bastante diferente.

Al hacer un estudio de la Ley, la ponente de la presente tesis puede afirmar que las resoluciones de la DIACO que pongan fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas a través de los recursos de revocatoria y de reposición los que se registrarán en su forma y plazos por lo establecido la Ley de lo Contencioso Administrativo. En este caso aplica el recurso de revocatoria.

Esto significa, cinco días para interponerlo, cinco días de audiencia a cada una de las partes, incluyendo la Procuraduría General de la Nación, diez días de diligencias para mejor resolver y quince días para resolver, que pueden extenderse a 30 días a través del silencio administrativo. Esto hace un total de 60 días hábiles para resolverse el recurso de revocatoria. Además, en contra de lo resuelto por el Ministerio de Economía se podrá



iniciar el proceso contencioso administrativo de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo.

Esto en la práctica significa que una denuncia que presenta hoy un consumidor, se estará resolviendo por un órgano con jurisdicción para hacer cumplir la ley en aproximadamente seis u ocho años. Esto sin contar una posible acción de amparo con todo y su apelación ante la Corte de Constitucionalidad.

Obviamente la forma de imponer sanciones a los proveedores que cometan infracciones en contra de sus consumidores y usuarios, favorece a una tardía aplicación de esas sanciones, cuestión que debe ser contemplada en la nueva Ley de la Procuraduría del consumidor y usuario.

En la misma, se se podrían incluir apercibimientos como los que fueron incluidos en la Ley de Acceso a la Información, con el objetivo de hacer de la Ley de la Procuraduría del Consumidor y Usuario, una normativa vigente y positiva.

4.4. Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo para la imposición de algunas de las sanciones antes mencionadas inicia con la denuncia del consumidor o usuario o por actuación de oficio de la DIACO.



El consumidor o usuario que se considere agraviado deberá llenar el formulario proporcionado por la Dirección, en el cual expresará la queja, consignará sus datos personales y lugar para recibir notificaciones, así como los datos del proveedor de bienes o prestador de servicios contra quien se plantea la queja y la dirección donde éste pueda ser notificado o bien la sucursal o la agencia del proveedor donde adquirió o contrató el bien o servicio.

La Dirección deberá notificar en forma personal a los interesados citándolos para el efecto por correo que certifique la recepción de la citación, en caso de incomparecencia por medio del procedimiento de notificación establecido en el Código Procesal Civil y Mercantil Decreto Ley 107. Para continuar el procedimiento administrativo deberá constar fehacientemente que las partes fueron debidamente notificadas con referencia expresa del lugar, forma, día y hora.

Además, la Dirección citará al presunto infractor y al consumidor o usuario que presentó el reclamo, señalando día y hora para la audiencia administrativa, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se presentó la queja, para que las partes comparezcan con los elementos idóneos que fundamenten su posición; asimismo, para informarles sobre los procedimientos a su disposición para resolver el conflicto, de conformidad con lo establecido en la presente norma jurídica.

Durante la audiencia, el conciliador nombrado por la Dirección buscará dirimir la controversia o conflicto buscando la conciliación entre las partes. Si las partes



voluntariamente lo desean, podrán someterse al arreglo directo o al arbitraje de consumo.

Si el infractor no compareciere a la audiencia, o compareciendo a la misma manifiesta que no desea conciliar o someterse al arbitraje de consumo, la audiencia terminará.

Si en la audiencia no se logra conciliación o el sometimiento al arbitraje de consumo, la Dirección deberá iniciar el procedimiento administrativo para sancionar la infracción a la presente Ley.

Para tal efecto, la DIACO volverá a citar al infractor a una segunda audiencia administrativa para que éste sea oído y ofrezca las pruebas en que basa la defensa. Si el infractor no evacua la audiencia la DIACO procederá a dictar la resolución correspondiente declarando su rebeldía.

Dentro del procedimiento habrá un período de prueba que tendrá un plazo de diez días, para que el supuesto infractor aporte sus pruebas de descargo, pudiendo utilizarse todos los medios legales de prueba.

Concluido el procedimiento, se dictará resolución dentro de los cinco días siguientes, debiendo la Dirección, en base a las pruebas recabadas, determinar si el proveedor o prestador de servicios incurrió o no en la infracción y la sanción, en caso afirmativo, la resolución deberá llenar, en lo aplicable, los requisitos que establece la Ley del Organismo Judicial.



resolución deberá llenar, en lo aplicable, los requisitos que establece la Ley del Organismo Judicial.

4.5. Control de las sanciones en la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario

El proyecto de la Ley de la Procuraduría del Consumidor y Usuario contempla los mismos mecanismos de resolución de conflictos que la legislación actual: a) el arreglo directo, b) la conciliación, y, c) la sanción a través de un procedimiento administrativo.

A mi parecer esto es contradictorio a los principios en que la misma ley propone, debido a que debería basarse la actuación de la Procuraduría, es decir, la oralidad, economía, informalidad y celeridad.

La legislación crea todo un procedimiento para el conocimiento de las quejas planteadas a través de denuncias, procedimiento que lejos de ser más rápidos que el que aún se encuentra vigente.

Ello, lo hacen más lento al crear una fase de análisis que puede llevar inclusive la inmediata desestimación de las denuncias, otra fase de investigación previa y posteriormente ya se traslada a la conciliación y la segunda audiencia de prueba que es por donde inicia el procedimiento.



Al final, no únicamente es más largo y desgastante el procedimiento administrativo; sino que la misma legislación aclara perfectamente que las resoluciones de la Procuraduría que pongan fin al procedimiento administrativo, podrán ser impugnadas a través del recurso de reposición, el que se regirá en su forma y plazos por lo establecido en Ley de lo Contencioso Administrativo.

Y además, las resoluciones de la Procuraduría que pongan fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas a través del recurso de reposición, el que se regirá en su forma y plazos por lo establecido siempre en Ley de lo Contencioso Administrativo.

La población guatemalteca que ha presentado quejas en el libro de quejas de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), o en denuncia directa ante la misma, coincidió en que sí desearían que los procedimientos de imposición de sanciones para los proveedores infractores fueran más rápidos.

De esta manera, la hipótesis planteada ha sido afirmada, ya que en su momento yo propuse que la principal razón de que no se hayan aplicado las sanciones contempladas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario en la ciudad de Guatemala es que el procedimiento administrativo a seguir por una infracción cometida por un proveedor es demasiado extensa y compleja, cuestión que provoca que los consumidores y usuarios abandonen sus pretensiones sin lograr una sanción.

Con el fin de buscar una solución a este problema, y hacer que las sanciones que impondría la Procuraduría del Consumidor y Usuario, la ponente ha sometido a consideración de profesionales del derecho una propuesta que haga de esta nueva ley, una norma vigente y positiva.







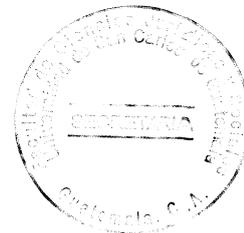
CONCLUSIONES

1. Las sanciones que le dan coercitividad a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario no se aplican, debido el abuso constante al que son sometidos los usuarios y consumidores por sus propios proveedores y por la ambición que traspasa la figura del mercantilismo, a pesar de que teóricamente no tendría que presentarse conflicto entre ellos.
2. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), es el único ente que tiene la potestad de la imposición de multas a los proveedores que han cometido infracciones en contra de consumidores y usuarios, esto es, únicamente en caso de que ninguna de estas infracciones constituya delito y que se hayan seguido todos los procedimientos administrativos debidamente establecidos.
3. La globalización del comercio provee de productos y servicios al consumidor, sin embargo, los proveedores persiguen un fin universal que es la obtención de utilidades, muchas veces, pasando por encima de los derechos de los consumidores mismos, no respetando los mecanismos legales de un procedimiento regulado legalmente.



4. En la práctica, una denuncia que interponga un consumidor se estará resolviendo por un órgano con jurisdicción para su cumplimiento legal en un período aproximado de seis u ocho años, sin que se cuente con una acción de amparo que incluya su apelación ante la Corte de Constitucionalidad, favoreciéndose con ello, una tardía aplicación de la normativa legal.

5. La principal razón de no que no se apliquen las sanciones contempladas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario en la ciudad de Guatemala, es debido a que el procedimiento administrativo que se sigue por una infracción cometida por un proveedor es demasiado extenso y complejo, cuestión que provoca que los consumidores y usuarios abandonen sus pretensiones sin que exista una sanción.



RECOMENDACIONES

1. Los proveedores deben indicar que las sanciones que le otorgan coercitividad a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario no se han aplicado, generando con ello una serie de abusos constantes a los consumidores y usuarios debido a la ambición que traspasa la figura del mercantilismo, aunque teóricamente no debería existir conflicto alguno.
2. Los usuarios tienen que señalar que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), es el ente con potestad para imponer multas a los proveedores que cometan infracciones contra consumidores, en los casos de que ninguna de las infracciones pueda constituir delito y que se hayan continuado los procedimientos administrativos establecidos.
3. El gobierno guatemalteco tiene que dar a conocer que la globalización comercial es proveedora de productos y servicios para los consumidores, pero los proveedores son aquellos quienes buscan como finalidad obtener utilidades, sin tomar en cuenta los derechos de los consumidores, y sin respetar los mecanismos legales de un procedimiento legal.



4. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor debe indicar que en la práctica una denuncia interpuesta por un consumidor se resuelve por un órgano con jurisdicción para su cumplimiento legal en un período de seis a ocho años, sin tomar en cuenta una acción de amparo que incluya su apelación en la Corte de Constitucionalidad, favoreciendo una tardía aplicación de la normativa jurídica.

5. El Ministerio de Economía debe señalar que la principal razón de que no se apliquen las sanciones que contempla la Ley de Protección al Consumidor y Usuario es por que el procedimiento administrativo a seguir por infracciones cometidas por proveedores es extenso y complejo, lo cual provoca que los usuarios y consumidores abandonen sus pretensiones sin que exista una sanción.



BIBLIOGRAFÍA

ACEITUNO VILLASEÑOR, Lauro Manuel. **Protección al consumidor**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Dykinson, 2003.

BERMEJO VERA, José. **Derecho administrativo**. 2a. ed. Madrid, España: Ed. Ariel, 1999.

BOTANA GARCÍA, Gema y Miguel Ruiz Muñoz. **Curso de protección jurídica al consumidor**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1999.

CARRETERO PÉREZ, Adolfo y Andrés Sánchez. **Derecho administrativo sancionador**. 2ª. ed. Barcelona, España: Ed. Jurídica, S.A., 1995.

CHÁVEZ GRAMAJO, Olga Estela. **Protección de los derechos de los consumidores**. 2ª. ed. Guatemala: Ed. Mayté, 1995.

GAMERO CASADO, Eduardo y Severiano Fernández Ramos. **Manual básico administrativo**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Bosch, 2005.

GAMERO CASADO, Eduardo. **Manual básico administrativo**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Bosch, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo II**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Dykinson, 2004.

HURTADO LÓPEZ, Rodrigo Antonio. **Consumidores y usuarios**. 3ª. ed. Bogotá, Colombia: Ed. Musical, 2005.

JORDÁN GUTIÉRREZ, Patrona del Carmen. **Instrumentos de defensa al consumidor**. 3ª. ed. Guatemala: Ed. Piedra Santa, 2005.

LABAÑINO BARRERA, Mayra Alejandra. **El consumidor**. 3ª. ed. Madrid, España: Ed. Talleres Jurídicos, 1998.

REBOLLO PUIG, Manuel. **Derecho administrativo de las comunidades autónomas. 4ª.**
ed. Bogotá, Colombia: Ed. Tiempos Unidos, 1997.



SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho administrativo sancionador de las comunidades autónomas. 4ª.** ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Estrella, S.A., 1995.

SUAY RINCÓN, José. **Sanciones administrativas. 2ª.** ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, 2001.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Civil. Decreto Ley 106 del jefe de gobierno Enrique Peralta Azurdia de la República de Guatemala, 1963.

Código Penal. Decreto número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

Código de Comercio de Guatemala. Decreto número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, 1970.

Código de Salud. Decreto número 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Protección del Consumidor y Usuario. Decreto número 06-2003 del Congreso de la República de Guatemala, 2003.

Ley del Organismo Judicial. Decreto número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.